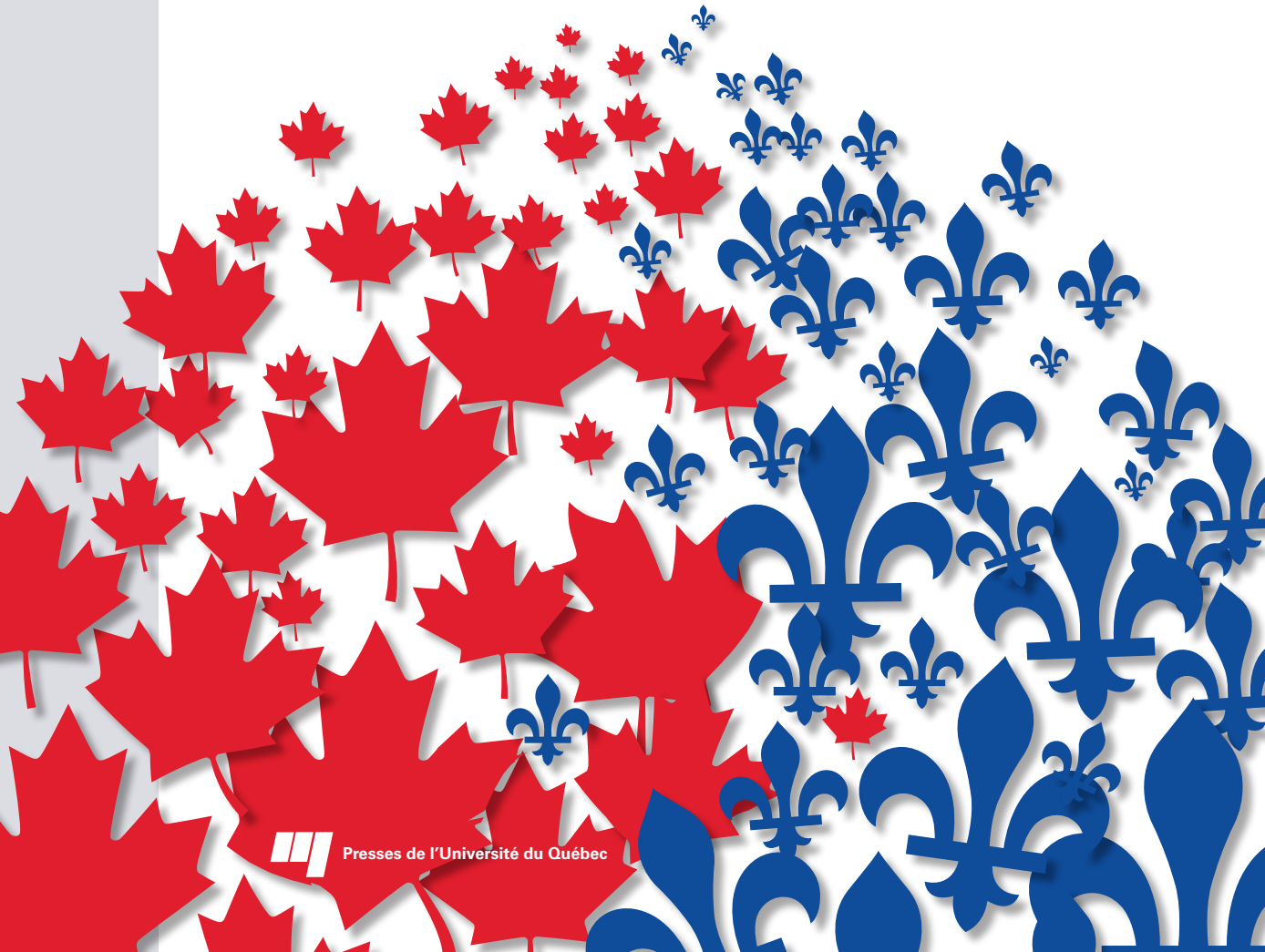
Sous la direction de PIERRE P. TREMBLAY

L'administration contemporaine de l'État

Une perspective canadienne et québécoise



Presses de l'Université du Québec

L'administration contemporaine de l'État

Membre de L'ASSOCIATION NATIONALE DES ÉDITEURS DE LIVRES

Presses de l'Université du Québec
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone : 418 657-4399 – Télécopieur : 418 657-2096
Courriel : puq@puq.ca – Internet : www.puq.ca

Diffusion/Distribution :

Canada : Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand, Boisbriand (Québec) J7H 1N7
Tél. : 450 434-0306 / 1 800 363-2864

France : Sodis, 128, av. du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77403 Lagny, France – Tél. : 01 60 07 82 99

Afrique : Action pédagogique pour l'éducation et la formation, Angle des rues Jilali Taj Eddine et El Ghadfa, Maârif 20100, Casablanca, Maroc – Tél. : 212 (0) 22-23-12-22

Belgique : Patrimoine SPRL, avenue Milcamps 119, 1030 Bruxelles, Belgique – Tél. : 02 7366847

Suisse : Servidis SA, Chemin des Chalets, 1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél. : 022 960.95.32

La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Sous la direction de PIERRE P. TREMBLAY

L'administration contemporaine de l'État

Une perspective canadienne et québécoise

Presses de l'Université du Québec

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Vedette principale au titre :
L'administration contemporaine de l'État : une perspective canadienne et québécoise
Comprend des réf. bibliogr.
ISBN 978-2-7605-3565-7

1. Canada – Administration. 2. Québec (Province) – Administration. 3. Politique publique – Canada.
4. Canada – Relations extérieures. I. Tremblay, Pierre P., 1946- .

JL75.A352 2012 351.71 C2012-941639-8

Les Presses de l'Université du Québec reconnaissent l'aide financière du gouvernement du Canada
par l'entremise du Fonds du livre du Canada et du Conseil des Arts du Canada pour leurs activités d'édition.

Elles remercient également la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC)
pour son soutien financier.

Mise en pages : INFO 1000 MOTS

Conception de la couverture : RICHARD HODGSON

2012-1.1 – *Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés*
© 2012, Presses de l'Université du Québec
Dépôt légal – 4e trimestre 2012 – Bibliothèque et Archives nationales du Québec/ Bibliothèque et Archives Canada
Imprimé au Canada

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ENCADRÉS, FIGURES ET TABLEAUX XXI

INTRODUCTION 1
Pierre P. Tremblay

1. Une institution puissante et omniprésente 3
2. L'intérêt collectif et le bien public 8
3. Les pouvoirs publics 9
4. L'administration publique 9
5. Le secteur public 10
6. Les particularités de l'administration publique 12
7. Les politiques publiques 14

PARTIE 1 – L'ORGANISATION ET LA GESTION DE L'ÉTAT 17

CHAPITRE 1
L'organisation et les structures gouvernementales dans le contexte canadien : fédéralisme, centralisation et décentralisation 19
Éric Champagne
1. Les concepts, notions et mots clés 20
2. La structure gouvernementale 25
2.1. Le modèle de Westminster et la Constitution 25
2.2. La répartition des compétences dans le régime fédéral 27
3. La structure du secteur public : administration et entreprises publiques 32
3.1. Les organisations de l'administration publique 32
3.2. L'entreprise publique 33
3.3. La structure du secteur public 35
4. Le fédéralisme en évolution 36
4.1. L'évolution du régime fédéral 36
4.2. La gouvernance multiniveau 37
Conclusion 39

CHAPITRE 2
Les organismes décisionnels et centraux 41
Julien Bauer
1. L'exécutif ou la prise de décision au sommet 43
2. Le Conseil du Trésor ou la gestion des fonds publics 46
3. Le ministère du premier ministre ou la coordination des politiques 50
4. Le Cabinet du premier ministre ou la promotion des intérêts politiques 56
5. Le Vérificateur général et le Protecteur du citoyen, ou l'art de se faire des amis . . . 58
Conclusion : des administrations centrales en perpétuel rééquilibrage 61

CHAPITRE 3
La gouvernance intersectorielle du réseau de la santé et des services sociaux au Québec 63
José Carlos Suárez-Herrera et Jean-Louis Denis
1. Les défis des systèmes de santé et de services sociaux contemporains 63
2. Un cadre régional orienté vers la décentralisation des soins 66
3. Des réseaux intégrés de santé et de services sociaux responsables de leur population 68
4. Une gouvernance innovatrice axée sur la participation intersectorielle 72
En guise de conclusion : gouvernance intersectorielle, changement et amélioration de la performance 75

CHAPITRE 4
L'administration municipale et territoriale 79
Caroline Patsias
1. Le contexte : les municipalités, des instances réduites à l'administration des choses ? 79
2. Un retour sur les concepts 82
3. Les acteurs et les réformes 84
3.1. Une décentralisation supramunicipale : les communautés urbaines et les municipalités régionales de comté 84
3.2. La saga des fusions et défusions 87
4. Les stratégies et les rapports de force 92
4.1. Les stratégies décentralisatrices à la lumière des idéologies et du projet nationaliste 92
4.2. Les stratégies décentralisatrices à la lumière des rapports de force entre les acteurs 93
4.3. Les fusions et défusions : une confirmation de la prépondérance du palier municipal ou le retour à un conservatisme municipal 94
Conclusion : et maintenant ? 95

CHAPITRE 5
La décision et le processus décisionnel 97
Nathalie Burlone
1. La prise de décision et les concepts qui y sont associés 99
2. Les grandes théories 101
2.1. Le modèle rationnel 101
2.2. Herbert Simon et la rationalité limitée 102
2.3. Charles Lindblom et le modèle gradualiste 103
2.4. Forester, Howlett et Ramesh et le modèle des sous-systèmes 105
2.5. Graham Allison : le rationnel, l'organisation et l'acteur politique 106
2.6. Cohen, March et Olsen et March et Cyert : le modèle de la corbeille à papier 108
2.7. John Kingdon et les anarchies organisées 109
Conclusion 110

CHAPITRE 6
La statistique comme ressource informationnelle de la gestion publique 113
Jean-Guy Prévost et Jean-Pierre Beaud
1. Le cadre juridique et administratif 116
2. Le contexte institutionnel 119

2.1. Le système statistique canadien 119
2.2. Le programme national de statistique 123
2.3. L'environnement épistémique 127
3. La dynamique politique 129
Conclusion 133
Annexe Chronologie 135

CHAPITRE 7
L'administration du budget de l'État 137
Pierre P. Tremblay et Marc-André Houle
1. La définition des finances publiques 137
1.1. Les mots clés des finances publiques 139
2. L'importance économique des finances publiques 142
2.1. L'influence déterminante du modèle de l'État 143
2.2. Les facteurs de la croissance de la taille des finances publiques 145
2.3. La taille idéale de l'État 146
2.4. Les principes fondamentaux de l'administration des finances publiques 147
2.5. Les grandes règles 150
3. Les acteurs et leurs responsabilités 152
3.1. Les principaux acteurs 152
4. Les calendriers des finances publiques 157
4.1. Le calendrier législatif 158
Conclusion 159

CHAPITRE 8
Les défis et les enjeux de l'administration du capital humain du secteur public 161
Louise Lemire
1. La modernisation des administrations publiques 163
1.1. L'administration publique fédérale du Canada 163
1.2. L'administration publique du Québec 165
2. Le contrat psychologique de travail 169
2.1. La définition du concept de contrat psychologique de travail 169
2.2. La typologie du contrat psychologique de travail 170
2.3. De l'ancien au nouveau contrat psychologique de travail 171
2.4. La rupture ou la violation du contrat psychologique de travail 174
3. Les tendances de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques 177
4. Les enjeux prioritaires en matière de gestion des ressources humaines 180
4.1. L'enjeu de la gestion des connaissances 180

4.2. L'enjeu des rôles et des compétences des professionnels en ressources humaines . . . 183
Conclusion : réflexion sur le rôle stratégique de la fonction ressources humaines dans les administrations publiques . . . 188

PARTIE 2 – LA CRÉATION ET LE MAINTIEN DES INSTITUTIONS . . . 193

CHAPITRE 9
La nouvelle bureaucratie de l'intégrité : les politiques publiques d'éthique et de lobbying . . . 195
Maxime Boucher et Denis Saint-Martin
1. La réglementation éthique des élus et des fonctionnaires . . . 197
1.1. Le régime d'éthique au niveau fédéral . . . 197
1.2. Le régime d'éthique du Québec . . . 199
1.3. Le régime d'éthique « divisé » des États-Unis . . . 201
2. L'encadrement des activités de lobbying . . . 202
2.1. L'encadrement du lobbying au Canada . . . 203
2.2. L'encadrement du lobbying au Québec . . . 205
2.3. L'encadrement du lobbying aux États-Unis . . . 206
Conclusion . . . 207

CHAPITRE 10
La mission de justice dans l'État moderne . . . 209
Martine Valois
1. L'administration de la justice dans un État fédéral . . . 211
1.1. L'administration de la justice civile et criminelle dans les provinces . . . 211
1.2. Un partage inégal des coûts . . . 215
2. Les origines et l'évolution de la mission de justice dans l'État moderne . . . 216
2.1. La centralisation de la justice et la genèse de l'État . . . 216
2.2. La désaffection des tribunaux et le retour à la justice privée . . . 218
3. Les défis du système judiciaire . . . 219
3.1. Avoir les moyens de sa justice . . . 219
3.2. Le rapprochement des justiciables et la redéfinition de la gestion des différends . . . 221
Conclusion . . . 222

CHAPITRE 11
L'administration du système scolaire 225
Marjolaine St-Pierre
1. Le scolaire comme réalité administrative : historique 226
2. Le scolaire comme réalité administrative : définition de l'objet 229
3. Le scolaire comme réalité administrative : principes et enjeux 230
4. Le scolaire comme réalité administrative : la gestion stratégique et le leadership . . . 233
Conclusion 235

CHAPITRE 12
L'État et l'administration de l'enseignement supérieur et de la recherche 237
Pierre Lucier
1. L'enseignement supérieur : sous le signe de la diversité 238
1.1. Partout, un vaste éventail 238
1.2. Au Canada et au Québec 240
2. L'État administrateur : aussi sous le signe de la diversité 243
2.1. Partout, un intérêt croissant 243
2.2. Au Canada et au Québec 247
3. La recherche : une nette percée administrative de l'État 250
3.1. Partout, une intervention croissante 251
3.2. Au Canada et au Québec 252

CHAPITRE 13
Les politiques culturelles et leur gestion publique 257
Diane Saint-Pierre
1. Culture et politique culturelle : quelques définitions obligées 257
2. Des approches nationales influentes… et sous influences 260
2.1. L'approche française 261
2.2. L'approche britannique 262
2.3. L'approche étasunienne 263
2.4. Les approches hybrides 263
3. L'évolution de la politique culturelle fédérale 265
3.1. L'identité et la culture canadiennes… face au géant étasunien 266
3.2. L'effervescence des années 1960-1970 268
3.3. Les impératifs économiques des années 1980-2010 269
4. L'originalité du « modèle » québécois 271
4.1. Le développement d'un système étatique interventionniste 272
4.2. L'évolution des dépenses culturelles publiques 278
Conclusion 280

Chapitre 14
L'administration de la sécurité nationale 281
Rémi Landry
1. Les concepts utilisés 283
1.1. L'administration publique 283
1.2. La sécurité 283
1.3. La souveraineté 285
1.4. La sécurité nationale 286
1.5. La sécurité publique 286
1.6. La sécurité civile 287
1.7. L'urgence 287
1.8. L'organisation de gestion des urgences 287
2. La sécurité nationale au sein des agences et ministères fédéraux 288
2.1. Le ministère de la Sécurité publique du Canada 291
2.2. Le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes 301
2.3. Pêches et Océans Canada 306
2.4. Les autres instances politiques et organismes reliés à la sécurité nationale . . . 308
3. La sécurité publique au sein des instances provinciales et municipales 314
3.1. Le ministère de la Sécurité publique du Québec 315
3.2. Les collaborations hors-Québec en matière de sécurité de l'État 327
Conclusion 328

Partie 3 – L'épanouissement de la citoyenneté et de la société 331

Chapitre 15
La démocratie représentative 333
Allison Harell
1. La démocratie représentative et l'intérêt collectif 334
1.1. Un gouvernement par le peuple 334
1.2. Un gouvernement pour le peuple 335
2. Les systèmes électoraux 336
2.1. Les systèmes électoraux majoritaires 337
2.2. Les systèmes électoraux proportionnels 339
2.3. Les systèmes électoraux mixtes 340
3. Les élections : les principaux acteurs 341
3.1. Les électeurs 341
3.2. Les candidats et les partis politiques 342
3.3. Les organismes de gestion électorale 343
3.4. Les médias 344

4. La gestion électorale canadienne au niveau fédéral 344
5. Les enjeux et débats 347

CHAPITRE 16
Les relations du citoyen avec l'État : de la représentation à la participation 351
Stéphanie Yates
1. La relation du citoyen avec l'État dans un régime de démocratie représentative . . . 352
1.1. Le vote 352
1.2. Les partis politiques 355
1.3. Les commissions parlementaires 356
1.4. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale 356
2. Des mouvements protestataires aux groupes d'intérêt 358
2.1. Le lobbying 362
3. Vers une démocratie participative ? 363
3.1. Le rôle des technologies de l'information dans la démocratie participative . . . 365
3.2. Limites et paradoxes de la démocratie participative 367
Conclusion : une démocratie de l'entre-deux 368

CHAPITRE 17
L'État et les politiques sociales : dispositifs de protection, solidarités et autres mutations 369
Lucie Dumais
1. La contextualisation : droit à la protection sociale, solidarité et réciprocité 371
1.1. Des principes politiques et sociétaux 371
1.2. La pluralité des formes de protection et des champs d'application 374
1.3. Les régimes providentialistes : convergence et différences 378
1.4. Les explications globales de la crise et de la transformation de l'État social . . . 380
2. Les appareils administratifs au Canada et au Québec 382
2.1. L'administration des programmes sociaux dans le fédéralisme canadien, 1940-1980 382
2.2. Les replis et les nouvelles initiatives en matière de protection et de services depuis 1980 385
3. Les nouveaux enjeux de la solidarité sociale 387
3.1. L'insertion et la protection des personnes handicapées : le débat sur la reconnaissance et l'inclusion 388
3.2. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion : le débat sur les inégalités et l'institution du social 389
Conclusion 392

PARTIE 4 – LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE 395

CHAPITRE 18
La politique économique 397
Christian Deblock et Sylvain Zini
1. Définition et contours de la politique économique 398
1.1. La politique économique : deux perspectives complémentaires 399
1.2. La politique et la coopération économiques internationales 403
2. Le cadre institutionnel et l'administration de la politique économique au Canada 407
2.1. Le ministère des Finances 409
2.2. Les autres intervenants 411
3. La politique économique canadienne : aperçu historique 415
3.1. De la politique nationale à la Seconde Guerre mondiale 416
3.2. Du plein emploi à la « canadianisation » de l'économie 418
3.3. De l'« État-providence » à l'« État compétitif » 423
Conclusion 428

CHAPITRE 19
La politique de la concurrence 429
Michèle Rioux
1. La construction historique de l'objet : réguler la concurrence 431
2. Quand intervenir ? Du structuralisme à la défense d'efficacité de l'école de Chicago 434
3. Les politiques de la concurrence contemporaines : revitalisation de l'antitrust sous la contrainte des impératifs d'innovation et de compétitivité dans la mondialisation 442
3.1. Favoriser l'innovation : punir ou récompenser les entreprises de la nouvelle économie ? 443
3.2. La mondialisation : entre coopération/convergence et concurrence systémique des systèmes nationaux/régionaux 446
3.3. La coopération internationale et la culture globale de la concurrence 449
Conclusion 454

CHAPITRE 20
L'administration de la politique monétaire 455
Denis Bélanger
1. La politique monétaire et les banques centrales 455
1.1. La Banque du Canada est la banque centrale du pays 457

2. La Banque du Canada : mandat et responsabilités 458
2.1. Une affaire de confiance 458
2.2. Les responsabilités autres que la politique monétaire 459
3. La structure organisationnelle 459
3.1. Le conseil d'administration 459
3.2. Le gouverneur et le premier sous-gouverneur 460
3.3. Le comité de direction 460
4. Le processus de décision de la Banque du Canada 460
4.1. L'analyse de la conjoncture et les prévisions économiques 461
4.2. La présentation au comité de direction 461
4.3. La discussion autour des orientations possibles 462
4.4. Le consensus et la décision 462
5. La mise en œuvre de la politique monétaire 462
5.1. La politique monétaire en pratique 464
5.2. La politique monétaire dans un contexte de taux d'intérêt bas 465
6. Le mécanisme de transmission à l'économie 466
6.1. L'effet immédiat de la politique monétaire sur les taux d'intérêt 467
6.2. Le rôle crucial du taux de change 468
6.3. L'effet ultime sur la croissance économique et l'inflation 469
7. Le rendement récent de la Banque du Canada 469
8. L'importance de la Banque centrale des États-Unis pour la politique monétaire canadienne 473
8.1. Les objectifs et l'indépendance de la Fed 473
8.2. La structure organisationnelle 473
8.3. Le processus de décision de la politique monétaire américaine 474
8.4. La politique monétaire de la Banque du Canada 474

CHAPITRE 21
Les entreprises publiques 477
Luc Bernier
1. Qu'est-ce qu'une entreprise publique ? 478
1.1. Les entreprises publiques canadiennes 481
1.2. Les sociétés d'État québécoises 482
2. Le contrôle et la gouvernance des entreprises publiques 483
3. Privatiser ou ne pas privatiser ? 486
4. Le renouveau des entreprises publiques dans la crise 493
Conclusion et questions de recherche 495

CHAPITRE 22
L'État, l'environnement et le développement durable 497
Maya Jegen
1. L'institutionnalisation de la politique environnementale et du développement durable 498
1.1. L'environnement : un problème politique tardif 498
1.2. Vers une politique environnementale 499
1.3. Le développement durable 499
2. Concepts, principes et instruments 501
2.1. Les propriétés d'un enjeu environnemental 501
2.2. Les principes guidant la politique environnementale 503
2.3. Les instruments et les outils de gestion de la politique environnementale 505
3. Les acteurs 509
3.1. Les acteurs étatiques 511
3.2. Les acteurs du système intermédiaire 513
3.3. Les citoyens 515
4. Les enjeux et débats 516
5. L'organisation et la gestion administrative au Canada et au Québec 517
6. Les grandes théories 518

PARTIE 5 – LA CONSTRUCTION DES RELATIONS AVEC LE MONDE 519

CHAPITRE 23
L'administration de la diplomatie 521
André Donneur
1. L'historique 522
2. La finalité des affaires extérieures et les fonctions des diplomates 526
3. Le droit diplomatique 528
4. L'administration et la coordination de la politique étrangère 536
5. La complexité de la formulation et de l'administration de la politique extérieure 541
6. L'évaluation des politiques extérieures 542
Conclusion : d'hier à demain 543

CHAPITRE 24
L'administration des liens économiques avec l'extérieur 545
Martin Coiteux
1. Le Canada entre deux voies d'intégration au commerce international 548
2. Un exemple bien canadien : le commerce de la bière 550

3. La question des marchés publics et des politiques d'achat préférentiel 552
4. Le secteur laitier : le système de gestion de l'offre est-il soluble dans le commerce international ? 554
Conclusion 558

CHAPITRE 25
L'administration de l'aide internationale 561
Daniel Holly
1. Une réponse à la pauvreté dans le monde 561
1.1. La mobilisation des pays pauvres 562
1.2. Une aide liée au développement du capitalisme 563
1.3. Des espaces dominés 563
1.4. Des organisations internationales actives dans le domaine 565
1.5. Le Canada dans l'aide publique au développement 566
2. Le cadre institutionnel 571
2.1. Une structure administrative complexe 571
2.2. Le premier ministre et le Cabinet du premier ministre 571
2.3. Le Cabinet 572
2.4. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international 572
2.5. Le ministre de la Coopération internationale 573
2.6. Le rôle central de l'Agence canadienne de développement international 573
3. L'administration de l'aide 574
3.1. La poursuite des grands objectifs assignés à l'aide 574
Conclusion 576

CHAPITRE 26
L'agriculture : une perspective québécoise des enjeux de l'OMC 577
Benjamin Lefebvre et Emmanuel Nyahoho
1. Les échanges mondiaux de produits agricoles 578
1.1. La progression constante des échanges et la diminution du poids du Canada 578
1.2. Les particularités du Québec 581
2. Le contexte québécois et la politique de la gestion de l'offre 585
2.1. La conjoncture et la rationalité d'une intervention 585
2.2. Les principaux éléments de la politique québécoise 587
3. L'Organisation mondiale du commerce et les cycles de négociations multilatérales 589
3.1. Le cycle d'Uruguay 589
3.2. L'Accord sur l'agriculture : l'évaluation globale des résultats 593

3.3. Le cycle de Doha 595
4. Les perspectives de la politique au Québec 598
Conclusion 600

LEXIQUE 603

BIBLIOGRAPHIES PAR AUTEUR 631

LES AUTEURS 677

LISTE DES ENCADRÉS, FIGURES ET TABLEAUX

Encadré 4.1. Les municipalités locales et la répartition des compétences entre les municipalités et le gouvernement 81

Encadré 4.2. Les municipalités régionales de comté 86

Encadré 4.3. Les changements consécutifs à la réforme des fusions et défusions 89

Encadré 6.1. Lois fédérales autres que la *Loi sur la statistique* donnant au statisticien en chef ou à Statistique Canada la responsabilité de la collecte ou de la diffusion de données particulières 117

Encadré 8.1. Quelques particularités des administrations publiques québécoise et canadienne en matière de gestion des ressources humaines 167

Encadré 8.2. La trilogie de l'engagement organisationnel . . . 176
Encadré 8.3. Les 10 tendances actuelles en marque employeur . . . 181
Encadré 19.1. Application de la loi au Canada entre 1889 et 1985 . . . 433
Encadré 19.2. L'arsenal antitrust aux États-Unis . . . 437
Encadré 19.3. Historique du régime de la concurrence canadien . . . 439
Encadré 19.4. Structure organisationnelle du Bureau de la concurrence du Canada . . . 441
Encadré 19.5. L'affaire *Microsoft*, 1990-2002 . . . 444
Encadré 19.6. Législations sur la concurrence adoptées ou en préparation dans les États membres de l'Organisation des Nations Unies et d'autres entités . . . 447
Encadré 19.7. La régulation de la concurrence au niveau international : un chaînon manquant . . . 451
Encadré 20.1. Le taux d'inflation selon l'indice des prix à la consommation . . . 457
Encadré 20.2. Le pouvoir d'achat du dollar canadien . . . 458
Encadré 20.3. Exemple de communiqué émis par la Banque du Canada, 6 décembre 2011 . . . 472
Encadré 22.1. Externalités . . . 504
Encadré 22.2. L'empreinte écologique . . . 509
Encadré 23.1. Portrait d'un diplomate classique . . . 524
Encadré 23.2. Exemple d'une demande d'agrément . . . 531
Encadré 23.3. Exemple de lettres de créance d'un ambassadeur . . . 532

Figure I.1. Administration publique et secteur public au Canada . . . 13
Figure 1.1. Trois types de décentralisation . . . 23
Figure 1.2. Structure gouvernementale canadienne . . . 26
Figure 2.1. Organismes centraux politiques et administratifs . . . 58
Figure 6.1. Composantes de l'Architecture des activités de programme de Statistique Canada . . . 124
Figure 7.1. Formation du denier public . . . 139
Figure 7.2. Facteurs déterminants de la taille de l'État . . . 145
Figure 7.3. Principes de gestion des finances publiques . . . 148
Figure 8.1. Les rôles des professionnels en ressources humaines selon Ulrich (1997) . . . 184
Figure 14.1. Les menaces sapent la sécurité . . . 289
Figure 14.2. Logo de l'Organisation de la sécurité civile au Québec . . . 320
Figure 16.1. Évolution du mode de gouvernance démocratique . . . 365
Figure 18.1. La constellation des agences économiques . . . 408

Figure 18.2. Évolution des principaux indicateurs économiques au Canada, en pourcentage, 1950-2010 420
Figure 20.1. Description de la fourchette cible du taux d'inflation 457
Figure 20.2. Organigramme du processus de décision de la politique monétaire de la Banque du Canada 463
Figure 20.3. Description de la fourchette opérationnelle du taux à un jour 464
Figure 20.4. La fourchette opérationnelle du taux de financement à un jour et son évolution récente (2001-2011) 465
Figure 20.5. Mécanisme de transmission de la politique monétaire 467
Figure 20.6. La fourchette cible du taux d'inflation au Canada et l'évolution du taux d'inflation entre 2001 et 2011 471
Figure 20.7. L'évolution relative des taux directeurs américain et canadien (2001-2011) 475
Figure 20.8. Organigramme de la structure organisationnelle de la Réserve fédérale des États-Unis dans le cadre de la politique monétaire 476
Figure 22.1. La structure du système politique 510
Figure 23.1. Organigramme du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international 538
Figure 26.1. Valeur des échanges internationaux de produits agricoles et agroalimentaires au Québec (en millions de dollars) 582

Tableau 1.1. Répartition des compétences entre les paliers de gouvernement 29
Tableau 1.2. Nombre total d'emplois dans le secteur public 34
Tableau 7.1. Dépenses totales des administrations publiques dans les pays du G-7, en pourcentage du PIB, 1970-2009, selon les comptes nationaux 143
Tableau 8.1. Éléments constitutifs du contrat psychologique 172
Tableau 8.2. Les professionnels en ressources humaines : rôles, livrables, activités et compétences requises 186
Tableau 13.1. Dépenses gouvernementales totales et par habitant en matière de culture de différents pays occidentaux, selon les années disponibles (2002, 2004, 2006, 2008, 2009, 2010) (en euros) 266
Tableau 13.2. Dépenses publiques au titre de la culture, selon la fonction et le palier de gouvernement, 2009-2010 (en milliers de dollars canadiens) 271
Tableau 13.3. Dépenses totales de l'administration publique québécoise au titre de la culture, selon le domaine et le secteur d'activités, entre 1985-1986 et 2009-2010 (période quinquennale) 278
Tableau 13.4. Dépenses totales des municipalités du Québec au titre de la culture,

selon la fonction, 1990, 1996, 2000 et 2003 (en milliers de dollars canadiens courants) 280
Tableau 15.1. Les différences entre les principaux types de systèmes électoraux 336
Tableau 15.2. Des exemples de différents systèmes électoraux 338
Tableau 15.3. Résultats de l'élection fédérale au Canada, 2011 345
Tableau 16.1. Taux de participation aux élections depuis 1980, Québec et Canada 354
Tableau 17.1. Principaux programmes sociaux de transferts et de services d'origine fédérale (Canada) et provinciale (Québec), 1940-1980 (sauf en matière de santé et d'éducation) 384
Tableau 17.2. Principaux programmes sociaux de transferts et de services au Canada et au Québec, depuis 1980 387
Tableau 20.1. Calendrier 2012 des dates d'annonce du taux directeur et du Rapport sur la politique monétaire 460
Tableau 20.2. Les taux d'intérêt au Canada en novembre 2011 468
Tableau 22.1. Les instruments en matière de politique environnementale 506
Tableau 25.1. Décaissements fédéraux au titre de l'aide publique au développement, par ministère ou organisme, en ordre décroissant, 2010-2011 570
Tableau 26.1. La croissance des échanges mondiaux de produits agricoles, selon les régions du monde 579
Tableau 26.2. Principaux exportateurs et importateurs de produits agricoles, 2010 580
Tableau 26.3. Principaux marchés d'exportations et d'importations de produits agricoles et agroalimentaires du Québec 583
Tableau 26.4. Principaux produits agricoles et agroalimentaires exportés et importés au Québec 584

INTRODUCTION[1]

Pierre P. Tremblay

Tout de même l'État, ce n'est pas seulement
la justice, la police, la diplomatie et la guerre,
c'est encore une gestion d'intérêts collectifs.

Pierre-Joseph PROUDHON
Théorie de l'impôt, 1860

Les temps sont difficiles pour l'administration publique. Critiquée de toutes parts, elle n'arrive plus à satisfaire toutes les demandes qui lui sont adressées. On la voit comme immobilisée par son propre poids et empêtrée dans un salmigondis de lois, de règlements et de conventions. Ses actions, si on en croit le cynisme populaire ambiant, sont trop coûteuses, soumises à divers trafics d'influence et bloquées par le corporatisme de tout un chacun, et elles ne sont nullement bénéfiques. Bref, l'administration publique est inefficiente et inefficace.

Mythe ou réalité ? Peut-être les deux à la fois, dans des proportions que chacun détermine en fonction de ses propres expériences avec cette institution et ses œuvres. Il n'y a qu'une seule façon de départager le vrai du faux : l'examiner sous toutes ses coutures. Un tel travail oblige à démonter, examiner et expliquer chaque pierre de l'édifice. Telle est l'ambition de ce recueil de textes sur l'administration de l'État et

1. Cette introduction reprend en partie les propos d'André Bernard et de Pierre P. Tremblay contenus dans l'introduction de *État administrateur, modes et émergences,* publié en 1997.

de ses politiques. Le domaine étant vaste et toujours en croissance, certains lieux et recoins seront exclus de la visite, soit parce qu'ils sont identiques à d'autres, soit parce qu'ils ne comportent pas d'enjeu particulier. L'échantillonnage est cependant suffisamment large et représentatif pour qu'au moment de refermer le livre, le lecteur puisse mieux connaître l'administration publique et juger de manière éclairée de ses forces et faiblesses.

Notre projet est avant tout de nature pédagogique. Il ne vise pas à publier des résultats de recherches spécialisées, ni même à exposer de nouvelles théories. Il ne se veut pas, non plus, un forum pour des débats d'experts. Ce livre s'inscrit dans la catégorie des ouvrages d'introduction à l'administration publique. Rédigé par des universitaires issus de différentes disciplines scientifiques, il s'adresse à un large public : les étudiants dont la gestion publique est une matière obligatoire ou optionnelle, les praticiens désireux d'élargir leurs connaissances et de confronter leur propre expérience aux propos des auteurs, ainsi que ceux et celles qui souhaitent mieux connaître les enjeux de la vie citoyenne et être mieux informés quand viendra le temps de choisir à qui confier les mandats de gouverner la collectivité et de gérer les ressources publiques.

La rédaction de cet ouvrage se fonde sur le postulat que toutes les dimensions de l'État moderne, de la vie politique et des politiques publiques sont autant d'objets de gestion ; c'est-à-dire d'objets créés et utilisés dans le but de structurer et de développer une société civile. Pour saisir toute cette réalité, il est nécessaire d'en connaître les principales notions, en commençant par la définition de l'expression usuelle « administration publique ».

Il a été demandé aux auteurs de livrer des écrits de type pédagogique dont le terrain soit le plus universel possible, même si leur univers est généralement canadien et québécois. Les États modernes se ressemblent tous sur le fond des choses, en dépit de leurs caractéristiques particulières. Il a aussi été demandé aux auteurs d'inclure dans leur texte les éléments suivants : une définition de leur objet d'étude, les concepts, les notions et les mots clés qui s'y rattachent, la description des principes, des acteurs, des enjeux et des débats ainsi que celle de l'organisation et de la gestion de l'objet. Enfin, il a été jugé important d'accompagner ces éléments d'une recension des grandes théories et des principales sources documentaires. Ainsi, au sortir de chaque chapitre, le lecteur aura une idée claire et une bonne synthèse du sujet. Dans le but d'alléger les chapitres, les bibliographies suggérées par les collaborateurs ont été regroupées à la fin du livre. Nous y avons aussi placé un lexique des divers termes, expressions ou concepts utilisés par les auteurs. C'est en gardant ces propos en tête que nous vous invitons maintenant à lire, à discuter et à réfléchir sur les écrits qui suivent. Ceux-ci sont regroupés selon les grandes fonctions de l'administration contemporaine de l'État telles que nous les vivons au Canada et au Québec : l'organisation et la gestion de l'État, la création et le maintien des institutions, l'épanouissement de la citoyenneté et de la société, le développement de l'économie ainsi que la construction des relations avec le monde.

La préparation d'un recueil ne peut se faire sans de précieuses collaborations. Nous tenons à remercier en particulier madame Céline Fournier, directrice générale des Presses de l'Université du Québec, qui a bien voulu accueillir cette deuxième

version d'un ouvrage publié en 1997. Nous remercions également ses collaborateurs et tous ceux et celles qui, de près ou de loin, ont contribué à cette production. Nous soulignons aussi la patience et la minutie qu'a su apporter Marc-André Houle à la réalisation de la bibliographie regroupée à partir des listes d'ouvrages proposées par les auteurs qui ont participé à cette œuvre collective.

1. UNE INSTITUTION PUISSANTE ET OMNIPRÉSENTE

Luc Weber[2] a dit de l'État qu'il est un acteur économique omniprésent. Est-il nécessaire d'ajouter que, dans nos économies modernes et développées, il est incontournable ? L'État moderne est tantôt pourvoyeur de fonds, tantôt emprunteur ou investisseur et, de plus en plus fréquemment, commerçant. Il est aussi le principal employeur. Au Canada, en 2007, par exemple, le secteur public représentait 17,4 % de l'emploi total. Dans la majorité des provinces, pour la même période, cette statistique dépassait allègrement les 20 % pour s'approcher de 30 % dans les cas du Manitoba et de la Saskatchewan[3]. Bien peu de secteurs de la vie économique d'une société lui échappent. De l'extraction des ressources naturelles jusqu'au constat des bénéfices et des dommages, il y a presque toujours une loi, un règlement, une règle, une politique pour encadrer l'action des humains et de leurs organisations, si ce n'est une aide financière directe ou autre pour les soutenir ou une pénalité pour en freiner les abus. L'État est le gardien de la richesse collective, qu'elle soit potentielle, virtuelle ou réelle. Ce rôle, il le joue en permanence depuis que Keynes côtoie Adam Smith dans l'imaginaire des nations industrialisées et, surtout, démocratiques.

L'actualité médiatique déborde d'événements impliquant soit un gouvernement, soit une régie ou une entreprise dite publique dont l'action ou l'inaction affecte la conjoncture économique d'une façon favorable ou défavorable. Au moment d'écrire ces lignes, le gouvernement fédéral américain a déjà injecté plusieurs centaines de milliards de dollars pour soutenir certaines très grandes institutions financières et transféré des sommes aussi astronomiques vers d'autres secteurs industriels, notamment chez certains constructeurs automobiles. Il serait même devenu avec le syndicat le propriétaire de General Motors, un des symboles de la toute-puissance de l'Amérique. Au Canada, le gouvernement fédéral n'a pas hésité à venir en aide à l'industrie automobile pendant qu'au Québec, ce sont les résultats de la Caisse de dépôt et placement qui sèment l'émoi et dont l'imputabilité gouvernementale est évoquée. La plupart des pays dits riches connaissent ce genre de situation où la manœuvre gouvernementale de sauvetage économique est appelée à grands cris. En cela, l'État semble être le seul acteur capable de rétablir la situation.

Cependant, en s'arrêtant à la seule dimension économique de l'État, on choisit d'avoir une vue tronquée de sa réalité actuelle. Il est essentiel pour la compréhension des choses de dire que la fonction économique attribuée à l'État moderne a préparé l'avènement de son modèle le plus achevé, celui de l'État-providence, dont

2. Voir Luc Weber (1988). *L'État, acteur économique : analyse économique du rôle de l'État*, Paris, Economica.

3. Statistique Canada, catalogue nº 68-213-X, p. 45-46.

l'envergure recouvre tous les aspects d'une société ainsi que tous les moments de la vie d'une personne. En effet, peu d'activités humaines demeurent ignorées de l'appareil étatique. Il n'y a qu'à consulter la liste des organismes de toute nature liés directement ou indirectement à un gouvernement pour s'en convaincre rapidement. Des gestes aussi intimes que le choix d'un prénom pour son enfant nouveau-né tombent sous l'autorité du directeur de l'état civil, dont le pouvoir l'autorise à l'accepter ou à le refuser au nom des principales valeurs dominantes dans une société. Ici, au Québec et au Canada, des parents seraient bien malavisés de vouloir affubler leur rejeton du nom d'un objet de consommation courante comme, par exemple, Glace-à-la-vanille. Nos coutumes, nos traditions et le respect dû à tout individu, tout cela milite en faveur d'une interdiction des identifications pouvant porter au ridicule. Un coup d'œil sur la liste des ministères et organismes renforce cette impression de l'omniprésence étatique. On y retrouve un ministère de la Famille et des Aînés, un ministère responsable de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, de même que le Conseil des appellations réservées et des termes valorisants et le Secrétariat à l'adoption internationale. Un examen de la liste des lois québécoises, voire des règlements municipaux, serait probablement encore plus révélateur de la longueur des tentacules de l'État.

L'action de l'État transcende la vie de l'être humain. Avant sa naissance, les gouvernements ont mis en place des lois qui encadrent la conception de la vie : certaines interdisent l'interruption volontaire de la grossesse ; d'autres l'autorisent sous réserve de balises nécessaires. Les modes et les modèles de parentalité sont tantôt prescrits, tantôt ignorés. La naissance se doit d'être reconnue par un officier de l'état civil, faute de quoi, ni la reconnaissance légale de la personne, ni sa citoyenneté ne sont possibles. Tout au long de sa vie, l'État accompagne l'individu en le précédant ou en le suivant, selon les besoins. Enfin, au terme du séjour terrestre d'un être humain, l'administration viendra certifier son décès. Bien peu d'activités humaines ont été oubliées par l'État ; même les gestes les plus intimes doivent être posés là où la société les accepte et dans les lieux autorisés par la loi et les règlements. Le principal défi de cette omniprésence est de composer avec les droits et les libertés définis et interprétés par l'État et ses représentants.

L'État actuel a connu une évolution naturelle et logique. Le modèle providentiel, qui est une forme plus achevée de l'État interventionniste, n'aurait pu apparaître avant celui-ci, lequel n'aurait pu arriver sans l'épuisement de l'État-gendarme. L'État, dans son modèle actuel et en dépit des critiques qui lui sont adressées à raison ou à tort et de toutes ses défaillances, va demeurer et même se renforcer parce qu'il est la seule institution capable de garantir la survie de l'humanité et de sa planète. Somme toute, il semble que les finalités et les façons de faire particulières du secteur public perdureront encore longtemps et que leur présence va prendre de l'importance. Ainsi, dans l'ensemble de l'économie canadienne, à la fin du quatrième trimestre 2008, le secteur public a généré directement une production de biens et de services qui correspond, en gros, à quelque 20,3 % du produit intérieur brut (PIB) du Canada. Dans son édition de juillet 2008, *L'observateur économique canadien* rapportait, dans

son supplément statistique historique, que les services gouvernementaux (dépenses courantes et investissements) comptaient pour 20,7 % du PIB du Canada en 1961 et que cette proportion s'établissait à 22,3 % à la fin de l'année 2007[4].

Comme nous venons de le voir, l'administration étatique n'a pas toujours été aussi présente dans la vie des citoyens canadiens. Au dire de Ronald W. Crowley[5], l'interventionnisme effectif de l'État ne remonte pas plus loin qu'aux années 1930. Il aura fallu, comme nous l'avons évoqué précédemment, le remplacement d'une philosophie économique par une autre, suivi d'un essor industriel et technologique, pour que les pouvoirs publics mettent graduellement en place le secteur public tel qu'on le connaît aujourd'hui. Les mêmes facteurs sont de nouveau en effervescence et contribuent à transformer le visage et le rôle de l'administration publique. Le rôle de l'État, ses fonctions particulières, son envergure organisationnelle ainsi que les ressources utilisées sont en constante évolution au gré de la transformation même de la société dont il est issu. Demain, sera-t-il plus présent ou plus effacé ?

Il faudrait donc s'attendre à ce que certains champs d'action des pouvoirs publics acquièrent une nouvelle importance et que d'autres perdent leur prépondérance, ou encore que la hiérarchie des missions et des secteurs d'intervention soit modifiée. Si, comme c'est le cas au Québec en 2009, les dépenses en matière de santé sont largement en avance sur celles de l'éducation, rien n'indique qu'une éventuelle modification de la pyramide des âges, conséquence d'une revitalisation de la natalité associée à d'autres facteurs démographiques, ramènera la quasi-parité de ces secteurs observée au milieu des années 1970[6]. À cette époque, la mission sociale, qui incluait le domaine de la santé dans la nomenclature budgétaire, captait 34,4 % de l'ensemble des dépenses de programmes du gouvernement du Québec, tandis que la mission éducative en recevait 32,9 %. L'écart était plutôt faible compte tenu de l'importance budgétaire des deux missions. Au cours de l'exercice 2009-2010, la mission santé s'est vu attribuer 40,5 % des dépenses et la mission éducation et culture, 23,2 %[7]. Nous ne sommes plus dans le même match.

La contribution au PIB canadien des établissements publics d'enseignement et de ceux du secteur de la santé et des services sociaux (secteurs d'activité privilégiés de l'État-providence) était, pour le même exercice, estimée à 10 %. Les entreprises publiques, de leur côté, ont généré environ 3 % du PIB. Statistique Canada, pour sa part, affirme que l'ensemble des pouvoirs publics au Canada a dépensé 607,6 milliards de dollars (G $) en 2007-2008[8]. Les chiffres plus récents demeurent impressionnants. Pour le deuxième trimestre de 2008-2009, le PIB du pays s'élève à 1 124,3 G $ et

4. Voir *L'Observateur économique canadien*, supplément statistique historique 2007-2008, juillet 2008, ainsi que la publication régulière du 14 mai 2009 (catalogue nº 11-010-X).
5. Voir Ronald W. Crowley (dir.) (1993). *Compétitivité et prestation des services publics*, Kingston, École des études en politiques publiques, Université Queen's, p. 7-9.
6. La répartition des dépenses de programmes en grandes missions est arrivée avec la mise en place du budget programme, dont la première mouture fut publiée pour l'exercice 1973-1974. Un exposé de l'historique a été fait par l'ancien ministre des Finances Raymond Garneau. Voir Raymond Garneau (1999). « La budgétisation par programmes : rationalité budgétaire contre rationalité politique », dans Guy Lachapelle, Luc Bernier et Pierre P. Tremblay (dir.), *Le processus budgétaire au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 33-41.
7. Gouvernement du Québec (2009). *Budget de dépenses 2009-2010*, volume IV, mars, p. 96.
8. Statistique Canada, *Statistiques sur le secteur public 2007-2008*, tableau explicatif 1, p. 27.

l'apport des organismes publics est demeuré sensiblement le même. Force est de reconnaître la présence imposante de l'État dans l'économie du pays. Qui plus est, les flux que sont les transferts en provenance du secteur public affectent en grande partie l'ensemble de la production et de la consommation nationale, c'est-à-dire l'offre et la demande. Ajoutons que la totalité des échanges répertoriés lors de la compilation du PIB est assujettie à des lois et règlements imposés par les autorités. Pour finir, rappelons que les montants des transactions servent de base à des prélèvements obligatoires de toute sorte (que ces impôts prennent la forme de droits, de taxes ou de cotisations). Bref, il n'y a que « l'économie souterraine » qui échappe aux contrôles exercés par les administrations publiques.

Au chapitre de l'emploi, aujourd'hui encore, à peu près le cinquième de la main-d'œuvre canadienne active travaille dans ce qu'on appelle communément le secteur public, c'est-à-dire l'ensemble des ministères, organismes, agences, administrations municipales ou régionales, régies, offices ou entreprises étatiques de toute sorte que compte le pays[9]. Pour Statistique Canada, le secteur public affichait en 1991 un ratio de 96,1 employés par mille habitants ; ce ratio a été ramené à 84,2 pour mille habitants en 2005[10]. Cette statistique, cependant, ne tient pas compte des emplois du secteur privé dont l'existence est assurée presque entièrement grâce aux subventions et aux contrats de services accordés par l'État. Songeons, par exemple, aux entreprises de travaux routiers ou à l'industrie de la défense, sans parler des entreprises qui exportent des biens et services vers les secteurs publics étrangers. Somme toute, dans le contexte des sociétés avancées, l'État minimaliste est devenu une utopie.

Dans l'ensemble des pays ayant adopté l'euro comme devise monétaire, les dépenses des administrations publiques en 2005 atteignent 47,9 % du PIB, soit légèrement plus que pour l'ensemble des pays de l'Union européenne. Plusieurs dépassent allègrement les 50 %, dont l'Italie, la France et, surtout, la Suède. Les plus faibles taux ne sont pas inférieurs aux 35 % observés en Australie et aux États-Unis. Dans un ensemble plus large, celui de l'OCDE, la moyenne est de 40,8 %. Au cours de la période d'observation, plusieurs des pays recensés affichent un recul sensible de l'importance des dépenses publiques. C'est notamment le cas en Belgique, au Danemark et même en Suède, naguère considérée comme le modèle d'un socialisme démocratique efficace. D'autres États tels l'Australie, l'Italie, le Royaume-Uni et les États-Unis ont connu des reculs plus légers pendant que la France, l'Allemagne, le Japon et la Norvège ont vu le volume de leurs dépenses publiques augmenter de manière importante (au Japon) ou plus modeste (dans les trois autres pays).

Les facteurs de progression ou de recul sont nombreux et n'ont pas toujours les mêmes effets d'un endroit à l'autre. De plus, sur une période de référence plus longue, on pourrait probablement noter des courbes du volume des dépenses publiques en fonction de facteurs plus déterminants, comme le PIB par exemple. Il reste que la moyenne de 40,8 % du PIB affichée par l'ensemble des pays membres de l'OCDE semble constituer un seuil type de la présence de l'État.

9. Selon les diverses compilations faites par Statistique Canada, la proportion varie entre 20 % et 24 %. On retiendra comme ordre de grandeur 1/5 ou 1/4, selon les points de vue adoptés.

10. Statistique Canada (2006). *Statistiques sur le secteur public: supplément*, tableau 1.1 au catalogue n° 68-213-SIF, p. 7.

Il n'existe pas de limite théorique à l'intervention de l'État. La demande est exponentielle et le réflexe de l'accroissement des ressources est bien ancré dans les mœurs administratives. Au moment d'écrire ces lignes, la presse écrite et la presse électronique consacrent leurs manchettes à la mort d'un itinérant abattu par un agent de police. Le débat était prévisible : d'une part, on s'interroge sur l'indifférence envers la vie des sans-abris ; d'autre part, dans les administrations, on réclame un surcroît de ressources publiques en se renvoyant la balle tout en constatant l'impuissance des services publics à aider une personne qui refuse les soins nécessaires à sa condition. L'élargissement de la demande de services publics n'est pas toujours aussi simple. C'est le cas lorsque cette demande émane du développement. Il en est ainsi de l'Internet. Cet accomplissement du cerveau humain a engendré d'importantes difficultés sociales ; pensons en particulier aux ramifications de la cybercriminalité et à la mise à nu de la vie privée par les réseaux sociaux. La seule action du secteur privé est incapable de remédier à ces maux potentiellement destructeurs pour une société. On sait maintenant que le marché ne peut pas être la solution aux malaises d'une collectivité. Il en est incapable parce qu'il est dépourvu du pouvoir typiquement étatique de contraindre.

Ce pouvoir sur l'individu et sur la collectivité, c'est la puissance publique, autrement dit le droit accordé aux autorités politiques et administratives de forcer une personne ou une collectivité de personnes à se comporter ou à agir de manière à servir indistinctement l'intérêt de l'ensemble des citoyens. En démocratie, la puissance publique est créée par la volonté des citoyens et réside dans l'État. L'usage légal et légitime en est réservé aux autorités désignées et aux agents qu'elles emploient, en retour d'une reddition de comptes périodique. Le pouvoir étatique regroupe des pouvoirs particuliers dont les plus évidents sont le pouvoir policier, le pouvoir de faire la guerre, de rendre la justice, de créer la monnaie et, certes, le pouvoir de lever des impôts.

Toute collectivité est un corps vivant qui évolue et qui se transforme. Plus ce corps s'épanouit, plus il se complexifie et se raffine. Maslow[11] a bien décrit ce phénomène de développement et les attentes qu'il provoque chez l'individu, tandis qu'Ashby[12] a su dire qu'un problème complexe requiert une réponse de nature équivalente. Cependant, ce qu'on n'a pas retenu de ces auteurs, c'est que l'évolution d'un objet, quel qu'il soit, implique graduellement toutes ses composantes. Ainsi, une collectivité parvenue à un stade d'évolution très élevé aura mis en évidence un très grand nombre de problématiques collectives dont seul l'État peut commander les réponses en vertu de la puissance publique. Les avancées peuvent facilement faire illusion. Ainsi, on croit trop rapidement que la mondialisation annonce l'affaissement des gouvernements nationaux. On oublie que sans un engagement ferme et soutenu des administrations publiques, un grand nombre d'individus et d'entreprises seraient exclus du jeu ; sans compter que, s'il était exclusif à un petit nombre de gros joueurs, ce jeu virerait au chaos et à la substitution de l'intérêt individuel à l'intérêt collectif.

11. Voir Abraham H. Maslow (1970). *Motivation and Personality*, 2e éd., New York, Harper and Row.
12. Voir W.R. Ashby (1956). *Introduction to Cybernetics*, New York, Wiley.

2. L'INTÉRÊT COLLECTIF ET LE BIEN PUBLIC

C'est la raison première de l'organisation publique. On fonde des institutions, on structure et on hiérarchise des organismes, on prélève des fonds, on mobilise des ressources, on met en œuvre des programmes de services publics parce qu'on est convaincu qu'à court, moyen ou long terme, ce qui est donné à chacun va bénéficier à tous, directement ou indirectement. Inversement, on croit que ce qui est donné à tous sera profitable, voire indispensable à chacun.

Justifier n'est pas définir, et ce qui précède ne peut servir de définition à la notion d'intérêt général. D'ailleurs, il existe depuis longtemps un débat sur l'interprétation à donner à cette notion. Certains voient l'intérêt général comme l'ensemble des intérêts individuels ; d'autres préfèrent y voir l'intérêt qui transcende la somme des intérêts individuels. En relation avec l'action étatique, on utilise parfois l'expression « intérêt national » ou « intérêt public ». Quelle que soit l'appellation à privilégier, il importe surtout de retenir que cette notion concerne la finalité d'une institution ou d'une action qui affecte l'ensemble d'une population. L'État et ses organismes n'ont pas le monopole de l'intérêt général ; une entreprise privée et, plus particulièrement, un organisme non gouvernemental d'aide et de bienfaisance agit aussi pour le bien d'une collectivité. Cependant, un tel organisme peut exister en dehors de cette raison d'être, ce qui n'est pas le cas de l'organisme public.

De cette première notion découle le concept de « bien public », qui, s'il est moins controversé que le précédent, peut facilement être confondu avec lui si on donne au mot « bien » un sens de finalité, ce qui serait une erreur importante pour la compréhension de l'administration publique. Il est plus correct de nuancer ce concept en distinguant ses dimensions singulière et plurielle. Au singulier, un bien public est un objet ou une activité indivisible dont l'accessibilité peut difficilement être restreinte et contrôlée. Il en est ainsi de l'air pur, de la paix, de la sécurité, de la diplomatie, des droits et libertés, de la condition féminine et d'autres biens de même nature. De plus, on n'épuise pas la paix, la sécurité et la stabilité en les consommant. Quand la paix règne, tout le monde en profite. Quand la sécurité et la stabilité sont assurées, chacun peut espérer sans crainte.

En revanche, au pluriel, les « biens publics » sont les espaces, ressources, installations, matériels, denrées, marchandises, titres et autres « avoirs » détenus par les pouvoirs publics au nom de la collectivité. Contrairement au bien public, ceux-ci sont divisibles et peuvent être appropriés au bénéfice d'une ou de plusieurs personnes à l'exclusion des autres. Cette distinction est importante. En effet, pour prendre un exemple, une « voiture officielle » est un « bien public », mais elle est réservée à l'usage exclusif des « officiels ». Un terrain militaire est un « bien public », mais on ne peut y accéder sans autorisation.

Cependant, les biens publics ne peuvent être accessibles que si une autorité et une administration les rendent disponibles. Pour faire régner la paix, il faut des « agents » capables de l'imposer aux fauteurs de troubles (qui, par définition, tentent de « troubler » la paix publique). Pour assurer à une population la sécurité et la stabilité qui peuvent contribuer à son bien-être, il faut substituer l'ordre à l'anarchie et

accepter une gestion centralisée et collectivisée de certaines ressources (que cette gestion soit démocratique ou non). Bref, dans une collectivité, la plupart des « biens publics » sont ceux que procurent les autorités et les administrations.

3. LES POUVOIRS PUBLICS

La tradition dont font état les écrits les plus anciens établissait déjà ce qu'on appelle aujourd'hui les « pouvoirs publics ». Dans ces textes qui datent de plusieurs milliers d'années, il est question de titulaires de postes d'autorité dont les titres évoquent ceux de l'histoire récente. Les représentations de l'autorité évoquées dans des sculptures ou des dessins exhumés par les archéologues montrent que les sociétés des débuts de l'histoire étaient hiérarchisées et segmentées (quelle que fût la « forme » de leur « système politique » ou celle de leur « système économique »); dans ces sociétés, il y avait des dirigeants et ceux-ci avaient leurs conseillers, leurs serviteurs, leurs soldats… Les sociétés du passé avaient leurs lieux publics (places, lavoirs, etc.) et des installations gérées par les autorités (greniers, caches, etc.). Dans certaines de ces sociétés anciennes, les autorités avaient mobilisé les ressources collectives pour construire des ouvrages défensifs, des routes, des canaux, etc. Certaines de ces sociétés d'autrefois ont même laissé des vestiges d'une formidable organisation politique (forteresses, palais, réseaux d'irrigation, aqueducs, etc.). Loin d'être une invention contemporaine, la politique a marqué l'histoire de l'humanité, de l'invention de l'écriture (qui marque la frontière entre la préhistoire et l'histoire) jusqu'à nos jours.

4. L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

L'administration publique est un vocable passe-partout qui désigne à la fois l'institution qui donne corps à l'État et le mode spécifique de gestion qui lui est reconnu. Dans le premier cas, on la confond le plus souvent avec le gouvernement, la municipalité ou toute autre instance de nature politique. Dans le deuxième cas, on l'associe au management, c'est-à-dire à la direction, à l'organisation et à la gestion d'une entreprise appartenant en tout ou en partie à une collectivité territoriale de citoyens. Les substantifs « administration », « gestion » et « management », comme les verbes « administrer », « gérer » et « diriger », ont des sens voisins. Par souci de précision et, surtout, de distinction, certains préfèrent utiliser « administration » pour parler d'actions de grande envergure (ainsi, on dit « conseil d'administration » ou « administration publique »), réservant le terme « gestion » à la direction d'un service ou d'une entreprise. Par contre, le formidable essor des sciences administratives dans la seconde moitié du XX^{e} siècle a engendré un phénomène de mimétisme entre la gestion du secteur privé et celle du secteur public.

Les façons de faire du secteur privé étant de plus en plus adoptées par le secteur public, on s'est mis à parler de « management public[13] ». Même si les mots « management », « gestion » et « administration » sont souvent utilisés comme des synonymes, les auteurs du présent ouvrage ne font usage que des termes « administration » et « gestion », le premier étant employé dans un sens plus large que le second (celui-ci étant utilisé, par exemple, dans l'expression « gestion des finances publiques »).

Même si cela peut sembler une tautologie, il est important de le préciser : l'administration publique concerne la gestion des activités des administrations publiques. Et les administrations publiques mettent en œuvre les décisions des autorités, notamment les décisions qui visent le bien public ou qui se rapportent aux biens publics.

Parce qu'elles consacrent une bonne part de leurs activités à la mise en œuvre des décisions des autorités qui visent le bien public, les administrations publiques sont au service du bien public. Il est indéniable que les autorités présentent leurs décisions comme étant formulées pour le bien public. Dans la mesure où l'élection et la réélection des titulaires des postes d'autorité dépendent de la confiance que leur portent les citoyens, il est vraisemblable que les décisions des autorités correspondent à la conception du bien public comme nous l'avons abordée plus haut. En somme, il est logique de dire que, dans une démocratie, l'administration publique est au service du bien public. L'action de l'administration publique s'exerce sur un domaine particulier : le secteur public.

5. LE SECTEUR PUBLIC

Le secteur public, évidemment, ne peut se définir que par rapport au secteur privé. La distinction que l'on fait au Canada entre le secteur public et le secteur privé est une distinction « conventionnelle », fondée sur divers critères, le principal étant le statut juridique des organismes. Ce statut juridique sépare généralement les organisations qui relèvent d'intérêts privés de celles qui relèvent des pouvoirs publics. Le tri se ferait facilement si tous les objets à répertorier répondaient à une norme claire. Tel n'est cependant pas le cas. Comme nous l'avons vu plus haut, les interventions des pouvoirs publics sont si nombreuses et si diversifiées que se côtoient dans un même secteur d'activité des ministères, des régies, des entreprises publiques, des entreprises privées détenues par des sociétés de droit public, etc.

Jadis, on a pu croire que la définition de « secteur public » pouvait reposer uniquement sur la notion de propriété. Il y aurait eu, d'un côté, la propriété privée et, de l'autre, tout le reste. Mais tout le reste comprenait aussi la propriété mixte, associant pouvoirs publics et intérêts privés. Était-il « logique » de classer dans le

13. Voir Adrien Payette (1992). « Éléments pour une conception du management public », dans Roland Parenteau (dir.), *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 3-24. La même question est discutée par Roland Parenteau (1994). « Peut-on parler de management public ? », dans Gérard Éthier (dir.), *L'administration publique : diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 3-20.

secteur public l'ensemble des organisations dont la propriété était mixte ? Fallait-il placer d'un côté les organisations « dominées » par des intérêts privés et, de l'autre, les organisations « contrôlées » par les pouvoirs publics ? Forcément, pour répondre à ces questions, il fallait choisir. Quant à choisir, fallait-il classer dans le secteur public des organisations qui, tout en appartenant entièrement à des intérêts privés, étaient presque entièrement « financées » par les pouvoirs publics (par exemple les universités dites « privées ») ?

On pourrait envisager d'étendre la définition du secteur public à toute organisation financée par l'impôt (défini comme étant tout prélèvement monétaire, effectué d'autorité par les pouvoirs publics pour alimenter le Trésor public, ne comportant pas de contrepartie directe). Mais le mode de financement (« fiscal » ou « non fiscal ») ne permet pas de tout départager, car beaucoup d'organisations sont financées à la fois par l'impôt et par le marché.

À l'évidence, il est difficile de classer les organismes dont la propriété est mixte et ceux dont le financement repose à la fois sur des revenus tirés du marché et sur des sommes prélevées dans le Trésor public. La difficulté reste considérable même quand on prend en compte le degré de contrôle que les autorités imposent à de tels organismes. En effet, l'intensité de ce contrôle est variable ; à la limite, il serait arbitraire de déterminer le degré de contrôle servant de seuil aux fins d'un classement. Faudrait-il classer dans le secteur public une entreprise « semi-privée » dont les prix de vente sont fixés, les conditions d'exploitation réglementées et les transactions scrutées en détail par les pouvoirs publics, puis classer dans le secteur privé une entreprise « semi-publique » à laquelle les autorités ont laissé une très grande autonomie ?

Certes, le statut juridique semble bien pratique. Il permet de dire si Air Canada Entreprise[14], par exemple, faisait partie ou non du secteur public ! Mais le statut juridique peut faire illusion. En effet, on vient de le voir, une organisation constituée en entreprise privée (par exemple, en vertu de la Loi sur les compagnies) peut se trouver sous la totale dépendance des pouvoirs publics. Somme toute, quel que soit le critère retenu, il y aura toujours des cas qui ne correspondent pas parfaitement aux modèles.

La multiplication des organismes autonomes qui relèvent des autorités fédérales ou provinciales (sans parler des sociétés créées par des organismes autonomes, notamment les municipalités) rend difficile la délimitation précise des frontières du « secteur public », quelle que soit la définition que l'on veut bien lui donner. La difficulté s'accroît, on l'a déjà vu, du fait que de plus en plus d'organismes « publics » sont associés à des intérêts privés, certains étant propriétaires d'une partie du capital d'entreprises privées. Cette difficulté est à la mesure de la complexité qui caractérise le secteur public.

Définir, c'est choisir ; la définition du secteur public procède nécessairement de choix difficiles qui ne font guère consensus. Statistique Canada a, par le passé, tenté de clore le débat en « énumérant » les organismes à classer dans le secteur public.

14. Après une privatisation et une restructuration consécutives à des difficultés financières, la compagnie nationale du Canada est devenue Air Canada Entreprise.

L'énumération retenue par Statistique Canada a été fortement critiquée[15], tout en faisant autorité parce qu'elle est la seule à faire l'objet de compilations systématiques. Le portrait actuel du secteur public présenté par l'organisme officiel de la statistique au Canada et reproduit à la figure I.1 est une excellente illustration de la définition du secteur public retenue pour les fins du présent ouvrage. Cette définition trace bien les contours du secteur public tout en mettant en évidence ses diverses composantes : les administrations centrales des différents paliers de gouvernement, les grands réseaux de services publics ainsi que les entreprises publiques. En fait, cette définition tente d'inclure dans le secteur public tous les organismes qui ont été créés au nom de l'intérêt collectif.

6. LES PARTICULARITÉS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

L'administration publique a des particularités qui forcent la mise en place d'une structure organisationnelle hétérogène et qui la distinguent du secteur privé, même lorsque la frontière entre les deux est très ténue, voire ambiguë. La principale raison qui empêche les administrations publiques de calquer le modèle opérationnel des entreprises privées est que les administrations publiques appliquent la loi ou sont chargées de missions spécifiques qui découlent d'une loi, alors que les entreprises privées la subissent. Prenons le cas de la Société des alcools du Québec (SAQ). Celle-ci, en vertu de la loi qui la constitue, possède et exerce un pouvoir d'autorisation et d'interdiction à l'égard de personnes et d'entreprises désireuses de faire commerce de vins et de spiritueux. Nulle entreprise du secteur privé ne peut se prévaloir d'un tel pouvoir, d'où la distinction fondamentale entre la SAQ et une société qui fabrique des alcools mais qui ne peut les vendre sur le marché québécois que par l'entremise des magasins de la SAQ[16]. Les administrations publiques sont l'instrument de l'autorité, qui s'exprime par la loi. La loi dicte les obligations et les interdictions, établit les droits et les libertés, prescrit, en somme, la marge de manœuvre à l'intérieur de laquelle doivent s'inscrire les comportements individuels. Les administrations publiques servent l'autorité en appliquant et en faisant respecter les décisions politiques.

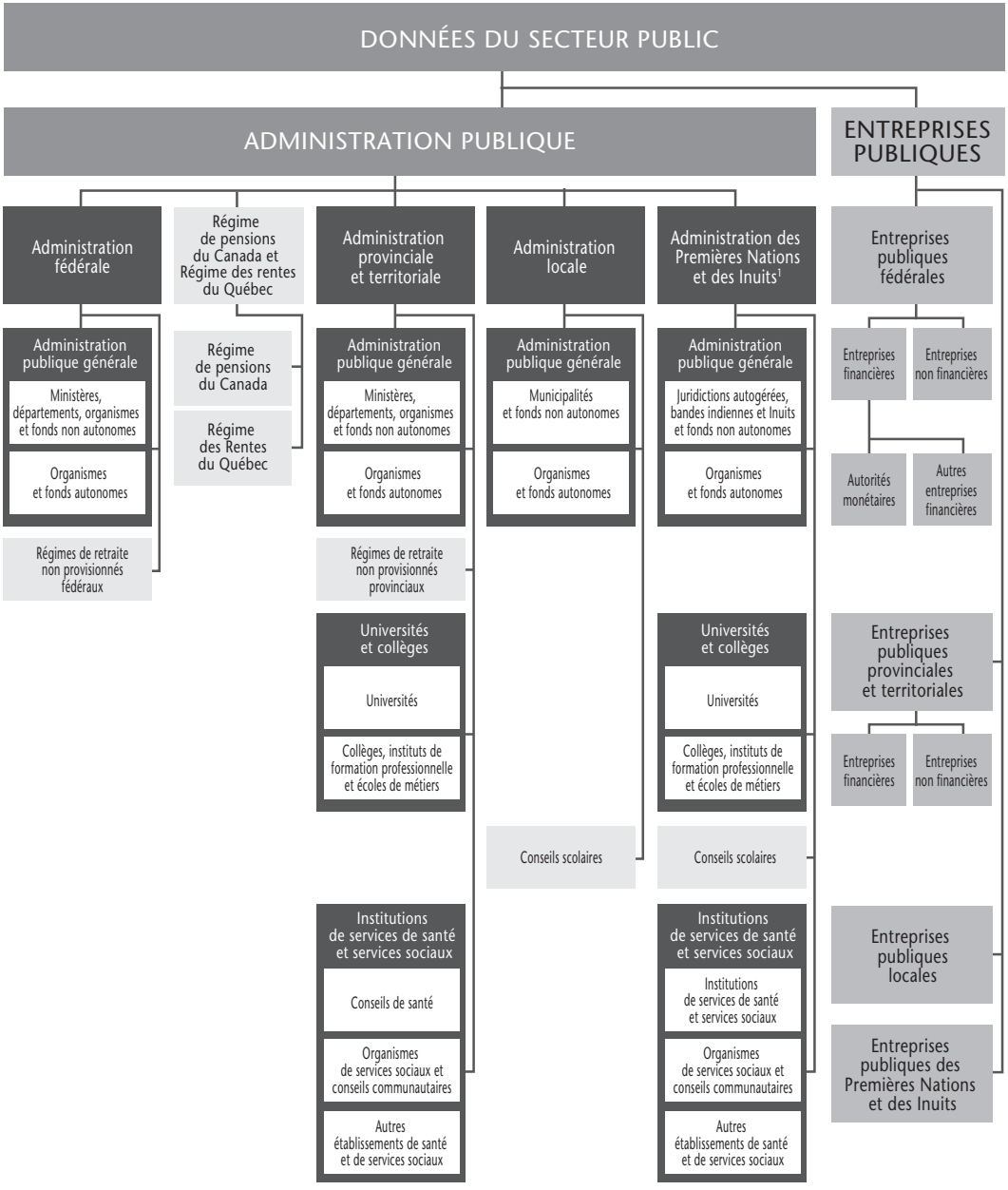
À la différence d'une entreprise privée qui, même si elle figure parmi les plus grandes, n'embrasse jamais qu'un certain nombre d'activités, le secteur public s'intéresse aux activités de toutes les entreprises, de sorte que, de ce premier point de vue, l'hétérogénéité des domaines d'intérêt du secteur public est plus grande que celle d'aucune autre entreprise. Les autorités du secteur public imposent à toutes les entreprises une réglementation très contraignante (enregistrement, rapports, contributions, normes et ainsi de suite) mais, en même temps, elles accordent une sécurisante protection aux entreprises qui se conforment aux lois en vigueur. La plupart des lois qui s'appliquent au monde des affaires ont d'ailleurs été adoptées pour régulariser les échanges, amener le respect des engagements, des commandes, des contrats, éviter ce qu'on appelle « le vol » et éliminer le recours privé à la violence

15. Cette critique a surtout été faite par Gérard Bélanger. Voir, notamment, G. Bélanger (1988). *Croissance du secteur public et fédéralisme : perspective économique*, Montréal, Agence d'ARC, p. 215-250.

16. Voir Loi sur la Société des alcools du Québec, L.R.Q., chapitre S-13, section II, mise à jour au 14 mai 2009.

FIGURE I.1.

ADMINISTRATION PUBLIQUE ET SECTEUR PUBLIC AU CANADA



Source : Statistique Canada, *Guide du secteur public*, nº 12-589-X au catalogue.

(la violence ou la menace de violence étant souvent associée au vol et à toutes sortes de spoliations). Certaines lois ont été conçues pour encourager la recherche de gains de productivité et pour stimuler l'innovation (c'est le cas des lois relatives aux brevets d'invention, à l'aide au développement, à l'exportation, à la recherche et ainsi de suite). D'autres lois qui bénéficient à toute la population avantagent tout de même les entreprises : c'est le cas des lois relatives aux services « publics » et à l'aménagement du territoire (ce qui implique la construction d'installations « publiques » allant des réseaux d'irrigation des terres agricoles aux réseaux routiers). Le secteur public sert aussi le monde des affaires en assurant le long terme (négociations internationales, protection des ressources, étude des tendances, etc.). Par ailleurs, en exerçant un certain contrôle sur la monnaie, les autorités tentent d'assurer à la fois la stabilité et l'incitation à la croissance que réclament les porte-paroles de nombreuses entreprises et de nombreux groupes d'intérêt représentant diverses catégories sociales. En outre, pour le bénéfice des entreprises qui respectent les règles, les autorités essaient de traquer les gens d'affaires et les « simples particuliers » qui ne les respectent pas. En définitive, les très nombreuses interventions du secteur public dans le monde des affaires couvrent un large éventail de domaines et requièrent une organisation et des ressources en conséquence.

7. LES POLITIQUES PUBLIQUES

Le terme « politiques publiques » renvoie aux orientations que les gouvernements et les administrations publiques donnent à leurs activités dans leurs différents domaines d'intervention. Dans l'avant-propos d'un récent ouvrage sur la question, Stéphane Paquin[17] affirme qu'il existe plusieurs définitions. Il rappelle que, pour Harold D. Lasswell, le rôle de la politique était de préciser qui obtient quoi, quand et comment. Pour Thomas Dye, la politique publique englobe tout ce que les gouvernements choisissent de faire ou de ne pas faire. Paquin poursuit en citant Leslie Pal, pour qui les politiques publiques sont une série d'actions ou d'inactions que les autorités adoptent face à un problème ou un ensemble de problèmes. Enfin, en interpellant Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, Paquin précise que les politiques publiques constituent l'action des autorités publiques. On le voit, toutes les propositions tournent autour de l'idée de choix et de décision. En fait, la politique publique, c'est la ligne de conduite qui préside aux choix et aux modalités d'intervention des pouvoirs publics.

L'extrait suivant du texte de Paquin mérite d'être cité intégralement :

> En anglais, on fait généralement la distinction entre trois concepts : *polity, politics* et *policy*. Le premier concept, qui vient du grec *polis* et *polities*, renvoie à l'organisation politique de la société. Le second, *politics*, pourrait être traduit en français par « la politique », c'est-à-dire une compétition entre acteurs du monde politique afin d'exercer le pouvoir. Le dernier, *policy*, sera donné en français par « une politique ». Les politiques publiques sont intimement liées à

17. S. Paquin, L. Bernier et G. Lachapelle (dir.) (2010). *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 7.

ces trois concepts : elles représentent une vaste gamme de politiques (*policy*) qui ne sont possibles que par la politique (*politics*) et qui permettent l'organisation politique de la société (*polity*)[18].

Les politiques publiques ne sont possibles qu'en raison de l'existence de l'État et des processus politiques qui l'animent. En français, on peut illustrer cette affirmation par une association d'articles : *le* politique (État) vit par *la* politique (jeu des acteurs) et produit *les* politiques (décisions).

Les politiques publiques touchent la quasi-totalité des activités des individus et des collectivités. Il est toutefois possible de les identifier et de les regrouper selon leurs natures et leurs finalités. C'est pourquoi, les textes sont regroupés en grandes missions administratives. La nomenclature que nous utilisons s'inspire de celle dont se sert le gouvernement du Québec pour présenter ses crédits de dépenses.

La mission d'organisation et de gestion de l'État contient des textes sur l'organisation de l'État et de l'administration publique ainsi que des textes sur l'administration municipale. Elle regroupe aussi des écrits sur l'intégrité, sur la décision, sur les ressources informationnelles, sur le budget et sur le capital humain du secteur public ainsi que sur la santé et les services sociaux. La mission de création et de maintien des institutions propose des chapitres sur l'éthique appliquée à l'État. Il s'y trouve aussi des écrits sur l'administration du système scolaire, sur l'enseignement supérieur et la recherche sur les politiques culturelles ainsi que sur la sécurité nationale. La mission de l'épanouissement de la citoyenneté et de la société propose des textes sur la démocratie représentative, sur les relations du citoyen avec l'État et sur les politiques sociales. La mission de développement de l'économie place le lecteur en rapport avec les questions de politique économique, de concurrence industrielle, de politique monétaire, de création des entreprises publiques ainsi que de développement et d'environnement. Enfin, la mission de la construction des relations avec le monde donne lieu à des exposés sur l'administration de la diplomatie, sur les accords économiques et financiers internationaux, sur l'administration de l'aide internationale ainsi que sur les enjeux que représente une participation aux accords de l'Organisation mondiale du commerce.

18. *Ibid.*, p. 7 et 8.

PARTIE 1

L'ORGANISATION ET LA GESTION DE L'ÉTAT

Il est sûr […] *que l'écart croissant sans cesse entre pays riches et pays pauvres, et dans chacun d'entre eux, entre les riches et les pauvres, l'État-providence constitue une source de sécurité que la plupart des sociétés envient et revendiquent. Or, dans notre Occident, on le démantèle, parce qu'on le juge dispendieux, ainsi que les services publics, ce frein aux inégalités. Source de sécurité, l'État-providence ne pourrait-il pas devenir, également, source de prospérité ?*

Marc FERRO
Le retournement de l'histoire, 2010

CHAPITRE 1

L'ORGANISATION ET LES STRUCTURES GOUVERNEMENTALES DANS LE CONTEXTE CANADIEN

Fédéralisme, centralisation et décentralisation

Éric Champagne

L'administration d'un pays démocratique n'est jamais une tâche facile ; elle exige un équilibre adéquat dans le partage des pouvoirs entre les instances centrales et décentralisées du système gouvernemental. Si l'on tient compte de la taille géographique du territoire canadien qui pourrait, dans d'autres contextes continentaux, comprendre à lui seul plusieurs États, il importe de réfléchir à la façon dont ce pays et ses composantes se sont organisés et structurés au fil du temps et aux moyens par lesquels les autorités publiques arrivent à gouverner les destinées de la société canadienne et québécoise.

L'objectif de ce chapitre est de comprendre l'organisation et la structure des administrations publiques qui cohabitent sur le territoire canadien. Nous mettons l'accent ici sur trois dimensions. D'abord, nous fournissons un cadre d'analyse pour aborder la question de l'organisation et de la structure gouvernementale. Ce cadre d'analyse s'érige autour de trois concepts : le fédéralisme, la centralisation et la décentralisation.

Deuxièmement, nous analysons les organisations publiques qui cohabitent sur le territoire canadien. Le cadre d'analyse proposé nous oriente vers la description du partage des responsabilités ainsi que des arrangements politico-administratifs entre les différents ordres de gouvernement et les municipalités présents sur le territoire canadien. Dans le jargon des relations intergouvernementales, on parle souvent de la répartition des compétences pour désigner le partage des responsabilités entre les différents paliers gouvernementaux selon la structure territoriale et organisationnelle de chaque pays. La structure gouvernementale détermine donc les compétences en matière d'élaboration des politiques publiques, de fourniture des biens et des services publics, de dépenses publiques, de collecte des revenus et des impôts, de redistribution des ressources, de définition des lois et règlements, etc. Dans cette section, nous analysons aussi la structure du secteur public, qui se compose essentiellement de deux éléments : l'administration publique traditionnelle et l'entreprise publique (c'est-à-dire le secteur parapublic), dont le fonctionnement se rapproche du modèle de gestion privé. Ces arrangements intergouvernementaux reposent sur des traditions législatives, en l'occurrence l'héritage des traditions politico-administratives britanniques et la Constitution. Cela étant dit, lorsqu'on observe l'évolution historique du fédéralisme, on constate que ces arrangements constitutionnels ne sont pas immuables.

Troisièmement, l'analyse de la dynamique de centra-décentralisation (Lemieux, 1997) des pouvoirs dans le contexte du fédéralisme canadien nous permet aussi d'observer les mouvements, les changements et les tendances actuelles dans la dynamique des relations intergouvernementales. Comme dans plusieurs autres systèmes fédéraux, l'attribution des pouvoirs et des compétences est sujette au débat entre ses membres, et les nouveaux besoins issus des changements de l'organisation sociale incitent les gouvernements à modifier l'ordre établi. Nous partons de l'hypothèse que le fédéralisme évolue graduellement malgré les contraintes constitutionnelles et législatives et qu'il devra continuer à évoluer selon un modèle de gouvernance multiniveau pour faire face à la complexité des enjeux actuels et futurs.

1. LES CONCEPTS, NOTIONS ET MOTS CLÉS

Quand il s'agit d'analyser l'organisation et la structure gouvernementale canadienne, il va de soi de se tourner d'abord vers le régime fédéral en place. Au Canada, le fédéralisme contribue de manière importante à expliquer l'équilibre entre la centralisation et la décentralisation du système politique et administratif. Stevenson (2012, p. 1) offre une définition simple mais claire du fédéralisme en tenant compte du contexte canadien[1] :

> Le fédéralisme est un système politique dans lequel un corps législatif central ou fédéral et celui de provinces ou d'États se partagent le pouvoir législatif. Le gouvernement fédéral exerce ses compétences sur l'ensemble du territoire national et sa population, tandis que celles du gouvernement provincial

1. Dans une des plus récentes synthèses sur le concept du fédéralisme, Anderson (2010a) indique qu'il existe présentement vingt-huit fédérations à travers le monde, sur les 192 pays officiellement inscrits aux Nations Unies, et que ces fédérations réuniraient plus de 40 % de la population mondiale.

se limitent à sa portion de territoire et de population. L'autorité de chaque gouvernement est délimitée par une constitution écrite. Dans une fédération centralisée, le pouvoir des gouvernements provinciaux est relativement restreint alors que dans une fédération décentralisée, il est plus étendu. Le fédéralisme se différencie du système à gouvernement unique, dans lequel les institutions locales reçoivent leurs pouvoirs du gouvernement central auquel elles sont, par conséquent, subordonnées.

Le concept du fédéralisme nous force à analyser l'équilibre entre centralisation et décentralisation des pouvoirs dans un pays donné. Le concept de centralisation des pouvoirs, comme son nom l'indique, tend à concentrer les pouvoirs de la périphérie vers le centre (Lemieux, 2001). Le concept de centralisation (ou centralisme) correspond à une forme d'organisation étatique qui favorise en général une administration publique très hiérarchisée et une conception de la politique relativement uniforme (Alcaud, 2012). Les décisions importantes sont généralement prises dans la capitale de l'État ou encore, si elles sont prises à l'extérieur de la capitale, elles doivent être avalisées par les décideurs centraux ou leurs représentants pour prendre effet. L'État aura alors tendance à conserver un contrôle étroit sur les institutions. Dans ce contexte, les organisations décentralisées (régions, municipalités, collectivités territoriales) ont une autonomie limitée ; elles sont soumises à un contrôle de compétence serré, voire à une tutelle de l'État sur le plan décisionnel et financier. Cela dit, les États purement centralisés n'existent presque plus, du moins dans les pays démocratiques occidentaux. On parle alors de degré de centralisation ou de décentralisation.

Les pays unitaires ont tendance à être davantage centralisés. Encore aujourd'hui, en Europe, la Grèce, le Luxembourg et le Portugal sont généralement considérés comme des pays plutôt centralisés. Bien qu'elle se soit fortement décentralisée depuis les années 1980, la France, inspirée du modèle jacobin, est considérée comme un modèle relativement centralisé. Le modèle français a fortement influencé l'organisation et la structure des nombreux pays africains francophones qui ont hérité et maintenu jusqu'à aujourd'hui des modèles étatiques fortement centralisés (Champagne et Ouedraogo, 2010). Les régimes fédéraux, en revanche, ont tendance à être davantage décentralisés puisqu'ils incorporent normalement des organisations territoriales ayant un niveau d'autonomie assez élevé. Par exemple, les États ou les provinces d'un État fédéré disposent généralement de pouvoirs exclusifs, généralement définis par la constitution. Ce n'est généralement pas le cas des pays unitaires, dont les composantes régionales dépendent des lois du gouvernement central pour leur existence et la définition de leurs pouvoirs. Mais le fédéralisme ne garantit pas automatiquement une plus grande décentralisation des pouvoirs. Quelques régimes fédéraux ont eu tendance à concentrer le pouvoir, comme par exemple en Malaisie ou au Venezuela, où environ 80 % des dépenses publiques sont centralisées au niveau fédéral alors que certains pays unitaires comme le Royaume-Uni ont plutôt connu une évolution inverse au fil de leur histoire et se sont engagés dans un processus de décentralisation important (Anderson, 2010a).

D'ailleurs, au Canada, il subsiste toujours un débat entre, d'un côté, ceux qui sont en faveur d'une plus grande intervention du fédéral dans les affaires publiques et d'une vision du fédéralisme s'inscrivant en droite ligne dans la vision d'anciens premiers ministres du pays comme John A. Macdonald ou Pierre Elliott Trudeau

(DiGiacomo et Flumian, 2010) et, de l'autre côté du spectre, ceux qui s'inscrivent plutôt dans une vision beaucoup plus décentralisatrice du Canada en favorisant la décentralisation des pouvoirs de décision et de dépense vers les provinces et même les municipalités (Hubbard et Paquet, 2010). Ce débat, toujours actuel, montre que le fédéralisme et l'équilibre entre centralisation et décentralisation sont un construit et un processus toujours en mouvement.

Cela dit, que ce soit dans un pays unitaire ou fédéraliste, un certain degré de centralisation est utile et nécessaire pour assurer la sécurité intérieure et la défense d'un pays, négocier des ententes et des traités avec d'autres pays, redistribuer la richesse, maintenir un système monétaire, etc. Mais de nos jours, la plupart des pays occidentaux ainsi que de nombreux pays du Sud ont procédé (ou sont en voie de le faire) à une forme ou une autre de décentralisation de l'État. Nous nous tournons maintenant vers la définition du concept de décentralisation.

De manière générale, la décentralisation peut se définir comme le partage de l'autorité politique, administrative ou financière de l'État avec les organisations gouvernementales qui sont plus près des citoyens. Pour Vincent Lemieux (1997, p. 14), « [l]a décentralisation comme la centralisation réfère à un mouvement. Il y a décentralisation quand il y a transfert d'attributions du centre en direction de la périphérie. » Le concept de décentralisation suppose qu'un système gouvernemental trop centralisé n'est pas efficace et ne permet pas de desservir de manière optimale les besoins spécifiques des différentes populations d'un pays, qui ont forcément des attentes différentes.

La logique de la décentralisation repose généralement sur l'idée de déplacer la gouvernance et le pouvoir vers les gouvernements qui sont le plus près des populations, sur la base du « principe de subsidiarité ». En prenant l'exemple du Canada, qui est structuré selon trois niveaux de gouvernement, l'échelon municipal serait le plus près des citoyens, le niveau provincial/territorial serait dans l'entre-deux et le fédéral serait le plus éloigné du point de vue de la gouvernance. Selon ce principe inspiré notamment du courant du fédéralisme fiscal de Wallace Oates (1972), l'attribution des responsabilités pour la prestation des services publics devrait être confiée aux organisations gouvernementales les plus proches des populations concernées par ces services. Autrement dit, on confie davantage de responsabilités aux organes déconcentrés ou aux administrations locales et régionales pour la prestation des services de proximité, alors que le gouvernement central se réserve les politiques qui ne peuvent être réalisées de façon efficace et optimale par les instances d'échelons inférieurs, comme la défense du pays, la diplomatie, les politiques macroéconomiques, etc. Le principe de subsidiarité est à la base de l'idée de la décentralisation ; sur le plan philosophique, il invite à rapprocher le pouvoir des citoyens.

Dans les écrits sur la question, on distingue généralement trois formes de décentralisation (figure 1.1), en fonction du niveau d'autonomie qu'elle procure aux entités décentralisées de l'État et aux gouvernements locaux ou régionaux : la déconcentration, la délégation et la dévolution[2] (Rondinelli, 1981 ; Litvack et Seddon, 1999 ; Lemieux, 1997, 2001).

2. On ajoute parfois à cette liste la « privatisation » ou même la « régulation » des services. Dans le cadre de ce chapitre portant sur les organisations et les structures gouvernementales, nous mettons de côté cet aspect de la décentralisation.

FIGURE 1.1.

TROIS TYPES DE DÉCENTRALISATION

La déconcentration, que l'on qualifie aussi de décentralisation administrative, renvoie à la redistribution des responsabilités financières et de gestion de l'appareil gouvernemental de l'État. L'État central conserve ses responsabilités, mais il fait exécuter ses pouvoirs en dehors de la capitale, c'est-à-dire par des antennes ou des bureaux de l'administration situés en région. Le transfert de responsabilités se limite généralement à des fonctionnaires des ministères ou du gouvernement central qui travaillent dans les divisions administratives régionales de l'État. On peut donner comme exemple de services à la population les centres Service Canada, qui offrent une gamme variée de services offerts par le gouvernement fédéral (p. ex. l'assurance emploi), ou les centres de service de la Société de l'assurance automobile du Québec. Ce sont essentiellement des organismes administratifs qui relèvent d'un ministère et dont le pouvoir décisionnel et le financement proviennent presque entièrement du gouvernement central.

La délégation, aussi appelée décentralisation fonctionnelle, constitue une autre forme de décentralisation administrative, sauf qu'elle fait généralement référence au transfert de responsabilités vers des organisations semi-autonomes qui ne sont pas entièrement contrôlées par le gouvernement central, mais qui lui sont néanmoins redevables. Le gouvernement supérieur fait alors exécuter ses pouvoirs par des antennes décentralisées de l'administration, situées à l'extérieur de la capitale. Les entreprises publiques, les agences de logement, les agences du transport, les hôpitaux, etc. appartiennent à cette catégorie de décentralisation. Ces organisations sont relativement autonomes sur le plan décisionnel et parfois même sur le plan de la tarification des services. En fait, on parle de décentralisation fonctionnelle, au sens où ces organisations ont en général des responsabilités dans des secteurs spécialisés et bien précis de l'administration publique et la portée de leur action est généralement unisectorielle ou unifonctionnelle. Les responsables de ces organismes assument des responsabilités déléguées par le gouvernement central auprès des citoyens pour la gestion de certains services publics, mais ils doivent rendre compte au gouvernement central plutôt que directement aux citoyens. Une société d'État comme Hydro-Québec, par exemple, jouit de la capacité de facturer ses services aux usagers.

La dévolution, aussi appelée décentralisation politique, est la forme de décentralisation qui correspond le plus à un véritable transfert des responsabilités et des compétences vers les instances régionales ou locales. Par la dévolution, l'État central transfère le pouvoir à d'autres organisations gouvernementales qui ont un statut légalisé et des frontières géographiques reconnues. Les autorités régionales ou locales (provinces et municipalités dans le cas du Canada) sont dirigées par des représentants élus par la population et jouissent d'une grande autonomie décisionnelle et financière dans leurs secteurs d'attribution respectifs. Il va de soi que la dévolution des pouvoirs va de pair avec l'autonomie financière des instances régionales ou locales. La décentralisation financière ou, plus précisément dans le contexte canadien, le fédéralisme fiscal (Anderson, 2010b ; Bird et Vaillancourt, 2001), correspond au transfert de responsabilités des dépenses et des recettes au niveau des administrations régionales ou locales. Ces concepts font notamment référence à la capacité d'une administration régionale ou locale à lever ses propres recettes afin d'administrer des services. La dévolution implique généralement une certaine autonomie au niveau de la collecte et de l'administration des fonds publics. Par exemple, les provinces disposent du droit de taxation provenant de diverses sources, et ces ressources sont administrées directement par les provinces. De même, les impôts fonciers de municipalités, lorsqu'ils sont collectés et utilisés localement, impliquent une dévolution très claire aux municipalités de la part des provinces. À cela s'ajoutent des transferts intergouvernementaux (subventions, péréquation) conditionnels ou inconditionnels, que les gouvernements décentralisés auront la responsabilité d'administrer avec plus ou moins de contraintes selon la nature du transfert. Enfin, contrairement aux organisations déconcentrées, les administrations régionales et locales ont généralement des responsabilités multisectorielles ou multifonctionnelles.

Cette typologie des formes de décentralisation est utile sur le plan conceptuel pour décrire les différentes configurations que peut prendre la décentralisation, mais dans la pratique, ces formes sont souvent empreintes de mixité. Le cas d'un transfert total du pouvoir, où l'État central renonce à son droit de regard sur le comportement ou les pratiques des instances régionales ou locales, est plutôt rare. Généralement, les devoirs et responsabilités des collectivités sont encadrés par des lois, des chartes et des règlements qui définissent l'autonomie des différents niveaux de gouvernement. Pour les provinces, la Constitution est l'acte qui, à l'origine, oriente le partage des rôles et responsabilités ; dans le cas d'une municipalité, ce sont la charte qui a donné lieu à sa création et les différentes lois provinciales qui encadrent ses compétences. Il faut se rappeler surtout que le fédéralisme est un système dynamique et que, bien qu'il existe des textes fondateurs qui structurent le partage des rôles entre les acteurs, la répartition des compétences entre les ordres de gouvernement peut varier en cours de route pour toutes sortes de raisons.

Maintenant que nous avons défini les principaux concepts nous permettant d'analyser l'organisation et la structure gouvernementale canadienne, nous allons faire un bref retour historique afin d'analyser et de comprendre les origines du régime fédéral canadien avant de décrire la structure gouvernementale actuelle.

2. LA STRUCTURE GOUVERNEMENTALE

2.1. Le modèle de Westminster et la Constitution

Plusieurs anciennes colonies de l'Empire britannique, comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada, ont adopté le modèle parlementaire britannique, aussi appelé modèle ou système de Westminster, pendant les années de domination britannique et l'ont maintenu en grande partie après être devenues des nations indépendantes. Cela n'a pas empêché les systèmes politiques et administratifs de ces pays d'évoluer avec quelques spécificités qui leur sont propres (Oliver, 2005), mais les structures et les principes fondamentaux sont demeurés les mêmes.

Quelles sont les particularités du modèle de Westminster ? Tout d'abord, dans le modèle de Westminster, le souverain (un roi ou une reine, appelé aussi la Couronne) représente la souveraineté de l'État. Dans les faits, la plupart des pays qui utilisent ce système se sont en grande partie affranchis du pouvoir réel du souverain sur les destinées du pays. C'est le cas du Canada. En fait, le souverain est avant tout une figure symbolique ayant très peu de pouvoir politique. En vertu du modèle de Westminster, la reine Elizabeth II est symboliquement le chef d'État du Canada ; elle est représentée par le gouverneur général à l'échelle du pays et par un lieutenant-gouverneur dans chacune des provinces. De nos jours, le gouverneur général et les lieutenants-gouverneurs sont nommés par les premiers ministres élus du Canada et de chacune des provinces. Ainsi, le pouvoir du souverain s'exerce en conformité avec la volonté des institutions démocratiques canadiennes.

Deuxièmement, la plupart des systèmes parlementaires fondés sur le modèle de Westminster sont bicaméraux. Cela signifie qu'ils ont deux chambres législatives : la chambre haute ou Sénat, composée de sénateurs nommés, et la chambre basse ou Chambre des communes, composée de députés élus démocratiquement (Stewart et Courtney, 2012). En vertu du modèle de Westminster, seule la chambre basse peut présenter des projets de loi. En revanche, chacune des deux chambres doit approuver la législation pour qu'elle soit reconnue, c'est-à-dire qu'elle obtienne la sanction royale. Dans la réalité, comme la chambre basse est constituée de manière démocratique et que le Sénat ne l'est pas, ce dernier ne s'oppose généralement pas aux lois soumises par la chambre basse, bien qu'il puisse théoriquement le faire[3]. Ce pouvoir n'a d'ailleurs été utilisé qu'exceptionnellement dans l'histoire législative du Canada[4]. Il importe de noter que dans les provinces, le concept de chambre haute

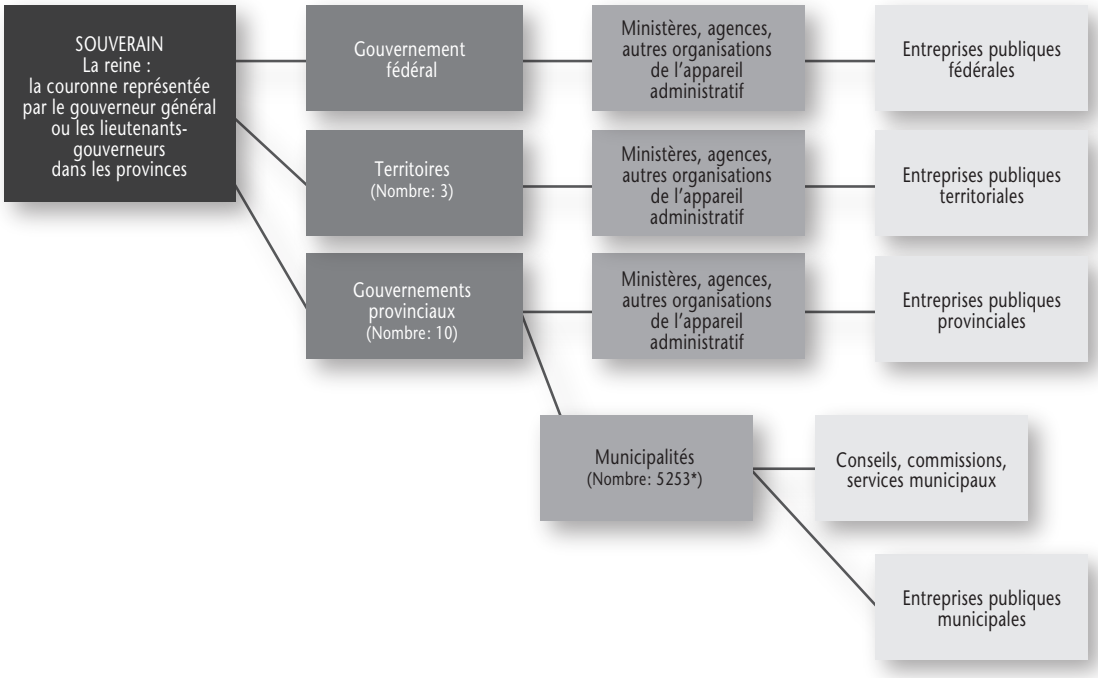
3. Afin de comprendre l'évolution et la situation actuelle du système parlementaire canadien, nous suggérons la lecture de l'ouvrage collectif dirigé par Réjean Pelletier et Manon Tremblay (2009). *Le parlementarisme canadien*, qui en est à sa 4e édition, ou, en anglais, le livre de David E. Smith (2007). *The People's House of Commons : Theories of Democracy in Contention*.

4. Le plus récent exemple en est le projet de loi C-311 sur la responsabilité du Canada en matière de changements climatiques. Le projet de loi avait été adopté par le Parlement en mai 2010 mais a été battu au Sénat le 16 novembre 2010 (Parlement du Canada, 2012).

ou de sénat n'existe pas. Au Québec, par exemple, l'Assemblée nationale est la seule législature à voter et à approuver les lois relevant de ses domaines de compétence. La figure 1.2 décrit sommairement la structure gouvernementale canadienne.

FIGURE 1.2.

STRUCTURE GOUVERNEMENTALE CANADIENNE



* Selon le nombre de subdivisions du recensement 2011 (municipalités canadiennes) de Statistique Canada.

La figure 1.2 laisse voir une répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux[5]. Cela nous rappelle que la structure administrative, territoriale et politique du Canada s'appuie sur les principes du fédéralisme. Cette caractéristique importante du système gouvernemental canadien le distingue du système britannique. Contrairement aux régimes politiques dits « unitaires », pour lesquels les instances périphériques sont des extensions de l'État central, comme c'est le cas pour le Royaume-Uni ou la France (pour ne donner que ces deux exemples), les instances politiques fédérées comme les provinces jouissent d'une grande autonomie par rapport à l'État fédéral. Au Canada, la *Loi constitutionnelle*

5. Dans ce chapitre, nous allons essentiellement décrire le partage des pouvoirs et des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces. Nous n'abordons pas les relations de pouvoir entre le fédéral et les territoires, qui pourraient faire l'objet d'un chapitre entier.

de 1867 a fortement contribué à définir la répartition des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces. À cela s'ajoute l'échelon municipal, qui relève essentiellement des provinces. Même si les attributions de ce niveau de gouvernement ne sont pas bien définies constitutionnellement, il n'en demeure pas moins que ce palier décentralisé joue aujourd'hui un rôle très important dans la vie des citoyens.

2.2. La répartition des compétences dans le régime fédéral

Au Canada, le fédéralisme est né officiellement lors de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui confédérait les colonies britanniques de l'époque, soit l'Ontario et le Québec (Haut-Canada et Bas-Canada, appelés aussi Province du Canada), la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick. Par la suite, les autres provinces et territoires se sont graduellement rattachés à la fédération pour former le Canada tel qu'on le connaît aujourd'hui (Pilette, 1993).

La fédération canadienne est un construit fait de compromis entre la centralisation et la décentralisation des pouvoirs dans un rapport de forces entre les provinces et l'État fédéral, et ce, dans un contexte postcolonial (Pelletier, 2008). Les articles 91 à 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, modifiée en 1982 lors du rapatriement de la Constitution, décrivent la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces qui marquera le point de départ des relations intergouvernementales au Canada (tableau 1.1). On y précise les pouvoirs du gouvernement fédéral, ceux des législatures provinciales, ainsi que le partage des pouvoirs dans plusieurs secteurs comme les ressources naturelles, les ressources forestières et l'énergie électrique, l'éducation, l'agriculture, l'immigration, les pensions de vieillesse, etc. (Ministère de la Justice du Canada, 2012). La Constitution canadienne confère donc une véritable dévolution des pouvoirs aux provinces, qui ont à leur tour dévolu des pouvoirs étendus aux municipalités.

Le gouvernement fédéral, les provinces et territoires et les municipalités sont les trois niveaux de gouvernement formels qui se partagent les pouvoirs. Ils ont certaines caractéristiques communes. Ces gouvernements tiennent des élections démocratiques, ils peuvent légiférer, ils disposent d'un pouvoir de taxation et du pouvoir de dépenser les fonds publics. Ils peuvent créer des organisations ou des entreprises publiques pour gérer les services sur le plan administratif. Cela leur confère le pouvoir de déconcentrer ou de déléguer leurs pouvoirs pour la mise en œuvre des politiques et des services publics. Bref, à eux trois, ils forment la structure gouvernementale canadienne. Nous présentons dans cette section un bref aperçu de l'attribution des compétences de chaque palier gouvernemental en tenant compte des principes constitutionnels et de l'évolution politico-administrative réelle des institutions publiques depuis l'Acte constitutionnel.

2.2.1. Les domaines de compétence fédérale

Le tableau 1.1 présente les domaines de compétence normalement dévolus au gouvernement fédéral. Sur le plan des recettes, la Constitution donne au gouvernement fédéral un pouvoir de taxation et d'emprunt sur tout le territoire. Sur le

plan de la répartition des compétences, de manière générale, la Constitution tend à centraliser sous les auspices du gouvernement fédéral les domaines de compétence qui doivent être gérés à l'échelle du pays : la défense, les postes, le commerce, le système monétaire, la citoyenneté, l'émission des passeports, le système bancaire, les brevets, les poids et mesures, le droit d'auteur, etc. Le gouvernement fédéral est aussi responsable des affaires internationales et des matières touchant généralement plus d'une province (télécommunications, transports, douanes, relations internationales, commerce international, etc.). Les pêcheries, les affaires indiennes, la gestion des territoires, le droit criminel et certains pénitenciers sont aussi de compétence fédérale. Selon la Constitution, plusieurs secteurs comme l'agriculture, l'immigration et les pensions de vieillesse sont partagés constitutionnellement entre le fédéral et les provinces.

Traditionnellement, le fédéral a également la responsabilité exclusive de l'assurance-emploi. Mais il a aussi exercé un rôle significatif dans de nombreux services sociaux par l'entremise de transferts fiscaux que l'on associe à l'idée de l'union sociale canadienne (Asselin, 2001 ; Ministère des Finances du Canada, 2012)[6]. On peut penser au programme de transferts canadiens en matière de santé et de programmes sociaux, qui prévoit des transferts à toutes les provinces pour financer de manière conditionnelle des programmes ciblés dans les domaines de la santé, de l'aide sociale ou de l'enseignement postsecondaire. Le gouvernement fédéral est aussi responsable du programme canadien de péréquation qui, à partir d'une formule de redistribution, soutient les provinces les plus pauvres du pays afin de leur permettre d'offrir des services similaires à ceux que proposent les provinces les plus riches. Contrairement au programme de transferts canadiens en matière de santé et de programmes sociaux, la péréquation canadienne n'est pas assujettie à des restrictions de dépenses dans des secteurs précis. Les provinces sont libres de dépenser les ressources issues de la péréquation dans les secteurs qu'elles jugent elles-mêmes prioritaires. On dit alors que ces transferts sont inconditionnels.

Même si la Constitution est explicite par rapport à certains pouvoirs exclusifs du gouvernement fédéral, elle permet aussi à celui-ci d'intervenir dans une multitude de secteurs grâce à son pouvoir de dépenser, qui n'est assujetti à presque aucune restriction. L'administration fédérale dispose aussi d'un pouvoir résiduel qui lui permet d'intervenir dans toutes les matières qui ne relèvent pas des champs de compétence précisés dans la Constitution. Depuis que les pères de la Confédération ont signé la première mouture de la Constitution, la société canadienne a grandement évolué ; ses besoins ont beaucoup changé et les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux ont cherché de manière concomitante à subvenir à ces besoins. Le gouvernement fédéral intervient de nos jours dans les secteurs du soutien au développement économique régional, à l'industrie, au développement technologique et à la recherche scientifique, de l'environnement, de la culture et du patrimoine, du

6. Pour une meilleure compréhension des mécanismes de transfert fédéraux, nous suggérons de lire Asselin (2001) qui, même si le texte date quelque peu, présente de manière simple et pédagogique les fondements politiques et historiques de l'union sociale canadienne. Pour une compréhension plus actuelle des programmes de transfert, on pourra consulter le site Internet du ministère des Finances du Canada, qui présente l'état actuel des transferts ainsi qu'une perspective historique : <http://www.fin.gc.ca/access/fedprov-fra.asp>.

développement des infrastructures urbaines, etc. Avec le temps, le gouvernement fédéral a largement accru son influence sur de multiples secteurs qui n'apparaissent pas explicitement dans l'Acte constitutionnel. Ce sont là des matières qui ont aussi intéressé les provinces et dans lesquelles les chevauchements sont fréquents.

TABLEAU 1.1.

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES PALIERS DE GOUVERNEMENT

Attribution des compétences fédérales	Attributions des compétences provinciales	Attributions des compétences municipales
De manière générale, le palier fédéral tend à centraliser les domaines de compétences devant être gérés à l'échelle du pays :	De manière générale, les provinces sont responsables d'un grand nombre de services sociaux, territoriaux, et d'autres services de nature locale ou privée :	De manière générale, les provinces ont accordé aux municipalités canadiennes plusieurs responsabilités liées à la fourniture des services locaux ou régionaux :
• Le pouvoir de taxation et d'emprunt à l'échelle du pays • La défense et le maintien de la paix • Les relations internationales • Les postes • Le commerce international • Les communications de nature internationale ou interprovinciale (radio, télévision, satellites, Internet) • Les transports de nature internationale ou interprovinciale (p. ex. eaux navigables, chemins de fer, etc.) • Les services de douanes • Les pêcheries • Les affaires indiennes (territoires) • Les matières touchant généralement plus d'une province • Le système monétaire • Le système bancaire • Les lois criminelles et la gestion des pénitenciers fédéraux • Les poids et mesures (p. ex. système métrique) • Les droits d'auteur • Les brevets • L'assurance-emploi • La protection des langues officielles • La citoyenneté et les passeports • L'immigration (pouvoir partagé avec les provinces) • Les pensions de vieillesse (pouvoir partagé avec les provinces) • L'agriculture (pouvoir partagé avec les provinces) • Le pouvoir de dépenser (permet de dépenser dans à peu près toutes les matières sans interventions législative) • Le pouvoir résiduel (matières non spécifiées par la constitution)	• Le pouvoir de taxation et d'emprunt à l'échelle de la province • La gestion des terres publiques • La gestion et l'exploitation des ressources naturelles • La gestion et l'exploitation des forêts • Les services sociaux (p. ex. aide sociale ; centres d'hébergement de personnes âgées ; protection de la jeunesse, etc.) • Les services de santé (p. ex. assurance maladie, services hospitaliers, autres services de santé) • Les services d'éducation (primaire, secondaire, collèges et universités) • Le développement économique (local, régional, provincial, mesures à la création d'emplois, etc.) • Les municipalités et le secteur local et régional • Le transport provincial • La sécurité publique dans la province • L'administration de la justice à l'échelle provinciale • Le droit de propriété • Le droit civil • Le service de l'état civil (mariages, baptêmes, décès) • Les coopératives et les caisses d'épargne • La culture • Les pensions de vieillesse (pouvoir partagé avec le fédéral) • L'immigration (pouvoir partagé avec le fédéral) • L'agriculture (pouvoir partagé avec le fédéral) • Autres matières de nature locale ou privée	• (Un pouvoir restreint de taxation et d'emprunt à l'échelle municipale (pouvoir restreint par les lois provinciales) • Les transports locaux et régionaux dont les transports en commun) • La construction et l'entretien des routes locales (voirie) • La sécurité publique locale (police et services des incendies) • Les loisirs et les parcs • Le développement économique local et régional • La planification du territoire, le zonage et l'urbanisme • La collecte des ordures et des matières recyclables • Les systèmes de traitement des eaux, d'aqueduc et d'égoûts • Les lois municipales • Les bibliothèques municipales • Autres services de nature locale

2.2.2. Les domaines de compétence provinciale

La Constitution donne aux provinces un pouvoir de taxation et d'emprunt sur leur territoire, conférant ainsi en principe à l'échelon provincial des pouvoirs étendus et une assez grande autonomie dans plusieurs champs de compétence (tableau 1.1). Ainsi, les provinces ont la responsabilité de gérer un grand nombre de services sociaux, territoriaux et locaux comme l'éducation, la santé, l'administration des terres publiques et des forêts, l'exploitation des ressources naturelles, les pénitenciers provinciaux, le commerce provincial, la propriété, le droit civil, la justice provinciale et bien d'autres domaines de nature locale ou privée. Par exemple, les provinces sont actives dans le développement économique local, régional et provincial, le transport provincial, la sécurité publique, le droit de propriété, le droit civil, les services de l'état civil, etc. Comme le prévoit la Constitution, les provinces partagent formellement certaines compétences avec le fédéral, notamment les pensions de vieillesse, l'immigration et l'agriculture. La Constitution donne aux provinces le pouvoir de créer les municipalités et de gérer le secteur local et municipal sur leurs territoires. En revanche, elle ne dit rien des responsabilités qui devraient être dévolues aux municipalités canadiennes.

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, la réalité des relations fédérales-provinciales et celle du partage des pouvoirs sont aussi caractérisées par le chevauchement et, parfois, le dédoublement des compétences dans certains secteurs. Par exemple, il est fréquent d'observer certains services publics où la responsabilité est effectivement partagée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. C'est le cas de l'immigration, de l'agriculture, des ressources naturelles, pour n'en nommer que quelques-uns. Le gouvernement fédéral est aussi engagé, que ce soit en fournissant des services directs, en élaborant des politiques et des lois ou tout simplement par des transferts budgétaires, dans des secteurs qui, traditionnellement ou constitutionnellement, sont du ressort des provinces. Par exemple, le gouvernement fédéral est actif dans les domaines de l'éducation (principalement au niveau postsecondaire), de la santé (l'accès universel dans toutes les provinces, les enjeux de la santé publique), de la culture et du patrimoine, du logement, du développement économique régional et de l'environnement; de plus, depuis le milieu des années 1990, il a recommencé à s'intéresser aux affaires municipales et urbaines, notamment par l'entremise d'investissements dans les infrastructures. En ce qui concerne les relations entre le gouvernement fédéral et le Québec, plusieurs ententes négociées ont permis à cette province d'obtenir des responsabilités que les autres provinces n'ont pas.

2.2.3. Les domaines de compétence municipale

Les champs de compétence des municipalités ne sont pas explicités dans la Constitution de 1867, qui ne fait d'ailleurs que très peu de cas du secteur municipal. La Constitution donne simplement aux provinces le contrôle exclusif de faire des lois relatives aux institutions municipales sur leur territoire. Par conséquent, les attributions des municipalités peuvent varier d'une province à une autre (Sancton et Young, 2003).

Les pouvoirs des municipalités sont ainsi strictement encadrés par des lois provinciales. Au Québec il y en a plusieurs. Les deux principales sont le Code municipal du Québec et la Loi sur les cités et les villes ; d'autres lois applicables à l'échelle supra-municipale portent sur les conseils d'agglomération (Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations) ou les communautés métropolitaines (Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal ; Loi sur la communauté métropolitaine de Québec). D'autres encore, plus spécifiques, touchent des compétences municipales, par exemple, dans le domaine des transports, la Loi sur les transports, la Loi sur les sociétés de transport en commun et la Loi sur l'AMT, pour ne nommer que celles-ci. Ainsi, le pouvoir des municipalités est très encadré par les provinces.

De manière générale, les provinces ont accordé aux municipalités canadiennes plusieurs responsabilités liées à la fourniture des services de proximité ou régionaux (tableau 1.1). On peut penser aux transports locaux et régionaux (y compris les transports en commun), à la construction et à l'entretien des routes locales (voirie), à la sécurité publique locale (police et service des incendies), aux loisirs et aux parcs, au développement économique local et régional, à la planification du territoire, au zonage et à l'urbanisme, à la collecte des ordures et des matières recyclables, au traitement des lois et à la gestion de la justice municipale, aux systèmes de traitement des eaux, d'aqueduc et d'égouts, aux bibliothèques municipales, etc.

Outre les secteurs traditionnels, les municipalités, surtout les grandes villes, ont dû répondre à des besoins qui les touchaient tout particulièrement. C'est le cas de certains secteurs sociaux liés au développement urbain comme la pauvreté, l'itinérance, le logement, l'environnement et la vitalité urbaine (arts et spectacles), pour ne nommer que ceux-là.

Comme leurs pouvoirs sont très encadrés par les lois provinciales, les municipalités ont par conséquent un pouvoir de taxation et d'emprunt restreint. Elles bénéficient de transferts provinciaux et de quelques transferts fédéraux, dont elles dépendent en bonne partie pour leur financement. Elles n'ont généralement pas accès, comme les gouvernements fédéral et provinciaux, aux impôts sur le revenu des particuliers ni aux impôts sur les bénéfices des entreprises. Leurs recettes propres reposent principalement sur la taxe foncière et sur d'autres taxes municipales, sur les redevnces, la perception de droits (permis), les amendes et pénalités (contraventions aux règlements municipaux, stationnement), etc. Ces conditions et contraintes qui caractérisent l'assiette fiscale des municipalités sont d'ailleurs de plus en plus contestées par les associations municipales, qui dénoncent le fait que les municipalités héritent toujours de plus de responsabilités sans avoir de contrôle sur l'évolution de leurs revenus.

3. LA STRUCTURE DU SECTEUR PUBLIC : ADMINISTRATION ET ENTREPRISES PUBLIQUES

Pour décrire la structure du secteur public, nous retenons les définitions de Statistique Canada, qui fournit un cadre d'analyse rigoureux du secteur public et, surtout, des définitions normalisées et comparables qui permettent d'analyser la structure gouvernementale à la grandeur du Canada (Statistique Canada, 2008, 2009). Ainsi, dans l'analyse du secteur public, Statistique Canada fait une distinction entre l'administration publique et l'entreprise publique.

Les gouvernements canadiens font notamment appel à ces deux formes de structures pour gérer et mettre en œuvre les programmes publics[7]. Dans les prochaines sections, nous définirons les concepts principaux à l'aide de quelques chiffres et nous décrirons brièvement[8] la composition de chacun des deux secteurs, en retenant comme indicateur principal le nombre d'emplois du secteur public.

3.1. Les organisations de l'administration publique

L'administration publique se compose de l'ensemble des organisations appartenant à l'appareil administratif comme les ministères, les agences et toutes les autres formes d'organisation des institutions gouvernementales (services de santé et d'éducation, conseils, commissions, commissions scolaires, etc.) du gouvernement fédéral, des provinces et des municipalités. Il s'agit de l'appareil gouvernemental, géré principalement par des fonctionnaires fédéraux, provinciaux ou municipaux et inspiré à l'origine de l'idéal bureaucratique traditionnel wébérien (Weber, 1947 ; Mercier, 2002 ; Hughes, 2003 ; Frederickson, 2003). Nous sommes aujourd'hui très loin de ce modèle traditionnel qui, au fil des ans, a fortement évolué et s'est largement modernisé. Mais le système administratif actuel a néanmoins maintenu, pour le meilleur et le pire, une certaine bureaucratie professionnelle et hiérarchisée, une gestion des ressources humaines normalisée et spécialisée, des règles de fonctionnement complexes et des systèmes de contrôles stricts et parfois lourds à gérer, afin de réduire les risques de mauvaise gouvernance.

7. Nous limitons ici l'analyse au secteur public. Dans la gestion publique moderne, on fait aussi de plus en plus appel à des partenariats avec des acteurs non gouvernementaux. On parle alors de partenariats public-privé, de partenariats avec la société civile ou les groupes communautaires et aussi, parfois, de sous-traitance. Ces nouvelles formes de gestion sont au cœur des écrits portant sur la nouvelle gestion publique (Bernier et Angers, 2010) ou la nouvelle gouvernance publique (Osborne, 2010).

8. Dans le cadre de ce chapitre, nous ne pouvons développer en profondeur l'analyse de la structure administrative. Afin d'approfondir cet aspect, nous recommandons les références suivantes. Une des sources les plus fiables pour analyser l'organisation et les structures administratives dans le contexte canadien est le Guide du secteur public du Canada produit par Statistique Canada (2008). Cette ressource, servant à catégoriser les variables et les indicateurs à des fins statistiques, permet de clarifier les termes utilisés selon des critères objectifs servant à déterminer les entités faisant partie du secteur public et celles qui n'en font pas partie. Pour analyser les institutions du secteur public québécois, le *Thesaurus de l'activité gouvernementale du Québec* (2012) ainsi que le site Internet *L'État québécois en perspective*, géré par l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP (2012), offrent, de manière combinée, une compréhension globale des structures administratives québécoises.

Les organisations de l'administration publique ont une autonomie de gestion plus restreinte parce qu'elles ne sont pas juridiquement constituées comme des entreprises indépendantes et qu'elles font partie des structures gouvernementales qui les contrôlent. Sur le plan opérationnel, elles rendent directement compte aux gouvernements démocratiquement élus auxquels elles sont rattachées. On parle de déconcentration administrative lorsqu'il est question de décrire la décentralisation des pouvoirs à l'intérieur même de l'administration gouvernementale.

3.2. L'entreprise publique

Plusieurs raisons ont incité et incitent toujours les gouvernements à créer des entreprises publiques. Pour des raisons d'ordre politique d'abord, la nationalisation de certaines ressources naturelles stratégiques (hydroélectricité) ou de certaines industries que l'on souhaite « rentables » pour l'État (loteries, alcool) a souvent pris la forme d'entreprises publiques. Dans certains cas, il s'agit d'éviter les monopoles ou les oligopoles lorsque la concurrence ne peut pas jouer pleinement son rôle. Les services publics servent alors mieux les citoyens si l'administration de ces services demeure sous l'emprise publique tout en adoptant une forme de gestion privée.

Il y a aussi des arguments purement économiques et administratifs. Par exemple, depuis l'avènement des théories du choix rationnel ou du choix public (*public choice*) dans les années 1970 et des pratiques issues du nouveau management public dans les années 1980-1990, les gouvernements ont eu tendance à recourir de plus en plus aux modèles de gestion du secteur privé à l'intérieur des pratiques de gestion du secteur public (Ostrom, 1971 ; Osborne et Gaebler, 1993 ; Bernier et Angers, 2010). Ainsi, le recours au modèle de gestion du privé dans les pratiques de gestion publiques (p. ex., la gestion axée sur les résultats), la création d'entreprises publiques (p. ex., les sociétés d'État) ou l'élaboration de nouveaux partenariats avec les acteurs privés (p. ex., les partenariats public-privé) ont permis aux gouvernements, sous les pressions sociales, financières et économiques, de créer des modèles qui empruntent aux pratiques de gestion du privé tout en demeurant en bonne partie sous la gouverne de l'État.

Peu importent les raisons et les justifications, on observe que le recours à l'entreprise publique est depuis plusieurs décennies une solution de rechange relativement importante à la privatisation. Les entreprises publiques – que l'on peut associer aux sociétés d'État, aux sociétés de la Couronne et au secteur parapublic[9] en général – se distinguent fondamentalement par leur forme juridique. Chaque entreprise publique est créée par un gouvernement qui lui confère, par lettres patentes, une personnalité juridique distincte ; c'est pour cette raison qu'on peut qualifier ces entreprises d'entités publiques souveraines (Statistique Canada, 2012b). Les entreprises publiques sont donc, de par leur nature, plus autonomes que les organismes publics non souverains, et on peut les associer à une forme de délégation des pouvoirs. Les gouvernements précisent le statut, le mandat, l'étendue des pouvoirs et les mécanismes de reddition de comptes des entreprises publiques. Bien qu'elles appartiennent à l'État, les

9. Un organisme parapublic est un organisme lié à l'État qui bénéficie d'une plus grande autonomie que les organismes publics ou gouvernementaux et dont les systèmes de gestion sont très proches de ceux du secteur privé (Gouvernement du Québec, 2012).

entreprises publiques sont généralement gérées de manière autonome par un conseil d'administration distinct du gouvernement et suivent des formes de gestion et des règles de gouvernance corporative s'apparentant à celles des entreprises du secteur privé. On en retrouve à tous les échelons gouvernementaux. On peut citer, à titre d'exemple, VIA Rail, l'Administration portuaire de Montréal et la Société Radio-Canada au fédéral, Hydro-Québec, la Caisse de dépôt et placement, Loto-Québec et la Société des alcools du Québec au niveau provincial. Enfin, au niveau municipal, les sociétés de transport en commun, les conseils des arts ou les régies intermunicipales de services correspondent souvent à un modèle d'entreprise publique.

TABLEAU 1.2.

NOMBRE TOTAL D'EMPLOIS DANS LE SECTEUR PUBLIC

	2007	2008	2009	2010	2011	Taux de croissance (2007-2011)
	Emploi (personnes)					
Secteur public	**3 383 821**	**3 493 580**	**3 563 406**	**3 609 274**	**3 633 447**	**7,4**
Administration publique	**3 090 234**	**3 183 310**	**3 248 253**	**3 294 159**	**3 314 702**	**7,3**
Administration publique générale fédérale*	387 121	400 196	415 397	420 685	427 069	10,3
Administrations publiques générales provinciales et territoriales	352 931	361 988	358 461	358 237	356 830	1,1
Institutions provinciales et territoriales de services de santé et de services sociaux	783 142	800 200	822 904	844 762	859 889	9,8
Universités, collèges, instituts de formation professionnelle et écoles de métiers provinciales et territoriales	358 138	365 137	374 745	387 056	382 871	6,9
Commissions scolaires publiques	660 603	674 568	680 603	677 857	680 297	3,0
Administrations publiques générales locales	548 298	581 221	596 144	605 562	607 746	10,8
Entreprises publiques	**293 587**	**310 270**	**315 154**	**315 114**	**318 748**	**8,6**
Entreprises publiques fédérales	99 121	104 864	104 692	104 042	102 365	3,3
Entreprises publiques provinciales et territoriales	135 876	144 779	147 616	145 616	148 096	9,0
Entreprises publiques locales	58 589	60 627	62 845	65 456	68 286	16,6

Source : Statistique Canada (2012). *Emploi, salaires et traitements dans le secteur public*, CANSIM, tableau 183-0002.
* L'administration publique générale fédérale comprend les réservistes et les membres des Forces armées canadiennes à temps plein.

3.3. La structure du secteur public

Le tableau 1.2 offre une vue d'ensemble de la répartition des emplois de l'ensemble du secteur public. On constate qu'au total, le secteur public regroupe environ 3,6 millions d'emplois au Canada. Le taux de croissance de l'ensemble des emplois du secteur public s'est accru de 7,4 % depuis cinq ans. Sur l'ensemble des organisations appartenant aux administrations publiques, environ 427 000 emplois sont des emplois fédéraux, si on inclut le personnel militaire. Les emplois fédéraux se sont accrus un peu plus rapidement que dans l'ensemble du secteur public, avec une croissance de 10,3 % depuis 2007.

L'administration publique générale des provinces et des territoires comprend à elle seule environ 357 000 emplois, alors que les établissements de services de santé et de services sociaux représentent le plus important bassin d'emplois publics avec environ 860 000 employés. Il s'agit aussi d'un secteur en croissance continue (plus de 9 % depuis cinq ans). Dans le secteur de l'éducation, les emplois au sein des universités, des collèges et des autres instituts de formation professionnelle publics regroupent près de 383 000 personnes, alors que dans les commissions scolaires publiques, largement financées et contrôlées par les ministères de l'Éducation des provinces et territoires, on compte près de 680 000 emplois publics. Enfin, les administrations publiques locales (principalement constituées par les municipalités) regroupent, pour tout le Canada, environ 608 000 emplois. Avec une croissance de 10,8 % sur cinq ans, ce secteur de l'administration publique est celui où le taux de croissance des emplois est le plus élevé.

Le tableau 1.2 présente la structure des emplois appartenant aux entreprises publiques. En 2011, le secteur parapublic canadien représente près de 319 000 emplois, de sorte qu'environ un emploi public sur dix n'est pas dans le secteur traditionnel mais plutôt dans le secteur parapublic. Le taux de croissance général de ce secteur (8,6 % sur cinq ans) est légèrement supérieur à la moyenne des emplois du secteur public dans son ensemble (7,4 %). C'est dans le secteur de l'entreprise publique provinciale que l'on retrouve le plus d'emplois, avec environ 148 000 emplois ; vient ensuite le secteur fédéral avec 102 000 emplois, et le secteur municipal ferme la marche avec 68 000. C'est néanmoins dans ce dernier secteur que le taux de croissance des emplois est le plus élevé, toutes catégories confondues, avec 16,6 % sur cinq ans.

Cette situation permet d'ailleurs de vérifier un de nos arguments, à savoir que les municipalités sont appelées à jouer un rôle accru dans la prestation de services à la population canadienne. Par conséquent, les municipalités risquent de s'imposer davantage sur l'échiquier des relations intergouvernementales à l'avenir et contribueront peut-être à leur tour à faire évoluer le fédéralisme canadien. C'est d'ailleurs le propos que nous abordons dans la prochaine section.

4. LE FÉDÉRALISME EN ÉVOLUTION

4.1. L'évolution du régime fédéral

Malgré que la constitution d'un pays soit, de par sa nature, un projet de loi fondamental pour l'existence de celui-ci, il importe de mentionner que la Constitution canadienne a toujours fait l'objet d'interprétations par le gouvernement fédéral et les provinces. À preuve, il existe beaucoup de chevauchements dans l'élaboration et la mise en œuvre des services publics au Canada, ce qui donne aussi lieu à de vives contestations du régime fédéral par les provinces et tout particulièrement par le Québec qui, faut-il le rappeler, n'a pas ratifié le texte constitutionnel lors du rapatriement de 1982. D'ailleurs, pour reprendre les propos de Stevenson (2009, p. 94), le Québec est de toute évidence « [*a*] *province unlike the others* ». Après deux référendums sur la souveraineté en 1980 et en 1995 et une volonté de protéger les champs de compétence qui lui apparaissent importants, le Québec est certainement la province qui a le plus influencé l'évolution du modèle fédéraliste canadien, même si, pour plusieurs, ces changements n'ont pas permis de réaliser une véritable asymétrie propre à satisfaire complètement les aspirations québécoises à l'intérieur du cadre fédéraliste (Pelletier, 2008).

Rappelons que la société, l'économie et l'univers politique canadien ont évolué rapidement et que les lois constitutionnelles n'ont pas forcément suivi cette évolution, compte tenu du niveau de difficulté considérable de la réalisation d'une réforme constitutionnelle au Canada. Les dernières tentatives ratées de réforme constitutionnelle, lors de l'accord du Lac Meech en 1990 et des efforts subséquents associés à l'accord de Charlottetown en 1992, en sont des exemples probants. Malgré le caractère relativement immuable des lois, on observe néanmoins dans les faits une évolution et même une certaine asymétrie dans les relations intergouvernementales. De toute évidence, si la Constitution fournit un support législatif et certaines caractéristiques quant au partage des pouvoirs et de la fiscalité publique, les normes et les valeurs que la Constitution incarne ne font pas consensus (Rocher et Smith, 2003).

Comme l'explique Simeon (2002), le fédéralisme canadien n'est pas un état statique, mais plutôt un processus dynamique qui évolue dans le temps. L'équilibre entre centralisation et décentralisation et le degré d'intensité des rapports conflictuels entre les acteurs faisant partie de la fédération ont varié considérablement selon l'époque. Simeon cite le fédéralisme colonial, le fédéralisme classique, le fédéralisme coopératif, le fédéralisme concurrentiel, le fédéralisme constitutionnel et le fédéralisme collaboratif dans sa typologie des modèles fédéralistes qui se sont constitués au fil du temps.

Certains auteurs comme Joanis (2010) avancent que le Canada s'oriente actuellement ou devra tôt ou tard s'orienter vers un fédéralisme flexible pour faire face à la complexité des nouveaux enjeux et à la difficulté de modifier constitutionnellement le partage des pouvoirs. Cette vision vise à revoir le partage des responsabilités en fonction de l'ordre de gouvernement le mieux placé pour s'acquitter des problèmes sociaux, en tenant compte notamment du principe de subsidiarité. Contrairement

à la vision traditionnelle du fédéralisme (distribution figée et continue des responsabilités), le fédéralisme flexible n'exclut pas le partenariat dans les mêmes champs de compétence, mais il nécessite plutôt des ententes négociées à la pièce et qui peuvent évoluer dans le temps, en fonction de l'évolution de l'environnement social, économique et politique. Selon Joanis, ce modèle aurait déjà commencé à se matérialiser dans les relations entre le fédéral et le Québec, en particulier depuis l'échec du Lac-Meech. Cette idée rejoint celle de fédéralisme d'ouverture qui sert à décrire la conception du fédéralisme du Parti conservateur depuis 2006 environ (Montpetit, 2007). Il importe toutefois de demeurer critique par rapport au fédéralisme flexible ou d'ouverture car, s'il y a bien des ajustements à la marge, le fédéralisme canadien demeure traditionnellement, institutionnellement et juridiquement un fédéralisme de responsabilités spécifiques issues des ententes constitutionnelles, et l'histoire des rapports de pouvoirs entre le Québec et le fédéral est plutôt l'exception que la règle[10].

4.2. La gouvernance multiniveau

Comme nous l'avons vu dans la section précédente, l'analyse des relations intergouvernementales est historiquement façonnée par les deux principaux ordres de gouvernements inscrits dans la Constitution : le gouvernement fédéral et les provinces. Mais de plus en plus, il faut aussi tenir compte du rôle des municipalités et notamment des grandes villes du pays, qui contribuent considérablement à l'activité économique et ce, dans un contexte de mondialisation qui complexifie encore plus les enjeux et les rapports traditionnels entre le fédéral et les provinces.

Les principales régions métropolitaines du pays, par exemple Toronto, qui comptait plus de 5,6 millions d'habitants en 2011 (Statistique Canada, 2012), Montréal, qui en comptait 3,8 millions, Vancouver (2,3 millions) ou Ottawa (1,2 million d'habitants), sont largement plus imposantes sur le plan démographique que les quatre plus petites provinces, lesquelles, selon le recensement de 2011 (Statistique Canada, 2011), comptent moins de un million d'habitants chacune. Par comparaison, l'Île-du-Prince-Édouard comptait 140 204 habitants en 2011, Terre-Neuve-et-Labrador, 514 536,

10. Notre analyse du partage des compétences dans le régime fédéral canadien s'arrêtera ici. Il existe toutefois une abondante documentation théorique sur la question des relations intergouvernementales et du fédéralisme canadien, tant au Québec qu'au Canada anglais. En ce qui concerne les écrits en français portant un regard québécois sur la question, nous suggérons la lecture de l'ouvrage dirigé par Gagnon (2006), *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions*. Cette lecture pourrait être complétée par une lecture plus critique, soit le livre de Pelletier (2008) intitulé *Le Québec et le fédéralisme canadien : un regard critique*. En langue anglaise, les ouvrages sur la question abondent et nous devons ici faire un choix difficile en privilégiant les ouvrages présentant une synthèse. Le livre de Rocher et Smith (2003) intitulé *New Trends in Canadian Federalism* offre un bon équilibre entre l'analyse des politiques constitutionnelles et les débats sur les politiques publiques. Le livre de Bakvis et Skogstad (2008) intitulé *Canadian Federalism : Performance, Effectiveness and Legitimacy* s'intéresse aux défis des relations intergouvernementales du point de vue du Canada anglais. Pour une vision encore plus contrastée du fédéralisme par rapport à l'angle québécois, on pourra lire l'ouvrage de Stevenson (2009) intitulé *Unfulfilled Union : Canadian Federalism and National Unity*. L'auteur est davantage préoccupé par la stabilité de l'union et la centralisation des pouvoirs fédéraux que par la volonté d'émancipation des provinces. Par ailleurs, sur la place des provinces dans le régime fédéral, le livre de Dunn (2008), *Provinces : Canadian Provincial Politics*, est l'occasion d'étudier les politiques provinciales à l'extérieur du Québec. Enfin, pour une analyse pointue du rôle de la Constitution dans le régime fédéral canadien, le livre de Smith (2010) intitulé *Federalism and the Constitution of Canada* s'impose.

le Nouveau-Brunswick en dénombrait 751 171 et la Nouvelle-Écosse un peu moins de un million. Les collectivités locales sont devenues, avec les années, des acteurs de plus en plus importants dans la résolution des enjeux économiques et sociaux, aux côtés des deux principaux ordres de gouvernement définis par la Constitution.

Le second problème du régime fédéraliste traditionnel serait que le système actuel est mal adapté ou trop inflexible pour intervenir ou réagir dans un contexte national et international marqué par la complexité et l'incertitude. Bon nombre de préoccupations des gouvernements actuels dépassent largement les limites des champs de compétence établis dans la première constitution et dans sa seconde mouture. Le vieux système de commandement et de contrôle (*command and control*) propre aux structures centralisées a été très utile et efficace pour mettre en œuvre graduellement les grands pans de politiques publiques de l'État-providence (santé, éducation, sécurité sociale). Mais dans un contexte où les besoins sociaux se sont individualisés et, par le fait même, multipliés, et où les variables sociales, économiques et environnementales ne sont plus aussi stables qu'auparavant, il y a lieu de réfléchir à un nouveau modèle d'engagement de la part des organisations publiques (Lenihan, 2012).

C'est dans ce contexte marqué par la montée du secteur municipal et de la complexité des enjeux socioéconomiques et territoriaux qu'émerge une nouvelle manière d'étudier les relations intergouvernementales au Canada. Sous l'angle d'analyse de la gouvernance multiniveau, on ne se limite plus aux rapports entre le gouvernement fédéral et les provinces. On étend l'analyse aux autres acteurs impliqués dans le système politico-administratif canadien et on se pose des questions sur la cohérence, l'harmonisation et la collaboration dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. La gouvernance multiniveau offre donc une nouvelle manière d'étudier les relations intergouvernementales[11].

Sous cet angle, bon nombre de problèmes contemporains s'incarnent dans des milieux géographiques bien définis, que ce soit à l'échelle métropolitaine, urbaine ou locale. Citons, par exemple : le développement économique ; la mobilité et les transports ; la pauvreté, l'itinérance ; l'habitation et le logement ; l'équité sociale ; les problèmes environnementaux ; le développement durable et les changements climatiques ; le vieillissement de la population ; l'intégration des immigrants ; les mesures d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou autre ; la construction, l'entretien et le financement des infrastructures ; l'accès aux services de proximité tels que l'eau ou les loisirs. Les gouvernements centraux n'ont plus autant qu'auparavant le contrôle sur ces besoins contemporains qui sont à la fois complexes et nombreux.

La gouvernance multiniveaux propose un nouveau modèle d'analyse de la collaboration intergouvernementale impliquant non pas deux mais bien trois acteurs, en incluant le secteur municipal dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques (Young et Leuprecht, 2004 ; Turgeon, 2006).

11. Les travaux de recherche les plus récents et sans doute aussi les plus importants au Canada sur cette question ont été réalisés sous la direction de Robert Young dans le cadre du Projet de recherche sur la gouvernance multiniveau et les politiques publiques financé par le CRSH dans le cadre des Grands travaux de recherche du Canada. Ce projet pancanadien regroupait plus de 80 chercheurs, dont plusieurs provenant du Québec. Ce projet de recherche est achevé, mais son site Internet se trouve toujours à l'adresse suivante : <http://www.ppm-ppm.ca/>.

Bien que les municipalités soient constitutionnellement du ressort exclusif des provinces, à certaines périodes, le gouvernement fédéral s'est particulièrement intéressé aux questions urbaines et municipales. C'est le cas depuis le milieu des années 1990 (Andrew *et al.*, 2006 ; Bradford, 2004 ; Sancton et Young, 2003 ; Wolfe, 2003) ; en effet, plusieurs politiques publiques fédérales ont désormais tendance à multiplier les collaborations tripartites entre les trois ordres de gouvernement, notamment dans le domaine des infrastructures urbaines (Champagne, à paraître ; Bojorquez, Champagne et Vaillancourt, 2009).

Du point de vue des relations provinciales-municipales, les municipalités ont une autonomie considérable dans la réalisation de leurs fonctions ; dans plusieurs provinces, cette autonomie ne fait que croître depuis quelques années. Il importe toutefois de mentionner que les municipalités demeurent subordonnées aux pouvoirs provinciaux et que l'action municipale doit toujours, en principe, se conformer à la politique provinciale. Les ententes directes entre le fédéral et les municipalités sont plutôt rares et doivent généralement associer les provinces. Cela force en outre les municipalités, les provinces et le gouvernement fédéral à travailler ensemble pour résoudre les problèmes contemporains complexes et à renouveler quelque peu le débat traditionnel sur le fédéralisme.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons d'abord proposé un cadre pour l'analyse des relations intergouvernementales entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités. Puis, à l'aide de ce cadre, nous avons décrit et analysé les responsabilités et les compétences politiques, législatives et administratives des différents niveaux de gouvernement et expliqué les bases traditionnelles et constitutionnelles à l'origine de ce partage. Nous avons également décrit brièvement les structures administratives en faisant la distinction entre les organisations gouvernementales à caractère administratif et les entreprises publiques et expliqué leur pertinence et leur logique d'intervention respectives.

Après avoir décrit le plus fidèlement possible la situation actuelle, nous avons analysé le caractère dynamique du régime fédéral canadien. Au-delà des enjeux du partage des pouvoirs entre les gouvernements, nous avons ciblé les défis et les enjeux susceptibles d'influencer dans un avenir prochain le cadre des relations intergouvernementales canadiennes. En outre, même si nous ne connaissons pas l'avenir, la thèse que nous avançons nous porte à croire qu'un ménage à trois se profile à l'horizon. À tout le moins, les grandes villes canadiennes deviennent des acteurs de plus en plus importants au niveau du rapport de force entre les provinces et le gouvernement fédéral. C'est aussi dans ces grandes villes laboratoires qu'émergeront un grand nombre de défis économiques, sociaux et environnementaux que devront relever nos systèmes de gouvernance publique actuels et futurs. Les analyses plus classiques du fédéralisme canadien, centrées sur les débats constitutionnels et dominées par les rapports entre les provinces et le gouvernement fédéral, ne disparaîtront pas du

jour au lendemain, on s'en doute. Toutefois, la place des villes risque de prendre un tournant dans l'analyse du fédéralisme au cours des prochaines années, et un cadre d'analyse comme la gouvernance multiniveau devrait s'avérer utile pour comprendre l'organisation et les structures gouvernementales dans le contexte canadien actuel et en devenir.

CHAPITRE 2

LES ORGANISMES DÉCISIONNELS ET CENTRAUX

Julien Bauer

Le peuple vient de se prononcer. Le chef du parti qui a obtenu le plus de sièges est appelé à former le nouveau gouvernement. Il est le premier ministre. Ce qui n'était qu'un objectif est maintenant une réalité. Le gagnant doit immédiatement prendre des décisions : choisir les responsables des divers ministères, prendre connaissance des dossiers, depuis la situation des finances publiques jusqu'aux questions internationales en passant par les points chauds de l'actualité, ajuster le programme électoral aux réalités concrètes. Il lui faudra ensuite donner l'impulsion au système décisionnel politique et administratif, coordonner les activités de l'État, assurer la bonne marche des rouages de l'État pour obtenir de bons résultats et, dans trois à cinq ans, se faire réélire. Les responsabilités du premier ministre sont tellement nombreuses et diversifiées qu'il lui faut le soutien des administrations centrales.

Les administrations centrales ont comme finalité d'assurer un minimum de cohésion dans le système politico-administratif. En effet, si on veut éviter que chaque ministère ou organisme public ne devienne un petit royaume menant sa politique, il est indispensable d'établir un cadre général dans lequel tous les ministères et

organismes publics s'insèrent. Cela signifie que la gestion des fonds publics, l'utilisation du personnel, la coordination entre les diverses politiques sectorielles sont dirigées par un centre. Cela signifie aussi qu'il existe un endroit où politique et administration s'interpénètrent.

Le niveau politique, issu du suffrage universel et responsable devant la population, doit prendre des décisions pour s'assurer que l'État rendra les services que la population est en droit d'attendre. Ces décisions politiques sont appliquées concrètement par l'administration publique. C'est un trompe-l'œil que de voter une loi ou d'annoncer une décision sans prévoir quel organisme sera responsable de son application, quel en sera le budget, quel en sera le personnel. *La politique sans administration manque de sérieux*, c'est comme avoir un plan d'architecture sans construire de bâtiment.

Le fait d'avoir un organisme public, un budget et du personnel sans objectifs fixés par les politiciens n'a guère de sens. Le mandat de déterminer des objectifs au nom de la population ne revient pas aux fonctionnaires mais à l'appareil politique. *L'administration sans guide politique manque de légitimité*; c'est comme un jeu de construction sans plan.

L'administration publique n'est pas seulement, selon l'expression consacrée, la servante du pouvoir politique. Elle en est aussi la collaboratrice. Les études, analyses et expertises fournies par l'administration aident les politiciens à prendre leurs décisions, à choisir les politiques qui répondent le mieux aux problèmes et qui ont le plus de chance d'être efficaces, et à éviter les écueils. Les administrations centrales qui connaissent le mieux le fonctionnement de l'administration publique sont les mieux à même de contribuer au processus décisionnel politique.

Indispensables tant pour préparer les politiques que pour les faire appliquer, les administrations centrales sont le lieu privilégié où politique et administration se rencontrent, où les idées politiques se transforment en programmes administratifs.

Ces administrations centrales sont de deux ordres : elles sont statutaires ou elles relèvent du bon vouloir du premier ministre. Par « statutaires », nous entendons les administrations centrales qui existent de façon permanente, dont le rôle a fait l'objet d'une loi, laquelle s'impose au nouveau premier ministre. On voit mal le nouveau titulaire du poste suprême de la hiérarchie politico-administrative commencer sa législature en déposant un nouveau projet de loi changeant les règles du jeu. Les administrations centrales statutaires sont là pour rester. Elles peuvent être modifiées par des mesures législatives en cours de route, mais elles connaissent une grande stabilité. Les administrations qui relèvent du bon vouloir du premier ministre sont les organismes qui peuvent être modifiés sans passer par le corps législatif, Parlement ou Assemblée nationale, et croître en importance ou, au contraire, perdre de leur influence sans que les députés aient à en débattre. L'objectif de ce chapitre est de présenter les administrations centrales, d'analyser l'évolution de leur rôle et de tenter de déterminer les tendances pour les années à venir.

1. L'EXÉCUTIF OU LA PRISE DE DÉCISION AU SOMMET

L'exécutif formel, à l'origine, est le souverain britannique, représenté par le gouverneur général au Canada et par un lieutenant-gouverneur dans chaque province. Le gouverneur général exerce un pouvoir symbolique. Il convoque, proroge et dissout le Parlement, mais seulement sur avis du premier ministre. Dans la pratique, il officialise une décision prise par un autre que lui.

Le Conseil privé, l'organisme qui doit conseiller le souverain, se compose de membres nommés à vie (les ministres fédéraux, d'anciens ministres, des premiers ministres des provinces, des premiers ministres du Commonwealth, des membres de la famille royale britannique, d'anciens présidents du Sénat et de la Chambre des communes et quelques civils « distingués »). Ce conseil existe sur le papier, mais il ne joue qu'un rôle protocolaire, envoyant par exemple un message de félicitations à l'occasion du mariage du prince héritier Charles et de Lady Diana. En fait, le rôle dévolu au Conseil privé est rempli par un groupe formé à l'intérieur de ce conseil : le Comité du Conseil privé. Cette expression archaïque désigne l'exécutif, également appelé « gouvernement » ou « Cabinet ».

Le gouvernement, présidé par le premier ministre, comprend les ministres nommés par celui-ci. La *Charte des droits et libertés* du Canada stipule que la durée maximale d'un gouvernement est de cinq ans. Auparavant, cette durée n'apparaissait dans aucun texte, mais elle faisait partie des coutumes, qui, dans le système britannique, jouent un rôle aussi important que les écrits. La vision que l'exécutif a de lui-même est fournie par l'*Annuaire du Canada*, publication gouvernementale canadienne qui présente notamment les principales données politiques, économiques, sociales et culturelles du pays. Une citation qui date de 1973 est régulièrement reprise : « Le rôle premier du Cabinet dans le système politique canadien consiste à établir des priorités parmi les besoins formulés par la population et à déterminer les mesures susceptibles d'y répondre. » Cela suppose que les ministres discutent de toutes les questions qui feront l'objet de lois, préparées par l'exécutif et votées par le législatif, et de décrets, décisions gouvernementales qui n'ont pas besoin de l'assentiment du législatif.

Le développement continu des interventions gouvernementales dans la vie de la société, particulièrement pendant la Seconde Guerre mondiale, a conduit à une augmentation du personnel de la fonction publique, du budget de l'État et du nombre de ministères et d'organismes publics et, surtout, à une croissance et à une complexité sans cesse grandissantes des décisions que doit prendre le Cabinet. Le nombre de ces décisions est d'environ 3 000 par an. Il est clair qu'une réunion hebdomadaire du Cabinet ne peut venir à bout d'une telle tâche. Un grand nombre de ces décisions sont techniques et ne nécessitent pas un débat au gouvernement. D'autres peuvent être préparées de manière à réduire au minimum le temps que devront leur consacrer les membres réunis en conseil, ce qui permet à ces derniers de s'occuper de problèmes réellement importants.

Un des moyens de permettre à l'exécutif de fonctionner a été la création de comités du Cabinet. Un comité du Cabinet est un groupe spécialisé dans un domaine (économie, affaires sociales, etc.), composé de ministres nommés par le

premier ministre. Ces comités étudient les dossiers, évaluent les solutions possibles et présentent au Cabinet les décisions à prendre. Dans la mesure où les ministres non membres d'un comité sont tenus au courant des activités de chaque comité et peuvent y faire valoir leur point de vue, lorsqu'un comité propose une politique, elle est acceptée sans débat, les discussions ayant eu lieu au préalable. L'idée est que tout sujet qui peut être préparé par un comité sans soulever de débat peut être écarté de l'ordre du jour chargé du Conseil des ministres. Cela permet aux ministres de se consacrer collectivement aux questions de fond et d'éviter de se perdre dans des détails qui peuvent être réglés ailleurs.

Les comités du Cabinet ont commencé à fonctionner pendant la Seconde Guerre mondiale. Leur rôle a été précisé sous Lester B. Pearson, institutionnalisé sous Pierre Elliott Trudeau, remanié sous Brian Mulroney, simplifié sous Jean Chrétien puis réorganisé sous Stephen Harper. Ces changements, qui reflètent le style de chaque premier ministre, sont possibles du fait que les comités ne sont pas prévus par la loi. Le premier ministre peut donc en modifier le nombre, le rôle ou la composition comme il l'entend.

Pearson avait institué pas moins de 27 comités. Trudeau, lui, a instauré un système hiérarchique de comités. Au sommet, il a placé le Comité des priorités et de la planification, présidé par le premier ministre et comprenant les ministres les plus influents et les plus proches de lui, comité limité à ses seuls membres, les autres ministres n'ayant pas le droit d'assister à ses réunions. Le Comité des priorités et de la planification était en fait le super-gouvernement, le cœur du système, le lieu où se prenaient les décisions majeures, quitte à prétendre qu'elles avaient été prises par le Cabinet au complet et non par un comité. S'ajoutaient d'autres comités de trois types : les comités de coordination (législation et planification parlementaire, relations fédérales-provinciales), les comités spécialisés ou permanents (politique économique, politique sociale, politique extérieure et défense, science-culture et information, opérations gouvernementales) et les comités spéciaux et ponctuels (fonction publique, sécurité et renseignement, relations de travail, comité spécial du Conseil). Les premiers comités prenaient les décisions globales, les seconds contrôlaient les principaux secteurs d'activité gouvernementale et les derniers s'occupaient d'activités spécifiques.

Mulroney a remplacé le système hiérarchique par un système concentrique de comités. La distinction était plus cosmétique que fondamentale. Au centre se trouvait le Comité des priorités et de la planification (CPP), qui ne pouvait plus réellement fonctionner en tant que tel. Avec ses 19 membres, il ressemblait plus à un Cabinet au grand complet[1] qu'à un comité décisionnel supérieur. Il était entouré de quatre comités-enveloppes ou comités d'orientation. Ces comités (développement économique et régional, développement social, politique étrangère et défense, opérations gouvernementales) avaient des pouvoirs de gestion (d'où le terme « enveloppe ») sur leurs secteurs respectifs, dans le respect des politiques globales du gouvernement. Ces quatre comités étaient à leur tour entourés par d'autres comités. Sous le deuxième gouvernement Mulroney, deux comités sont venus épauler le CPP : le Comité des opérations, qui préparait les points à discuter au CPP, et le Comité des dépenses, qui

1. Le gouvernement Mulroney ne comptait tout de même pas moins de 40 ministres.

assurait le lien entre les priorités gouvernementales, en particulier la réduction du déficit, et les dépenses. Il est à noter que les comités-enveloppes avaient des noms légèrement différents mais ressemblaient aux comités permanents de Trudeau. Il faut également souligner que de nouveaux comités avaient vu le jour sous le deuxième gouvernement Mulroney, témoignant de l'acuité de certains problèmes : environnement, relations fédérales-provinciales, affaires culturelles et identité nationale.

Chrétien est revenu à un système de comités beaucoup plus léger. Il a supprimé le Comité des priorités et de la planification (CPP), qui était au cœur du système. Il a conservé quatre grands comités et un comité essentiellement technique. Les comités généraux peuvent être permanents ou en activité intermittente, c'est-à-dire qu'ils fonctionnent à certains moments et demeurent en veilleuse à d'autres. Les comités du développement économique et du développement des politiques sociales sont permanents. Ils couvrent des domaines d'activité gouvernementale essentiels. Comme les décisions économiques et sociales sont nombreuses et complexes, et nécessitent une très grande coordination pour éviter les contradictions, ils deviennent d'autant plus importants que le gouvernement Chrétien entendait changer les principes et les modalités de gestion des politiques économiques et surtout sociales. Cette situation oblige quasiment le premier ministre à les faire traiter par des comités. Laisser chaque ministre sectoriel en charge de son dossier reviendrait à atomiser le processus décisionnel. Tout remettre au Cabinet serait la garantie d'un ralentissement, sinon d'une paralysie du processus. Les comités permettent d'éviter ces deux écueils.

Les comités sur l'unité nationale et sur l'emploi sont intermittents. Ils ne proposent pas des décisions au Cabinet sur une base continue, mais connaissent des périodes d'activité intense (discussions, rédaction de rapports servant de base aux politiques gouvernementales), puis, lorsque leur rapport a été accepté, attendent une nouvelle commande du premier ministre pour se remettre à la tâche. Quant au comité au rôle technique, il s'agit du Comité spécial du Conseil, qui doit approuver les nouveaux règlements.

Ces comités sont plus politisés que ceux des gouvernements précédents : n'en font partie que des ministres alors qu'auparavant, la présence de sous-ministres était fréquente. Des sous-ministres peuvent être entendus pour présenter un dossier, expliquer un problème ou donner des indications, mais seulement dans les domaines qui les concernent. Les fonctionnaires présents en tout temps sont ceux du Bureau du Conseil privé (BCP), qui assurent le soutien technique et font le lien entre les comités, le BCP et le premier ministre.

Après un bref gouvernement Martin, Harper, à son tour, tant à la tête de gouvernements minoritaires que d'un gouvernement majoritaire après l'élection de 2011, a introduit des modifications dans le système de comités. Ces modifications indiquent à la fois un désir de garder le contrôle, d'insister sur les finances publiques et de privilégier la sécurité. Stephen Harper a réintroduit le comité principal, celui des priorités et de la planification, qu'il préside. En font partie treize ministres. L'objectif officiel est de « définir les orientations stratégiques sur les priorités légales » et « la gestion des dépenses ». Le coût de l'appareil d'État est au cœur des préoccupations. Le comité des opérations, lui aussi composé de treize membres, coordonne le programme gouvernemental et assure la gestion des « questions ponctuelles

législatives », ce qui témoigne d'une volonté d'éviter tout développement législatif, parlementaire, qui échappe au contrôle du premier ministre. Au Conseil du Trésor qui, comme nous le verrons plus loin, n'est pas un comité comme les autres, Harper a ajouté un sous-comité du Conseil du Trésor pour « l'examen stratégique et fonctionnel », en d'autres termes un comité qui entre dans les détails de la gestion du Conseil du Trésor. S'ajoutent les comités habituels : affaires sociales, affaires économiques – comité baptisé, pour être dans l'esprit du temps, « prospérité économique et croissance durable » –, affaires étrangères et défense. Un nouveau comité présidé par le premier ministre a vu le jour : celui de la sécurité nationale.

Ces changements vont dans le même sens : contrôler la gestion des affaires publiques, minimiser les risques de dérapage, insister sur l'importance de la sécurité. Pour renforcer cet aspect centralisateur, le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor, ceux qui tiennent les cordons de la bourse, peuvent siéger à tous les comités, qu'ils en soient officiellement membres ou non. Par le nombre restreint de comités, l'intervention plus détaillée qu'auparavant dans le domaine de la gestion et l'innovation en matière de sécurité, Harper utilise les comités pour asseoir son autorité.

Les changements mentionnés indiquent que le premier ministre jouit d'une marge de manœuvre dans la façon de faire fonctionner les comités du Cabinet. Le fait que tous les premiers ministres depuis Pearson ont conservé le système de comités montre à quel point il est utile pour gérer les affaires de l'État. Les comités du Cabinet sont là pour rester. Ils dépendent du premier ministre, qui est libre de les organiser à sa guise. Ils ont fait la preuve qu'ils aident le premier ministre à garder le contrôle du processus décisionnel gouvernemental.

2. LE CONSEIL DU TRÉSOR OU LA GESTION DES FONDS PUBLICS

Le processus décisionnel gouvernemental n'a de sens que si des structures administratives et des fonctionnaires sont disponibles. Cela demande des fonds. Il est donc absolument indispensable qu'un organisme central soit en charge de l'argent. Au Canada, le responsable de la gestion est le Conseil du Trésor. Cette entité est apparue au tout début de la Confédération (1868), car un État ne peut se passer d'un responsable de sa gestion interne. La composition du Conseil du Trésor est originale : une structure politique et une structure administrative. Ces structures ont été modernisées dans les années 1970. Aujourd'hui, le niveau politique comprend le président du Conseil du Trésor, qui est le ministre en charge de l'organisme, le ministre des Finances et quatre autres ministres qui sont déjà responsables de ministères.

Le niveau administratif s'appelle le Secrétariat du Conseil du Trésor. C'est l'équivalent d'un ministère qui aurait un droit de regard sur tous les autres ministères. Avant de préciser les pouvoirs et l'organisation du Secrétariat du Conseil du Trésor, il est nécessaire de rappeler que ce secrétariat dépend du Conseil du Trésor. Contrairement à une idée répandue, encouragée par des organigrammes officiels peu compréhensibles, le Conseil du Trésor n'est pas un comité du Cabinet comme les autres : il ne

relève pas du bon vouloir du premier ministre, étant plutôt statutaire, c'est-à-dire prévu par la loi, et il ne peut être modifié que par l'adoption d'une nouvelle loi. Le Conseil du Trésor est un organisme public permanent, et son secrétariat n'est pas un simple support administratif, comme pour les autres comités du Cabinet, mais une structure elle aussi permanente.

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor soit assimilé à un ministère n'en fait pas un ministère comme les autres. Il n'est pas au même niveau que les ministères, mais au-dessus d'eux, car il contrôle la gestion générale de l'État. Même dans les systèmes où le rôle du Conseil du Trésor est joué par un ministère (par exemple, en France, le ministère des Finances), ce ministère, en raison de son droit de regard sur tous les autres, est une institution à part. L'originalité des systèmes canadien et québécois est d'avoir combiné l'absence de concurrence pour le premier ministre à la collégialité.

Par absence de concurrence, nous entendons que le premier ministre ne souhaite pas qu'un seul ministre, grand maître de la gestion des deniers de l'État, devienne l'équivalent d'un deuxième premier ministre et lui porte ombrage. Que l'on songe à la carrière ultérieure des ministres des Finances français qui sont devenus premiers ministres et présidents de l'État. Le fait que, tant à Ottawa qu'à Québec, on attribue au principal responsable politique du Conseil du Trésor (CT) le titre de président, et non pas de ministre, est une bonne indication qu'il n'est pas, contrairement aux ministres qui ont la charge d'un ministère, le seul responsable, mais bien le responsable le plus important, le premier d'un groupe de ministres.

La prise de décision collégiale a une double conséquence. Elle permet au ministre des Finances et aux autres ministres membres du CT de présenter des points de vue qui auraient pu échapper au président. De façon plus significative, la collégialité permet de réduire au minimum les risques de déchirements à l'intérieur du Cabinet. Dans la mesure où les décisions au niveau politique ne dépendent pas d'un seul ministre mais d'un groupe de ministres, l'autorité du CT sur les ministères se fait moins sentir. Les ministères sont conscients d'être indirectement représentés au Conseil du Trésor par les ministres membres du CT, qui gardent cependant la responsabilité de leur ministère respectif, assurant ainsi un lien entre la gestion centrale et les ministères ordinaires.

Le rôle du Conseil du Trésor est influencé par l'état des finances publiques. Lorsque l'économie est en bonne santé et que le budget public connaît une croissance régulière, comme ce fut le cas jusque dans les années 1970, le Conseil du Trésor peut laisser une certaine latitude aux gestionnaires dans les ministères. Lorsque le mot d'ordre devient la lutte au déficit, la chasse aux dépenses jugées sinon inutiles du moins non essentielles, lorsque les moyens prévus sont des coupures de budget et de personnel, cette relative latitude disparaît. Jean Chrétien a lancé une politique de coupures draconiennes au cours des années 1995-1998. Pour éviter une révolte des ministres affectés par ces coupures, il a choisi de valoriser le Bureau du Conseil privé, moins menaçant pour les ministères que le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor, et de créer des comités spéciaux, l'un formé de ministres, l'autre de sous-ministres, pour étudier les propositions des ministères et suggérer les coupures acceptables, choix qui a permis de surmonter une situation critique. Par contre, lorsqu'on est passé d'une crise des finances publiques à un

nouveau modèle où l'efficience, soit l'atteinte des objectifs au moindre coût, est la priorité, le pouvoir est revenu à ceux qui, traditionnellement, étaient en charge de la gestion du budget de l'État : le ministère des Finances et, surtout, le Conseil du Trésor. Ce développement explique qu'actuellement le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor peuvent être présents à tous les comités du Cabinet, ce qui indique clairement la hiérarchie parmi les ministres.

Ni comités du Cabinet ni ministères, le Conseil du Trésor et son secrétariat constituent un cas unique : une administration centrale sous la direction politique de plusieurs ministres.

Au Québec, le Bureau de la trésorerie existait depuis 1883. Ce bureau est devenu le Conseil de la trésorerie en 1961, puis le Conseil du Trésor en 1970. Son organisation suit le même modèle que celle du Conseil du Trésor canadien : un organe public composé de ministres, le Conseil du Trésor, et une administration centrale de type ministériel, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT).

Les secrétariats du Conseil du Trésor, tant dans la version fédérale que dans la version provinciale, s'occupent de trois dossiers fondamentaux : le budget, les politiques administratives et le personnel. La responsabilité de la préparation du budget incombe à la Direction des programmes (Ottawa) et au Secteur des politiques budgétaires (Québec). Les deux fonctionnent de façon similaire. En fonction des critères déterminés par le président du Conseil du Trésor et le ministre des Finances, critères entérinés par le Conseil du Trésor, les responsables administratifs du Secrétariat préparent un plan de dépenses pour chaque ministère et chaque organisme public. Ministères et organismes présentent ensuite leurs demandes en fonction de ce plan. Après des discussions avec les ministères, le SCT présente son projet au niveau politique pour approbation. Une fois approuvé par le CT, le budget est accepté par le gouvernement puis présenté, pour ratification, au Parlement ou à l'Assemblée nationale. Les députés du parti majoritaire votent pour le budget sans réelle discussion. Les députés de l'opposition votent contre, mais ils n'ont pas les compétences nécessaires pour y apporter des changements. La Direction des programmes et le Secteur des politiques budgétaires jouissent ainsi d'un pouvoir considérable. Tenant les cordons de la bourse, ils ont un pouvoir sur toutes les activités de tous les ministères, chaque activité nécessitant un budget et chaque budget ayant besoin de l'accord du SCT.

Outre la préparation du budget, le SCT vérifie que le budget est respecté, analyse les implications budgétaires et administratives de toute demande d'autorisation de dépenses et fait les ajustements budgétaires nécessaires en cours d'exécution du budget des dépenses.

Dans la pratique, l'ensemble de la fonction publique sait que son budget dépend des recommandations de la direction ou du secteur.

Il ne suffit pas de préparer le budget et d'en assurer le suivi : encore faut-il que, dans le respect du budget, les ministères soient bien gérés. Pour éviter que chaque organisme public n'ait sa propre manière de gérer, ce qui rendrait impossible une politique de gestion globale, un cadre général de politiques, de règles et de procédures de gestion est imposé à tous les ministères. L'objectif est la formulation et l'application de règles uniformes pour la gestion des fonds publics, à l'interne

comme à l'externe : immeubles, locations, achats, contrats, systèmes informatiques, comptabilité, etc. La vérification permet d'établir quelles règles sont mal suivies. Selon le cas, les gestionnaires sont rappelés à l'ordre ou les règles sont modifiées pour être plus applicables aux réalités sur le terrain. Cela permet d'assurer l'efficacité de l'administration publique. La Direction de la politique administrative (Ottawa) ou le Secteur des politiques de gestion (Québec) est la division du Secrétariat du Conseil du Trésor responsable de ce dossier. À nouveau, cela donne à chacune de ces entités un droit de regard permanent sur les activités des ministères, depuis l'imposition des règles à suivre jusqu'à la vérification du respect de ces règles.

Le personnel de l'administration publique est un élément essentiel pour la bonne marche de celle-ci. La quantité et la qualité de ce personnel sont déterminantes pour l'État. Il s'agit, d'une part, d'une portion majeure du budget public et, d'autre part, du personnel par lequel transitent les services à la population. Les responsables du personnel sont la Direction des politiques des ressources humaines (Ottawa) et le Secteur des politiques de personnel et des relations de travail (Québec). Ces deux instances élaborent et mettent en œuvre les politiques en matière de gestion du personnel. Elles jouent un rôle comparable à celui des directions du personnel dans le secteur privé, leurs responsabilités comprenant l'organisation et l'utilisation de l'effectif, la classification et la rémunération, les relations de travail, la négociation et l'application des conventions collectives dans le secteur public. Cette énumération non exhaustive nous indique que la Direction des politiques des ressources humaines et le Secteur des politiques du personnel et des relations de travail sont plus que des directions du personnel qui ont des comptes à rendre à la haute direction, dans notre cas au gouvernement : dans un cadre général déterminé par le Conseil du Trésor, le niveau politique, ils sont concrètement les « patrons » de la fonction publique, l'employeur des fonctionnaires, l'endroit où se décident l'effectif de la fonction publique, l'affectation des fonctionnaires dans les ministères, leur plan de carrière et leur rémunération, toutes ces décisions ayant des conséquences sur le budget de l'État et la qualité de ses services.

Si les trois principales activités des deux conseils du Trésor se ressemblent fort (budget, gestion, personnel), une quatrième direction n'existe qu'à Ottawa : la Direction des langues officielles. Elle a pour mandat de planifier, d'élaborer et d'assurer la mise en œuvre des politiques et programmes de langues officielles. Le fait que ce dossier relève directement du Conseil du Trésor est révélateur du rôle central de ce conseil. À l'époque où Pierre Elliott Trudeau a instauré la politique sur les langues officielles, encourageant la bilinguisation des services à la population et par conséquent des fonctionnaires, une forte opposition s'est manifestée, surtout parmi les cadres de la fonction publique. Étant généralement anglophones unilingues, ceux-ci voyaient d'un mauvais œil l'arrivée de francophones bilingues. Le gouvernement leur a offert une panoplie de services pour les encourager à apprendre le français (cours à plein temps, stages, bonification de salaire). Pour signaler que la politique était là pour de bon, il en a fait assurer l'application par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Habitués à recevoir des directives du SCT et sachant que la Direction des langues officielles était au même niveau hiérarchique que les directions des programmes, de la politique administrative et des ressources humaines, des fonctionnaires ont compris le message : le gouvernement attachait une grande importance à ce dossier.

Dans le même ordre d'idées, lorsqu'un problème ponctuel nécessite à la fois des fonds publics et une grande coordination entre ministères et organismes publics, la question se pose à savoir où situer la responsabilité. La création d'une structure administrative sur une base temporaire a peu de sens. Le temps que le nouvel organisme comprenne les rouages de l'État et convainque les administrations de coopérer, il sera trop tard. La remise du dossier à un ministère ou à un organisme déjà existant fait aussi problème. Les autres ministères et organismes considéreront cet arrangement comme une intrusion dans leurs affaires. Par contre, ces mêmes administrations, qui ont l'habitude de recevoir des directives du Conseil du Trésor, accepteront plus facilement que le nouveau dossier soit sous sa direction. C'est ainsi que, pour les Jeux olympiques de 1976, la coordination des activités gouvernementales d'une vingtaine de ministères et d'organismes fédéraux a été assumée par la Direction de la politique administrative du SCT. Plus récemment, le Programme des travaux d'infrastructure de Jean Chrétien, programme qui prévoit une collaboration entre échelons fédéral, provincial et municipal, a été géré par le SCT.

La même attitude a contribué, au Québec, à la disparition du ministère de la Fonction publique, dont le mandat était triple : accroître l'efficacité du personnel, accroître l'efficacité de l'organisation et voir à la consultation, à la négociation et à la coordination dans le domaine des relations de travail. C'était là compter sans l'hostilité des autres ministères à voir le ministère de la Fonction publique intervenir dans la gestion de leur personnel – ce qu'ils acceptaient du Secrétariat du Conseil du Trésor, ils n'étaient pas prêts à l'accepter d'un simple ministère – et sans la logique interne du système : si le budget – et les salaires des fonctionnaires en sont un élément essentiel – dépend du SCT, les conditions de travail et leurs négociations en dépendront aussi. Au bout d'une dizaine d'années, en 1982, le ministère de la Fonction publique a été aboli et ses fonctionnaires, dossiers et documents transférés au Secrétariat du Conseil du Trésor.

Le Conseil du Trésor et son secrétariat jouent le rôle de gestionnaire de l'État. Par la force des choses, leurs horizons sont relativement restreints, se limitant au budget annuel et aux projections à moyen terme. Les tentatives d'établir des projections à long terme ont fait long feu. Le Secrétariat du Conseil du Trésor fédéral était doté d'une direction de la planification, qui a été abolie car il était quasi impossible d'avoir dans le même organisme des spécialistes de la gestion à court et moyen terme et des spécialistes de la projection à long terme. Malgré les impératifs immédiats de la gestion, le gouvernement, s'il veut jouer un rôle actif, doit se situer dans une perspective politique plus générale. L'administration centrale qui correspond à cette perspective est le Bureau du Conseil privé. Le Bureau a considérablement changé au cours des ans : de *Je me souviens*, il est devenu un acteur pour le présent et un préparateur de l'avenir.

3. LE MINISTÈRE DU PREMIER MINISTRE OU LA COORDINATION DES POLITIQUES

À l'origine, la mission de souvenir était dévolue au greffier du Conseil privé, autrement dit au greffier du gouvernement. C'est le greffier qui prenait note des délibérations et des décisions du gouvernement et qui s'assurait que ces décisions s'exprimeraient

en lois et en décrets, en actions concrètes. En 1960, le titre du greffier du Conseil privé a été allongé de trois mots : secrétaire du Cabinet. Cette addition témoignait d'une modification importante. Jusqu'alors, le greffier avait pour rôle essentiel d'être la mémoire du gouvernement, et ce n'est pas un hasard si le vocabulaire utilisé était archaïque : « Conseil privé » est, nous l'avons noté, une abréviation de « Comité spécial du Conseil privé », appelé également « Cabinet » ou « gouvernement ». « Greffier » insistait sur la conservation. « Secrétaire » implique un rôle plus actif, plus dynamique, et « Cabinet » est une expression plus moderne que « Conseil privé ». En 1975, le Bureau du Conseil privé (BCP) est devenu l'équivalent d'un ministère, donc une structure administrative permanente, dépendant du premier ministre. Un des membres du gouvernement porte le titre de président du Conseil privé, mais ce titre porte à confusion. Pendant plus de vingt ans, le président du Conseil privé était en fait le leader du gouvernement au Parlement. Aujourd'hui, c'est un titre que le premier ministre donne à un ministre influent qui est déjà à la tête d'un ministère. Dans le passé comme de nos jours, « président du Conseil privé » est un titre honorifique. Le vrai ministre du Bureau du Conseil privé demeure le premier ministre.

Le BCP a quatre fonctions principales : 1) le soutien au Cabinet et à ses comités ; 2) la rédaction ; 3) la coordination ; 4) le conseil.

La fonction de soutien comprend tout ce qui permet au Cabinet et à ses comités de fonctionner efficacement : la préparation des documents utiles, les études spéciales, la coordination entre les divers comités. La fonction de rédaction, dans la tradition du greffe, consiste en la rédaction des projets de décrets. La fonction de coordination comprend non seulement la coordination entre les comités et entre les comités et le Cabinet, mais aussi entre le Cabinet et l'ensemble des ministères et organismes du gouvernement. Ainsi le BCP a un droit de regard sur toutes les activités gouvernementales. Enfin, la fonction de conseil est ainsi présentée par *Info Source, source de renseignements fédéraux 1994-1995*, publié par le gouvernement du Canada : « assiste et conseille le premier ministre dans l'exercice de ses prérogatives et responsabilités concernant l'organisation du gouvernement du Canada ». On est loin du greffe ! Il s'agit maintenant de faire des recommandations au premier ministre sur les décisions qu'il doit prendre à l'avenir.

Parallèlement aux modifications de l'organisme administratif central qu'est le Bureau du Conseil privé, des modifications ont transformé son équivalent québécois, le ministère du Conseil exécutif. Comme à Ottawa, la terminologie utilisée est peu claire. « Conseil exécutif » signifie « gouvernement du Québec », et « ministère du Conseil exécutif » correspond à « Secrétariat général du gouvernement ».

Dès 1887, apparaît à Québec le poste de greffier du Conseil exécutif. Son titulaire avait une triple tâche : appariteur, enregistreur des décisions, rédacteur des textes de lois et de règlements. En novembre 1968, est créé le poste de secrétaire général du Conseil exécutif puis, un peu plus tard, les fonctions sont cumulées sous le titre, toujours en vigueur, de secrétaire général et greffier du Conseil exécutif. Comme on peut le constater, l'évolution du titre du plus haut fonctionnaire, fédéral dans un cas, provincial dans l'autre, est similaire.

Cette évolution parallèle correspond à des problèmes similaires, même s'ils se sont développés à des moments différents. La multiplication des décisions à prendre par le gouvernement du Québec date de la Révolution tranquille, dans les années 1960, époque durant laquelle le gouvernement intervient de plus en plus dans des domaines où il était jusqu'alors peu présent : l'éducation, la santé, les affaires sociales, etc. Pour répondre à ces besoins, Jean Lesage avait instauré un système de super-ministres de fait, hommes politiques qui, officiellement ministres comme les autres, travaillaient comme s'ils formaient, avec le premier ministre, un comité des priorités. L'idée de comités de coordination a commencé à s'implanter sous Jean-Jacques Bertrand et est devenue, avec des modifications dans le nombre, le titre et la composition des comités, un trait permanent du processus décisionnel politique. Des comités de coordination (affaires intergouvernementales, économie et développement, législation, politique scientifique, comités spéciaux), on est passé en septembre 1975 à des comités ministériels permanents (ressources humaines, qualité de la vie, ressources naturelles, aménagement du territoire) et à des comités de législation et de coordination des relations intergouvernementales. René Lévesque a conservé le Comité de législation, constitué quatre comités ministériels permanents (développement social, développement économique, développement culturel, aménagement) et créé le Comité des priorités. Nous voyons deux gouvernements dirigés par deux premiers ministres en opposition permanente, Trudeau et Lévesque, suivre le même modèle de processus décisionnel. Lucien Bouchard présidait le Comité des priorités et avait institué quatre comités ministériels (affaires régionales et territoriales, emploi et développement économique, éducation et culture, développement social). Avec Jean Charest, on a maintenu le Comité des priorités, présidé par le premier ministre et la vice-première ministre, et qui comprend la présidente du Conseil du Trésor, le ministre des Finances ainsi que huit autres ministres. Le Comité des priorités économiques est un nouveau comité dont l'importance est soulignée par le fait qu'il est présidé, lui aussi, par le premier ministre. Quatre autres comités complètent le tableau : développement des régions, « prospérité économique et développement durable » (on notera que c'est la même terminologie qui est utilisée à Ottawa), développement social, éducatif et culturel (ce qui paraît bien lourd pour un seul comité) et, enfin, législation. La présidente du Conseil du Trésor est membre de tous les comités, sauf le Comité de législation. Le ministre des Finances est membre des deux comités économiques. Ce réaménagement indique clairement l'importance que Charest accorde à l'économie et la place privilégiée qu'il octroie au Conseil du Trésor. Comme à Ottawa, les comités ne peuvent fonctionner sans un soutien administratif, soutien qui leur est fourni par le ministère du Conseil exécutif.

Le ministère du Conseil exécutif (MCE) relève politiquement du premier ministre et administrativement du secrétaire général et greffier du Conseil exécutif. Ce dernier a sous ses ordres des secrétaires généraux associés, des secrétaires de comité et des directeurs responsables de différentes unités administratives. L'organigramme officiel du MCE est d'une lecture peu compréhensible, car on y mêle des ministres responsables de dossiers spécifiques et des hauts fonctionnaires. Dans la pratique, le MCE ou Secrétariat général du gouvernement répond à cinq types de services : 1) dossiers délicats ; 2) dossiers importants ; 3) comités ministériels ; 4) dossiers techniques ; 5) divers.

Parmi les dossiers délicats, celui des Autochtones est particulièrement difficile, la moindre erreur risquant de précipiter une crise. Le Secrétariat aux affaires autochtones, sous la direction d'un secrétaire général associé, a un quadruple mandat : « inventer » une politique gouvernementale pour les Autochtones, coordonner les activités gouvernementales et paragouvernementales touchant les Autochtones, faire circuler l'information entre le gouvernement, les Autochtones et l'opinion publique et, enfin, négocier avec les Autochtones. Que la responsabilité d'un tel dossier soit placée aussi haut dans la hiérarchie – le secrétaire général associé dépend directement du secrétaire général et, par son intermédiaire, du premier ministre – n'est pas le fruit du hasard. Voulant éviter la création d'un ministère provincial des Autochtones, le gouvernement avait cependant besoin d'experts pour l'aider à formuler et à appliquer une politique autochtone. C'est pourquoi il a créé une structure administrative loin des yeux du public mais très proche du premier ministre.

Parmi les dossiers importants se trouve celui des affaires gouvernementales canadiennes. Presque toutes les politiques et tous les programmes gouvernementaux du Québec ont une dimension canadienne, qu'il s'agisse d'ententes formelles ou de l'établissement de liens tant avec le gouvernement canadien qu'avec les autres gouvernements provinciaux. Qu'il s'agisse de politique économique, d'investissements, d'énergie ou de santé, ces relations sont indispensables. Pour éviter une dispersion des efforts et le risque d'incohérence qui l'accompagne, le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes assume la coordination de ces relations.

Les secrétariats des comités ministériels voient au bon fonctionnement des comités : préparation des documents utiles, études, coordination.

Les dossiers techniques comprennent la législation, la planification et les emplois supérieurs. Le Comité de législation a comme objectif de s'assurer que les textes de lois correspondent à la volonté du gouvernement, qu'ils répondent adéquatement aux problèmes et qu'ils fournissent une solution efficace. Le Secrétariat du Comité de législation est concrètement un service de légistes pour le gouvernement. Le Secrétariat à la planification aide le gouvernement à s'assurer que ses orientations politiques se traduisent en solutions concrètes et à coordonner les activités des comités ministériels, du Conseil du Trésor et du Conseil des ministres. Le Secrétariat à la réforme administrative et aux emplois supérieurs s'occupe des modifications à apporter aux structures de l'administration publique et joue le rôle de direction du personnel pour les hauts fonctionnaires : les sous-ministres, les sous-ministres adjoints et associés, les dirigeants d'organismes publics et les administrateurs d'État. Le Secrétariat établit un fichier des hauts fonctionnaires et des candidats potentiels aux postes, comblés selon le bon vouloir du premier ministre. Il aide donc le premier ministre à nommer les personnes les plus compétentes, à formuler une politique de rémunération et à suivre la carrière de ces dirigeants.

Quant aux dossiers divers, ils comprennent aussi bien des questions de gestion interne du ministère du Conseil exécutif, comme la Direction générale de l'administration, que des activités symboliques, comme le Secrétariat de l'Ordre national du Québec.

Le ministère du Conseil exécutif est l'œil du premier ministre sur les problèmes chauds, les comités ministériels et les hauts fonctionnaires, bref sur les questions politiques et les personnes qui déterminent largement la réputation d'un gouvernement, son efficacité et sa capacité à se faire réélire.

Les gouvernements, et ceux du Canada et du Québec ne font pas exception, sont confrontés à une montée des problèmes qui rend leur fonctionnement plus ardu. Les interventions croissantes de l'État dans tous les domaines – politique, économique, social, culturel, international, santé, régional, transports, etc. – entraînent une multiplication des décisions à prendre. Cette multiplication risque d'entraîner, à son tour, des contradictions entre les décisions. Comment s'assurer, par exemple, qu'une augmentation des taxes ne va pas entraîner une violation de la loi par un grand nombre de citoyens (trafic de cigarettes en 1994), qu'une subvention à une industrie ne va pas entraîner des représailles économiques de nos partenaires (États-Unis et bois d'œuvre), qu'une augmentation du salaire minimum pour des raisons de justice sociale ne va pas entraîner une augmentation du chômage (des petites entreprises marginales fermant leurs portes), etc.? Devant ces risques de contradiction, il est toujours plus nécessaire et plus difficile d'établir une liste des priorités. À ces questions inévitables, trois autres s'ajoutent, qui sont au cœur du débat politique actuel: la lutte au déficit, les privatisations et les partenariats public-privé. Malgré les apparences, ces trois points, loin de diminuer le nombre de décisions à prendre, l'augmentent. Privatiser une société d'État ne signifie pas que le gouvernement n'intervient plus dans un domaine économique précis. Privatiser Air Canada n'empêche pas le gouvernement d'avoir une politique des transports aériens. Construire deux super-hôpitaux à Montréal, selon une approche de partenariat public-privé, n'empêche pas que ce soit au gouvernement de formuler et de mettre en œuvre une politique de la santé. Devant tous ces problèmes, quelle est la réponse?

La réponse est double. D'une part, la gestion des programmes et des ressources est de plus en plus centralisée au Conseil du Trésor; d'autre part, la coordination des activités et interventions gouvernementales, leur priorisation, bref une vision d'ensemble politique relève de plus en plus du Bureau du Conseil privé et du ministère du Conseil exécutif. Ce double mouvement de centralisation est un phénomène qui, dans les circonstances actuelles, paraît irréversible. En effet, un État qui est à court d'argent cherche par tous les moyens à réduire ses dépenses. Le lieu où se décident les politiques administratives, les politiques du personnel et le budget étant le Conseil du Trésor et son secrétariat, on voit mal comment le premier ministre pourrait décentraliser ces trois politiques.

Une modification majeure à la centralisation des organismes décisionnels et centraux semble avoir été introduite par l'imputabilité des sous-ministres. Cette terminologie est une source de malentendus, car elle peut signifier soit l'imputabilité interne, c'est-à-dire la responsabilité du sous-ministre devant le ministre, soit l'externe, c'est-à-dire la responsabilité du sous-ministre devant les élus. La première est une question de gestion publique classique, le plus haut fonctionnaire du ministère rendant des comptes à son ministre; la seconde change les règles et fait du sous-ministre un acteur politique qui rend des comptes publics aux députés.

Cette idée, qui remonte à cinquante ans, a été présentée par de multiples commissions et comités : la Commission Glassco (1962), la Commission Lambert sur la gestion financière et l'imputabilité (1979), le Comité d'Avignon sur la gestion du personnel et le principe du mérite (1979), le Comité McGrath sur les réformes parlementaires (1985), Fonction publique 2000 : le renouvellement de la Fonction publique du Canada (1990). En 2005, la *Loi fédérale sur la responsabilité* a précisé que le sous-ministre devait « réaliser les programmes en conformité avec les règles et les méthodes administratives applicables » et qu'il devenait « administrateur des comptes », rendant compte de ses responsabilités prévues dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*. L'imputabilité est liée à « la transparence qui rend le gouvernement responsable » (p. 3). Tous ces textes visent le même objectif : obliger les fonctionnaires à la tête des ministères à répondre de leur gestion non plus seulement aux ministres, mais aux citoyens et aux députés.

Si tel est le cas, l'imputabilité ne remet-elle pas en cause la centralisation des pouvoirs au Conseil du Trésor et au Bureau du Conseil privé ? En effet, l'imputabilité suppose une marge de manœuvre, donc une autonomie au moins relative par rapport aux décisions prises en haut, au-dessus des sous-ministres. Cette situation s'apparente à celles des gestionnaires du secteur privé à qui on demande d'être performants, quitte à prendre des initiatives non prévues par la société. Or, dans le secteur public et encore plus dans la fonction publique, le sous-ministre voit sa gestion encadrée étroitement par des lois et règlements qu'il est obligé de respecter. Sa marge de manœuvre étant réduite, peut-on néanmoins parler de décentralisation ?

La décentralisation comprend trois éléments : la légitimité démocratique issue d'une élection, un budget propre et l'autonomie des institutions subordonnées. Ces trois éléments se trouvent soit dans un cadre hiérarchique (par exemple les municipalités, qui ont des élections, un budget et une autonomie, mais qui sont hiérarchiquement subordonnées à l'autorité provinciale), soit dans un cadre ouvert (par exemple les ressorts fédéral et provinciaux, qui présentent ces trois caractéristiques sans toutefois fonctionner dans un système où le centre peut imposer ses décisions aux autres acteurs).

Les sous-ministres ne sont pas élus par les citoyens, mais nommés par l'exécutif ; ils n'ont pas de légitimité démocratique. Le budget qu'ils gèrent ne dépend pas d'eux ; il provient des allocations déterminées par le Conseil du Trésor : les règles, de la gestion du personnel jusqu'à la passation de contrats, de la gestion financière jusqu'à la tarification, émanent du Conseil du Trésor et doivent être respectées. L'autonomie devient au maximum une délégation de pouvoir à l'intérieur de la hiérarchie. Il s'agit moins de transparence (quelle transparence ?) que de performance, de faire savoir aux députés et, par eux, à l'opinion publique, qu'ils en ont pour leur argent, que le responsable administratif a été efficient.

La déconcentration est une interprétation qui nous paraît plus plausible. La déconcentration provient de la constatation qu'il y a un engorgement au sommet, que le centre doit prendre et contrôler tellement de décisions qu'il n'arrive pas à répondre à la tâche devenue trop lourde. Mais plutôt que de remettre en cause le système, ce que fait la décentralisation, la déconcentration se limite à un transfert de responsabilités à la base. Ce transfert ne comprend ni réelle autonomie, ni élection,

ni budget. Il s'agit d'une délégation de pouvoirs qui peut, en tout temps, être révoquée par le centre. Les bureaux régionaux des ministères en sont un exemple : ils ne sont pas des institutions quasi indépendantes du ministère, mais des succursales du ministère localisées plus près de la population à desservir.

Le Conseil du Trésor étant engorgé, il délègue une partie de ses compétences aux sous-ministres. Loin de diminuer le rôle central du Conseil, cette délégation lui permet de se consacrer à l'essentiel, la détermination des grands axes de la gestion publique, et de laisser une partie de l'application aux sous-ministres. Dans le même ordre d'idées, l'imputabilité permet aux ministres de ne plus être responsables de la gestion de leurs ministères et, le cas échéant, des erreurs qui peuvent être commises, selon le modèle de Westminster. Le fait que les sous-ministres deviennent responsables et doivent justifier leur gestion libère les ministres d'une partie importante et difficile de leur tâche : donner des explications sur des décisions controversées. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, l'imputabilité ne crée pas des concurrents aux organismes décisionnels et centraux, ce qui s'apparenterait à de la décentralisation, mais elle fournit, si le besoin s'en fait sentir, des fautifs sur lesquels on peut faire retomber la responsabilité de toutes les difficultés.

Pour s'assurer que ses multiples organismes, politiques comme les comités du Cabinet et administratifs comme les ministères et organismes publics, respectent une philosophie générale commune, un État a besoin d'un organisme central dépendant directement du premier ministre : le BCP ou le ministère du Conseil exécutif.

4. LE CABINET DU PREMIER MINISTRE OU LA PROMOTION DES INTÉRÊTS POLITIQUES

Le premier ministre n'est pas seulement la personne au sommet de la hiérarchie politico-administrative, il est également un personnage politique partisan qui a besoin de l'appui de la population pour que lui et son parti soient réélus. Les administrations centrales ne prétendent pas respecter une impossible neutralité ; elles comprennent, tant à Ottawa qu'à Québec, un organisme payé par les fonds publics et officiellement partisan : le Cabinet du premier ministre, dont l'objectif est la réélection du premier ministre. À nouveau, la terminologie utilisée prête à confusion : le Cabinet du premier ministre (CPM) n'est pas un comité du Cabinet mais une entité administrative située à la fois à l'intérieur et à l'écart du Bureau du Conseil privé (BCP) et du ministère du Conseil exécutif (MCE). À l'intérieur, car le CPM et soit le BCP, soit le MCE travaillent de concert ; à l'écart, car ils ne poursuivent pas les mêmes buts. Le Cabinet du premier ministre comprend des employés choisis sur une base partisane ; le premier ministre a tout intérêt à recruter du personnel compétent ; or, ce personnel est nommé non pas selon les critères de la fonction publique, mais suivant le bon vouloir du premier ministre. Le Cabinet du premier ministre joue un quadruple rôle : faire le lien avec les électeurs ; faire le lien avec le parti ; faire le lien avec l'opinion publique ; enfin, conseiller le premier ministre et s'assurer que les décisions du BCP et du MCE sont conformes aux intérêts politiques du premier ministre.

Contrairement aux députés, le premier ministre n'a guère le temps d'assurer une présence régulière dans son bureau de comté. Pour garder le lien avec les citoyens de sa circonscription électorale, il s'en remet au CPM. Les relations avec le parti sont d'un autre ordre : le premier ministre doit pouvoir compter à la fois sur le soutien du caucus – le regroupement des députés de son parti – et sur celui des militants du parti.

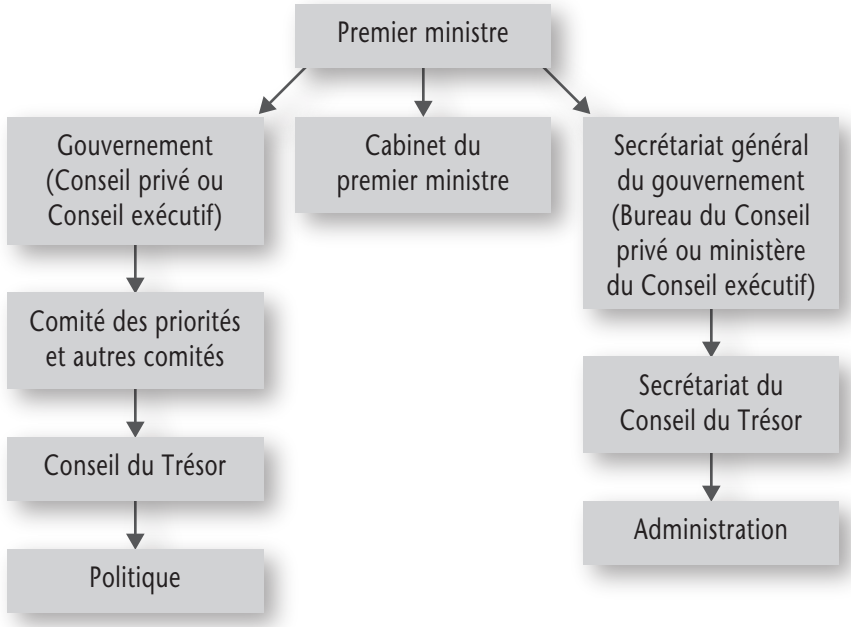
Le caucus, qui comprend non seulement les ministres mais tous les députés, dont plusieurs sont déçus de n'être que de simples députés, peut créer des difficultés si les décisions gouvernementales lui paraissent s'éloigner du programme électoral du parti. Vu son emploi du temps chargé, le premier ministre ne peut pas rencontrer régulièrement tous ses députés ; il lui est donc utile d'avoir du personnel pour maintenir ouverts les canaux de communication entre le gouvernement et les députés. Si les députés doivent être convaincus du bien-fondé des décisions du premier ministre, c'est encore plus le cas des militants. Sans leur soutien, les politiques gouvernementales ont moins de chance d'être acceptées par l'opinion publique, et les tiraillements entre le premier ministre et son parti risquent de nuire à l'efficacité de l'action gouvernementale et, ultimement, aux chances de réélection. Que l'on pense aux relations souvent chaotiques entre les premiers ministres péquistes et le Parti québécois. Le CPM aide le premier ministre à contrôler son caucus et son parti.

Au-delà du parti, de ses militants, membres et sympathisants, se trouve l'ensemble de l'opinion publique qui déterminera, lors de l'élection, le sort du premier ministre et de son parti. Le CPM cherche à établir de bonnes relations avec les médias dans l'espoir qu'ils présenteront une image positive du premier ministre. Il devient responsable des relations publiques du gouvernement. Le quatrième rôle, celui de conseiller et de contrôleur, est moins visible mais néanmoins fort important. Le premier ministre doit faire confiance à ses plus hauts fonctionnaires, en particulier au responsable du BCP ou du MCE et à celui du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ces fonctionnaires nommés par le premier ministre ont, par la nature même de leurs activités, une vision étatique des problèmes. La vision plus politique, au sens de la politique partisane, est offerte par le CPM. Cette vision ne se traduit pas seulement par des conseils et des recommandations, mais également par le contrôle des décisions des comités du Cabinet, de leur application par le BCP et le MCE. Cet équilibre délicat et en perpétuelle évolution entre les intérêts que le premier ministre défend en tant que chef de gouvernement et ceux qu'il met de l'avant en tant que chef du parti majoritaire a été présenté ainsi par le BCP lui-même : le Bureau du Conseil privé s'occupe d'administration mais doit tenir compte de la politique, le Cabinet du premier ministre s'occupe de politique mais doit tenir compte de l'administration. Une situation semblable existe au Québec.

En résumé, le Cabinet du premier ministre (CPM) est l'antenne du premier ministre dans son parti, dans l'opinion publique et surtout dans l'administration publique. Il devait permettre une répartition des tâches entre un CPM partisan et une administration publique neutre. Dans la réalité, il n'a pas empêché la politisation de la haute fonction publique.

FIGURE 2.1.

ORGANISMES CENTRAUX POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS



5. LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL ET LE PROTECTEUR DU CITOYEN, OU L'ART DE SE FAIRE DES AMIS

Dans une société qui réclame toujours plus d'interventions étatiques, le pouvoir de l'administration publique devient la cible de nombreuses critiques. Plusieurs relèvent de la paresse intellectuelle et se contentent d'attaquer les fonctionnaires sans analyser le système politico-administratif et les contraintes qu'il impose à l'activité administrative. Comment, par exemple, reprocher à la machine administrative sa lenteur en ignorant les innombrables contrôles, règlements et vérifications qui ne peuvent que ralentir le processus décisionnel ? Par contre, d'autres critiques sont justifiées, comme celles qui portent sur la complexité du processus décisionnel administratif, qui empêche dirigeants et dirigés de comprendre vraiment ce qui se passe. On considère qu'il faut environ une année à un nouveau ministre pour comprendre les rouages de son ministère. Partant du principe que les politiciens passent et les administrateurs demeurent, on a quelquefois l'impression que l'administration échappe au politique. Si les politiciens sont frustrés, que dire des simples citoyens perdus dans les arcanes de l'administration et qui ont l'impression d'être sans défense devant

une administration toute-puissante ? Pour limiter le pouvoir de l'administration, des organismes de contrôle ont été créés. Le Vérificateur général assure un contrôle général de l'efficacité de l'administration publique ; le Protecteur du citoyen, comme son nom l'indique, défend le citoyen face à l'administration.

Le poste de vérificateur général du Canada existe depuis 1878 et a été remanié en 1977. L'objectif du gouvernement Trudeau était alors de rationaliser le système, d'assurer une instance supplémentaire de contrôle sur l'administration publique, bref, de renforcer le pouvoir du politique sur l'administratif. L'utilisation des nouveaux pouvoirs par le vérificateur général n'a pas correspondu aux attentes du gouvernement. Le vérificateur général n'est pas un fonctionnaire comme les autres : nommé à titre inamovible pour un mandat de dix ans par une majorité des deux tiers du Parlement, il jouit d'une remarquable autonomie ; la durée de son mandat excédant celle du gouvernement, il doit être accepté tant par le parti au pouvoir que par l'opposition. Surtout, il n'est pas un employé supérieur de l'administration centrale, donc soumis en dernier ressort au premier ministre, mais un employé du Parlement. Son rôle est « d'examiner les états financiers et tous autres états soumis par le président du Conseil ou le ministre des Finances » (*Loi concernant le Bureau du vérificateur général du Canada et les matières connexes*, 25-26 Élisabeth II, ch. 34, 1977, art. 6). Il peut exiger que lui soit remis tout renseignement qu'il juge nécessaire. À la fin de chaque année, il remet au Parlement un rapport qui comprend les points suivants : la liste des comptes qui ne sont pas tenus de manière fidèle et régulière, les règles et procédures jugées insuffisantes, l'argent dépensé à d'autres fins que celles prévues par le Parlement, les vérifications quant à l'efficacité des dépenses, les recommandations pour l'amélioration du système. Les pouvoirs de vérification auraient pu rester « à l'intérieur de la famille » et aider le Parlement et surtout le gouvernement à avoir un meilleur contrôle de l'administration. L'approche des quatre vérificateurs des vingt dernières années (J.J. MacDonell, Kenneth Dye, Denis Desautels et Sheila Fraser) a considérablement augmenté l'influence du Bureau du vérificateur et souvent mis le gouvernement dans l'embarras. Ainsi, pour éviter que le rapport annuel, épais et d'une lecture difficile, ne soit relégué aux oubliettes, le vérificateur a fait appel à l'opinion publique en lui présentant, dans les médias, quelques histoires d'horreur, comme des subventions sans enquête sur les résultats, des dépenses non justifiées, etc., ce qui a obligé le gouvernement à réagir, à tenter de corriger les erreurs. Ce qui était prévu comme un moyen de contrôle de l'administration au bénéfice du premier ministre s'est transformé en un mécanisme de contrôle du premier ministre par les citoyens. Les choses ont été très loin. Kenneth Dye n'a pas hésité à poursuivre le gouvernement devant les tribunaux quand celui-ci a refusé de lui remettre les procès-verbaux des réunions du Comité des priorités où le coût d'achat de la société pétrolière privée Pétrofina par la société d'État Petro-Canada avait été déterminé. La demande du vérificateur, qui mettait en cause la confidentialité des réunions ministérielles, a finalement été rejetée par la Cour suprême, mais le fait même de tenir tête à l'exécutif constituait une première. Dans ses activités, le vérificateur n'a reçu qu'un soutien limité du Parlement dont il est l'agent. Par contre, il a trouvé des alliés auprès des médias et de l'opinion publique et est devenu une force avec laquelle les politiciens et les administrateurs doivent compter.

Au Québec, le poste de vérificateur général date, dans sa version moderne, de 1985. Comme son homologue fédéral, son titulaire est nommé pour dix ans à une majorité des deux tiers de l'Assemblée nationale et relève de l'Assemblée et non pas du premier ministre. Les pouvoirs des deux vérificateurs sont sensiblement les mêmes. Durant les premières années, le rapport annuel du vérificateur général du Québec n'a guère suscité d'intérêt. Petit à petit, suivant l'exemple du vérificateur général du Canada, celui du Québec a eu, lui aussi, recours à des présentations simplifiées de son rapport, à des conférences de presse ; bref, il est devenu une autorité qui représente l'intérêt des contribuables face à l'exécutif.

Techniquement parlant, le vérificateur général ne fait pas partie de l'administration centrale puisqu'il ne dépend pas de l'exécutif (le premier ministre), mais du législatif (les députés). Dans la pratique, son rôle est extrêmement important, car il a le droit, qu'il n'hésite pas à utiliser, de vérifier que les décisions administratives et les décisions politiques entraînant des dépenses sont conformes à la législation en vigueur et à l'intérêt général.

Au Québec, le rapide développement des interventions et des institutions gouvernementales au cours des années 1960 a eu une double conséquence. D'une part, les citoyens ont eu tendance à valoriser l'État, à vouloir toujours plus de services publics ; d'autre part, ils se sont aperçus qu'ils se trouvaient souvent démunis face à une administration publique toujours plus complexe. C'est pour répondre aux demandes de la population qu'a été créé, en 1969, le poste de protecteur du citoyen. On l'appelle quelquefois *ombudsman*, expression utilisée dans les pays scandinaves d'où est venue l'idée que le citoyen avait besoin d'aide face aux rouages administratifs. Le rôle du protecteur du citoyen est de s'assurer que chaque citoyen est traité équitablement par l'administration publique provinciale, les administrations fédérale et municipales n'étant pas de son ressort. Pour assurer son autonomie, le protecteur du citoyen dépend, tout comme le vérificateur général, de l'Assemblée nationale, à qui il remet un rapport annuel comprenant les informations suivantes : le nombre de plaintes reçues et de plaintes justifiées, les ministères et organismes publics visés, les corrections et recommandations pour l'amélioration des services. Le pouvoir du protecteur en est un de persuasion – personne ne souhaite se voir cité dans le rapport annuel comme étant réfractaire à toute suggestion – et d'éducation : habituer la fonction publique « à fournir au public les services de qualité auxquels il a droit » (Loi sur la fonction publique, 1983, art. 2). Les recommandations du protecteur peuvent dépasser les cas individuels et aller jusqu'à la suggestion de modifications à des politiques qu'il juge injustes. L'existence même du protecteur du citoyen rappelle aux autorités administratives et à leurs maîtres politiques que leur mission est de servir le public.

À des titres divers, le vérificateur général et le protecteur du citoyen laissent planer sur les administrations et les ministres responsables la menace d'un appel à l'opinion publique. Ils diminuent ainsi la toute-puissance de l'exécutif.

CONCLUSION : DES ADMINISTRATIONS CENTRALES EN PERPÉTUEL RÉÉQUILIBRAGE

Vous venez d'être élu premier ministre. Ayant déjà une carrière politique derrière vous, vous avez une bonne connaissance des rouages des administrations centrales. La grande différence est que vous en êtes maintenant responsable.

Vous ne toucherez pas aux administrations statutaires, en particulier au Secrétariat du Conseil du Trésor ; vous en attendrez une bonne gestion de l'État. Vous apporterez des modifications à votre propre ministère, le Bureau du Conseil privé ou le ministère du Conseil exécutif, pour qu'il soit mieux adapté à votre vision de la chose politique, à votre style de gouvernement. Vous utiliserez votre Cabinet du premier ministre pour vous aider à contrôler l'ensemble de la machine. Vous n'aurez pas d'autre choix que de tolérer le vérificateur général et, au Québec, le protecteur du citoyen.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) est et restera le grand maître de la gestion publique. Le SCT, dont le pouvoir était déjà grand en période de vaches grasses, voit son pouvoir augmenter dans la période actuelle, et qui va continuer, de vaches maigres. Le rôle du SCT dans la détermination des programmes sera de plus en plus marqué.

Le Bureau du Conseil privé (BCP) et le ministère du Conseil exécutif (MCE) continueront à jouer leur rôle crucial d'impulsion et de coordination. Tenant compte à la fois des buts poursuivis par le premier ministre et des contraintes budgétaires, le BCP et le MCE continueront à jouer un rôle majeur, même s'il est peu connu de l'opinion : la canalisation des idées politiques du gouvernement en interventions concrètes. Ces interventions nécessitant des fonds, la collaboration entre le SCT et le BCP ou le MCE est indispensable.

Dans une société où l'opinion publique exprime une certaine désillusion face au pouvoir politique, l'image projetée par le premier ministre et la perception des activités des administrations centrales deviennent des facteurs importants. C'est pourquoi le rôle du Cabinet du premier ministre sera de plus en plus marquant.

Gestion, coordination, relations publiques, tout cela ne peut fonctionner qu'avec la présence de hauts fonctionnaires compétents et dévoués à la chose publique. Ces fonctionnaires, qui travaillent dans des administrations aux priorités différentes, poursuivent un même objectif : fournir aux citoyens les meilleurs services possible et permettre à la société de se développer. Alors qu'on parle de réduire le rôle de l'État et qu'on remet en cause l'État-providence, on se trouve confronté à un paradoxe : plus les interventions directes de l'État seront limitées, plus le noyau central des administrations publiques sera indispensable pour optimiser l'affectation des fonds publics.

La complexité croissante des problèmes, la multiplication des ententes intergouvernementales, tant fédérales-provinciales qu'internationales, la nécessité d'une bonne gestion et de l'apparence de celle-ci dans l'intérêt de la société et du premier ministre, tous ces éléments pointent dans la même direction : un rôle accru pour les administrations centrales.

Le pouvoir des administrations centrales serait-il sans limite ? La réponse, heureusement pour la démocratie, est doublement négative. Le fait de travailler dans le noyau central n'empêche pas la concurrence entre les diverses unités administratives. Bien plus, le fédéralisme institutionnalise la complémentarité et la concurrence entre deux paliers de gouvernement, donc entre deux premiers ministres et deux administrations centrales. Malgré les discours, la réalité est que les administrations centrales sont condamnées à s'entendre, ne serait-ce que pour assurer le fonctionnement des services essentiels de l'État.

Les deux administrations centrales, sous le leadership de deux premiers ministres, sont au sommet de leur hiérarchie respective. Tout indique que leur rôle est appelé à croître. Elles sont également en concurrence et, partant, dans une relation de pouvoirs horizontale et non plus seulement verticale. Les administrations centrales canadiennes et québécoises sont donc originales car, centralisatrices à l'interne, elles ont pris l'habitude de fonctionner dans un cadre décentralisé.

CHAPITRE 3

LA GOUVERNANCE INTERSECTORIELLE DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX AU QUÉBEC

José Carlos Suárez-Herrera
et Jean-Louis Denis

1. LES DÉFIS DES SYSTÈMES DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX CONTEMPORAINS

Les transitions de tout ordre qui affectent les sociétés occidentales induisent une crise dans les processus de gouvernance des systèmes de santé et de services sociaux. Cette crise est largement associée à l'émergence de nouveaux enjeux populationnels qui dépassent largement la compétence exclusive du secteur de la santé. La dégradation de l'environnement, la prépondérance des maladies chroniques, les mouvements migratoires massifs, l'alarmante insécurité alimentaire, le vieillissement progressif de la population ainsi que la recrudescence des maladies infectieuses exercent une pression grandissante sur la demande des soins (A.-P. Contandriopoulos *et al.*, 2001 ; Roy, Litvak et Paccaud, 2010 ; Suárez-Herrera et Denis, 2012). Subséquemment, la gouverne des systèmes de santé et de services sociaux subit un ensemble de transformations structurelles et fonctionnelles afin de mieux répondre aux besoins accrus ou émergents de la population en matière de santé (Denis *et al.*, 2011).

Au sein de cette évolution générale, plusieurs enjeux et défis importants sont associés à la gouvernance des systèmes de santé et de services sociaux. Parmi ces défis, citons les attentes de la population à l'égard des soins en matière de santé qui semblent être considérables mais à caractère contradictoire, tel qu'énoncé par A.-P. Contandriopoulos et ses collaborateurs (2001). Ainsi, une grande majorité de la population voudrait profiter d'un accès libre et équitable à des soins de qualité alors qu'en revanche, elle exprime un refus de toute augmentation d'impôts ou de cotisations sociales. Cet état de fait peut constituer une entrave considérable à la coexistence de trois grandes valeurs autour desquelles les systèmes de santé contemporains se sont développés : l'équité, la liberté individuelle et l'efficience. L'enjeu consiste à renouveler leur processus de gouvernance tout en favorisant une évolution globale de leurs valeurs sans produire de régression indésirable pour l'avenir de ces systèmes.

Par ailleurs, un autre défi important associé à la gouvernance des systèmes de santé et de services sociaux résulte en partie de la difficulté à mieux comprendre l'influence des mécanismes de régulation sur les services de soins offerts à la population (A.-P. Contandriopoulos *et al.*, 2001). Selon ces auteurs, la régulation des soins résulte de la coexistence de plusieurs logiques d'action différentes dont l'articulation est difficile, quoique potentiellement complémentaire. Les sources de cette difficulté sont multiples : d'une part, les fondements conceptuels et leurs systèmes de valeurs sont largement incompatibles ou représentent des défis d'articulation importants ; d'autre part, ces logiques constituent une source importante de légitimité pour les différents acteurs concernés par le développement et l'évolution des systèmes de santé et de services sociaux contemporains, soit les cadres gestionnaires, les équipes professionnelles, les décideurs politiques, les intervenants communautaires, les entreprises privées, les regroupements citoyens, etc. Dans le contexte actuel de plusieurs pays industrialisés, le renouvellement de la gouvernance en réponse aux logiques d'action et aux projets stratégiques des différents groupes d'acteurs et secteurs sociétaux entre en conflit avec des régulations politiques souvent conservatrices.

Un troisième défi d'ampleur émerge du besoin de configurer un système d'information et de communication capable de rendre compte de la complexité associée à la multiplicité d'acteurs et de logiques d'actions configurant la gouverne des systèmes de santé et de services sociaux. Essentielle pour une prise de décision judicieuse et adaptée aux transitions sociétales contemporaines, la mobilisation de savoirs multiples et souvent divergents devient désormais le leitmotiv d'un ensemble d'acteurs qui s'attendent à participer de plein droit aux décisions d'intérêt collectif concernant leurs besoins en matière de santé et de services sociaux.

En ce qui a trait à la question du financement, elle demeure toujours un enjeu central dans la gouverne des systèmes de santé et de services sociaux. La pénurie relative de ressources matérielles et financières ainsi que le volume accru du recours aux soins de santé exigent une prise en charge responsable et efficace des problèmes et des pathologies associés aux transitions sociétales contemporaines. Selon A.-P. Contandriopoulos (2003) et Roy, Litvak et Paccaud (2010), cette pénurie relative prendra de l'essor progressivement dans un contexte où la concurrence relative à l'allocation des ressources s'amplifie et où il est difficile de procéder à un renouvellement des règles du jeu et des institutions pour mieux adapter l'offre de soins et de services aux besoins de la population.

Ainsi, la complexité de ces défis fait appel au renouvellement de la gouvernance des systèmes de santé et de services sociaux. Au Québec, l'adéquation des soins à la complexité des problèmes sociaux et de santé occupe une place clé dans le discours gouvernemental, au sein duquel est promu le développement progressif de nouvelles formes de gouvernance axées sur la participation intersectorielle et les interventions en réseau. Afin de mieux comprendre la nature et l'évolution de ce renouvellement associé à la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux du Québec, nous aborderons trois arguments dans le présent chapitre.

Dans un premier temps, nous montrerons comment la régionalisation du réseau de la santé et des services sociaux trouve sa légitimité au Québec par l'évocation d'une idéologie réformiste spécifique fondée sur la *santé des populations*, ce qui peut se traduire par des politiques opérationnelles de décentralisation des pouvoirs vers les acteurs de la base (Denis, 2002). Le réseau de la santé est structuré par différents paliers de gouvernance, soit les paliers central, régional et local. La pertinence des politiques adoptées au niveau central peut être compromise si la mise en œuvre au niveau régional et local est partielle ou insuffisante. De même, la légitimité et l'efficacité de ces politiques pourront être compromises si les paliers supérieurs de gouvernance ne calibrent pas leur intervention en tenant compte des paliers inférieurs et ne réalisent pas les changements nécessaires.

Ensuite, nous tenterons de montrer comment les processus de régionalisation transforment le réseau québécois de la santé et des services sociaux en un système réticulaire articulé sous forme de multiples réseaux territoriaux. Le projet de loi sur les agences de développement des réseaux locaux de la santé et des services sociaux et, plus récemment, le projet de loi 83 promeuvent la création et la mise en œuvre des centres de santé et de services sociaux (CSSS). Investies d'un mandat fondé sur la *responsabilité populationnelle*, ces nouvelles instances, fondées en 2004, se portent garantes de l'accessibilité et de la continuité des soins et des services pour l'ensemble de la population de leur territoire (Massé et Morisset, 2008). Pour ce faire, les CSSS se doivent de mettre sur pied des réseaux locaux de services (RLS), qui font appel à des partenariats publics, privés et associatifs et dont les interventions sont articulées autour des *projets cliniques organisationnels*. Afin de répondre à des besoins populationnels jugés prioritaires, les RLS misent sur l'intégration territoriale des soins et des services. Ceci favoriserait l'émergence de logiques d'action paradoxales complexifiant la dynamique du réseau de la santé et des services sociaux au Québec depuis quelques années.

Enfin, nous verrons comment cette réorganisation paradoxale du réseau de la santé et des services sociaux du Québec fait surgir certaines formes participatives d'organisation territoriale qui prennent en considération la diversité de secteurs marquant l'état de santé d'une population. Tel est le cas de la gouvernance intersectorielle. Cette stratégie organisationnelle se fonde sur la reconnaissance d'une interdépendance entre les différentes logiques d'action et le contexte institutionnel actuel. Axé sur la participation intersectorielle, ce type de gouvernance pourrait permettre simultanément de promouvoir des soins accessibles et de qualité, structurés à partir d'un processus de mobilisation d'une diversité accrue de savoirs et de pratiques socialement acceptables et pouvant permettre de renouveler l'offre de soins et services.

En guise de conclusion, nous nous pencherons sur les paliers de changement associés à l'adoption d'une approche intersectorielle de gouvernance comme stratégie d'amélioration continue de la performance du réseau de la santé et des services sociaux du Québec. La mise en place de nouveaux modèles participatifs de gouvernance intersectorielle représente en fait une stratégie innovatrice d'amélioration de la performance des systèmes de santé contemporains.

2. UN CADRE RÉGIONAL ORIENTÉ VERS LA DÉCENTRALISATION DES SOINS

Le cadre régional s'est progressivement imposé comme une option possible pour renouveler la gouvernance des systèmes de santé dans les différentes provinces canadiennes (Denis, 2004). Les politiques de régionalisation en matière de santé connaissent des évolutions variables allant de l'abolition des instances régionales en Alberta, en 2008[1], à des débats récurrents au Québec sur la nécessité ou non de maintenir un palier régional de gouvernance. Selon plusieurs auteurs (D. Contandriopoulos *et al.*, 2004 ; Lomas, 2001), à l'instar d'une idéologie réformiste au Québec centrée sur le principe de la *santé des populations*, les instances régionales ont été un instrument privilégié de changement dans l'organisation des soins et services au cours d'une période marquée par de fortes contraintes budgétaires.

Ces instances ont favorisé une territorialisation de l'organisation des soins et des services, notamment en fusionnant de nombreux établissements de santé de manière à consolider l'offre de soins sur un territoire. La gouvernance régionale du réseau de la santé et des services sociaux au Québec semble assurer une plus grande cohérence de l'offre de soins sur son territoire, sans nécessairement permettre l'atteinte d'objectifs tels que la démocratisation et la transparence de la décision publique (D. Contandriopoulos, Denis et Dubois, 2009).

En conséquence, en prolongement de l'implantation d'un cadre régional pour l'organisation des soins et services, un mouvement fort en faveur d'une décentralisation accrue des pouvoirs décisionnels vers le palier local existe actuellement dans le système de santé au Québec. La décentralisation fait référence à un processus visant la redistribution de l'autorité, des ressources et de la responsabilité, du niveau des instances centrales de l'administration jusqu'aux autorités régionales ou locales (Pomey et Dubois, 2007). Il s'agit là d'un processus qui cherche à redistribuer les pratiques organisationnelles et les mécanismes de régulation à différents niveaux d'intervention du réseau de la santé et des services sociaux tout en multipliant les espaces et les territoires de décision stratégique et d'action collective.

Cette diversité des territoires qui prévaut à l'échelle locale exige que les grandes orientations régionales puissent se traduire par des pratiques respectueuses des nombreuses logiques d'action et adaptées au contexte de chaque acteur concerné. Le palier régional est ainsi censé transférer aux instances locales la capacité de

1. En 2008, l'Alberta a pris la décision d'abolir toutes les entités régionales de gestion : l'ensemble des opérations a donc été centralisé au niveau du ministère de la Santé.

diagnostiquer leurs problèmes, de fixer leurs priorités, de mobiliser leurs ressources et d'organiser leurs services afin de répondre aux besoins territoriaux et aux demandes populationnelles (Roy, Litvak et Paccaud, 2010). Les acteurs du palier local, de par leur proximité de la multiplicité des réalités territoriales, sont les promoteurs des idées nouvelles et des stratégies créatives capables de faire face aux défis associés à la gouvernance du réseau de santé et de services sociaux (Martin, Pomey et Forest, 2010 ; Saltman, Bankauskaite et Vrangbaek, 2007).

Plusieurs auteurs affirment que le transfert d'attributions aux paliers locaux peut se faire selon différentes modalités et que la nature exacte des pouvoirs transférés varie selon le degré et la forme de décentralisation privilégiés (Lemieux, 2001 ; Pomey et Dubois, 2007). On peut distinguer quatre modèles de décentralisation, qui vont de la *déconcentration* et la *délégation* à la *dévolution* et la *privatisation*. La déconcentration recouvre la notion de transfert de responsabilités d'un ministère central à des échelons territoriaux – régionaux ou locaux – servant de relais aux politiques gouvernementales. La délégation concerne des attributions spécifiques à des organisations de l'administration publique qui agissent en complément des instances du palier central. La dévolution fait référence à un transfert poussé de l'autorité pour la prise de décision, le financement et la gestion à des unités autonomes dotées d'un gouvernement régional ou local. Enfin, la privatisation est le transfert de responsabilités à des organisations privées, lucratives ou non, à qui sont déléguées certaines fonctions classiquement assumées par les instances centrales.

Ces différentes modalités peuvent coexister lors de la régionalisation de la santé, prenant ainsi l'apparence d'un mouvement simultané de décentralisation de certaines ressources et de recentralisation au niveau régional d'autres décisions, ressources ou responsabilités (D. Contandriopoulos *et al.*, 2004 ; Denis, 2002 ; Lemieux, 2001). Le palier central déconcentre ou délègue certains pouvoirs décisionnels au profit des régions, alors que les acteurs du palier local et les établissements de santé redistribuent une partie de leurs capacités d'action au bénéfice des instances régionales.

Selon Denis (2002), ce phénomène contradictoire peut entrainer certaines divergences parmi les acteurs concernés quant au mode de planification et de mise en œuvre de la disponibilité et de l'accessibilité des services, portant un sérieux coup à la légitimité des réformes orientées en principe vers la décentralisation. En conséquence, le maintien de la légitimité des projets régionaux de réorganisation, lorsque les décisions des paliers politiques ou administratifs supérieurs menacent la cohérence et les ressources affectées à ces projets, est un problème de fond qui touche la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux au Québec. Le cadre régional dans le domaine de la santé et des services sociaux pourrait se fragiliser et perdre de sa légitimité aux yeux du gouvernement central (D. Contandriopoulos, Denis et Dubois, 2009 ; Denis *et al.*, 2011).

De plus, certains auteurs évoquent plusieurs tensions et enjeux potentiels qui sont associés aux stratégies de décentralisation (Martin, Pomey et Forest, 2010 ; Pomey et Dubois, 2007 ; Roy, Litvak et Paccaud, 2010). Par exemple, les rapports de pouvoir à l'échelle locale peuvent contrecarrer les avantages de la décentralisation si certains acteurs locaux exercent trop d'influence au bénéfice de leurs propres intérêts ou des entités organisationnelles qu'ils représentent. Par ailleurs, les compétences

limitées des acteurs locaux mènent parfois à une gestion inadéquate, à un gaspillage des ressources ou à des résultats contreproductifs. Enfin, l'allocation équitable des ressources entre territoires pour faire face à l'étendue des responsabilités locales peut être difficile à maintenir s'il y a affaiblissement de paliers supérieurs de gouvernance dont l'un des rôles est justement d'assurer une redistribution équitable des ressources (Denis, 2002).

Ces problèmes pourraient être considérablement réduits si les dernières réformes du réseau de la santé et des services sociaux étaient capables de créer et de mettre un œuvre un cadre régional qui demeure activement engagé auprès du palier local afin d'offrir du soutien, d'accroître la mobilisation des savoirs et des pratiques et de faciliter la collaboration (Fleury, Grenier et Ouadahi, 2007). Afin d'y parvenir, les acteurs responsables de la régionalisation des soins et des services, qui accordent une place centrale à la décentralisation des interventions sociales et de santé, promeuvent graduellement une configuration en réseau de la gouvernance.

La création de cette nouvelle structure de gouvernance, impliquant la transformation simultanée du rôle des acteurs des différents paliers, pourra entrainer la diminution de l'autonomie longtemps défendue par les équipes professionnelles. Pourtant, elle marque une avancée vers la décentralisation du réseau de la santé et des services sociaux du Québec au profit du palier local (Gaumer et Fleury, 2007). Ainsi, la mise en place de réseaux intégrés de soins à partir de l'initiative d'acteurs du palier local, qui deviennent collectivement responsables de la santé et du bien-être des populations, constitue un levier stratégique qui pourrait aider à faire face aux nombreux besoins et aux demandes accrues de la population québécoise.

3. DES RÉSEAUX INTÉGRÉS DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX RESPONSABLES DE LEUR POPULATION

La Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (RLSSS), adoptée le 18 décembre 2003, et plus récemment, en 2005, le projet de loi 83, ont transformé substantiellement la gouvernance de même que les relations entre les acteurs régionaux et locaux du réseau de la santé et des services sociaux au Québec (MSSS, 2004). La configuration en réseau devient ainsi la clé de voûte d'un projet de réforme qui vise à mieux intégrer les services sociaux et de santé. Pour ce faire, ce processus de réorganisation s'inspire de deux grands principes : la *responsabilité populationnelle* et la *hiérarchisation des services* (ADRLSSS, 2004). Adhérant à ces principes, les CSSS et leurs partenaires locaux s'accordent une responsabilité collective reconnue envers la population de leur territoire :

> [Les CSSS] assument cette responsabilité en assurant la convergence des efforts pour maintenir et améliorer l'état de santé et de bien-être de la population, en rendant accessibles les services requis et en assurant la prise en charge et l'accompagnement des personnes dans le réseau de santé et de services sociaux (ADRLSSS, 2004, p. 3).

Dans cette perspective, le CSSS se doit de mobiliser les acteurs locaux (professionnels, gestionnaires, partenaires) et les ressources de son territoire autour d'un *projet clinique organisationnel* qui lui permettra d'assumer cette responsabilité envers la population locale. Pour être en mesure d'accomplir pleinement sa mission, chaque CSSS devra constituer et animer un *réseau local de services* (RLS). Ces réseaux locaux coordonnent les efforts de leurs membres vers l'intégration des services et font appel à des partenaires publics, privés et associatifs ayant pour but ultime l'amélioration de l'état de santé et du bien-être de la population (Massé et Morisset, 2008).

Le CSSS est censé atteindre cet objectif en développant des ententes de service formelles avec les partenaires du territoire exerçant tant dans le domaine de la santé – comme les groupes de médecine de famille (GMF) et les centres médicaux associés (CMA) – que dans d'autres secteurs d'activité en relation avec le domaine de la santé – tels les commissions scolaires, les municipalités, le milieu de l'habitation, les pharmacies communautaires, les entreprises d'économie sociale et les organismes communautaires. Par cette collaboration avec ces secteurs d'activité, le CSSS se doit ainsi de développer une vision cohérente et de coordonner les actions afin d'améliorer la santé et le bien-être de la population.

Ainsi, l'implantation des RLS, par le *projet clinique organisationnel*, vise à rapprocher les services de la population et à faciliter le cheminement des personnes dans le réseau de la santé et des services sociaux du Québec. Cette modalité d'organisation devrait assurer aux citoyens d'un territoire local l'accès à une large gamme de soins ainsi que l'orientation d'un service vers un autre, la prise en charge et le suivi des personnes. Une telle organisation devrait aussi fonctionner selon des modalités permettant la participation des acteurs de tous les secteurs sociaux aux décisions d'intérêt collectif affectant la santé de la population (MSSS, 2004).

La création et la mise en œuvre des RLS constituent ainsi la stratégie centrale d'un projet de réforme qui met en place un ensemble de moyens et de conditions favorables à l'intégration des services, en vue d'amener les organisations et les acteurs du réseau québécois de la santé et des services sociaux à répondre à des objectifs communs (Fleury et Ouadahi, 2002). Pour ce faire, chaque territoire régional pourra compter sur un ou plusieurs RLS tout en adoptant une structuration organisationnelle semblable à la gestion matricielle. La perspective d'une décentralisation accrue des responsabilités orientera le renouvellement du modèle actuel de gouvernance qui soutiendra l'intégration des services. Le partage des responsabilités entre les différents paliers (central, régional et local) sera structuré autour d'un double défi : d'une part, éviter les dédoublements et la duplication des rôles ainsi que les incohérences qui peuvent en résulter ; d'autre part, confier à l'instance appropriée les fonctions qu'elle est le mieux à même d'exercer.

L'intégration des services se place stratégiquement au cœur du discours et des pratiques de mise en réseau de ces trois paliers de complexité organisationnelle (D'Amour, Tremblay et Bernier, 2007 ; Fleury, Grenier et Ouadahi, 2007 ; Gaumer et Fleury, 2007 ; Lamarche *et al.*, 2001 ; Levesque, Roberge et Pineault, 2007 ; Pomey et Dubois, 2007 ; Touati *et al.*, 2001). Elle est considérée par plusieurs auteurs comme la façon par laquelle les sociétés contemporaines espèrent maîtriser les enjeux qui sont à l'origine du dysfonctionnement de leur système de santé et de services sociaux,

entre autres la fragmentation des soins et l'inégalité d'accès à certains services (A.-P. Contandriopoulos *et al.*, 2001). Ces auteurs partent de plusieurs dimensions d'une définition très large de l'intégration qu'ils approfondissent en les appliquant au domaine de la santé :

> L'intégration est le processus qui consiste à créer et à maintenir, au cours du temps, une gouverne commune entre des acteurs (et des organisations) autonomes dans le but de coordonner leurs interdépendances pour leur permettre de coopérer à la réalisation d'un projet collectif (A.-P. Contandriopoulos *et al.*, 2001, p. 41).

Cette définition renvoie à la nécessité de coordonner l'offre de services dans un territoire et à l'intégration des pratiques des soins des acteurs de secteurs distincts (Fleury et Ouadahi, 2002). Effectivement, la tendance actuelle dans la gouverne des systèmes de santé et de services sociaux est une *intégration des services en réseau* comprenant l'ensemble des fournisseurs de services d'un territoire donné et conduisant à la création de nouveaux espaces de négociation (Fournier *et al.*, 2001). Ces réseaux intégrés de services, en concertation avec les acteurs concernés, assurent l'accessibilité aux soins de l'ensemble de la population et instaurent une solidarité collective de l'ensemble des partenaires du territoire dans la planification et la mise en œuvre des soins de santé (Sossa, Champagne et Leduc, 2011).

La notion de réseau apporte ici une dimension territoriale à la notion d'intégration des services (Fleury, Grenier et Ouadahi, 2007). En d'autres termes, elle oriente la responsabilité populationnelle des CSSS en fonction d'un découpage administratif du territoire où l'action collective au niveau local gagne en importance lorsqu'il s'agit de mettre en place des moyens d'action d'un territoire pour agir sur la santé et le bien-être de la population. Cette notion renvoie à une forme de gouvernance mobilisant des acteurs hétérogènes mais interagissant collectivement pour répondre le plus adéquatement possible aux besoins diversifiés d'un groupe populationnel inscrit dans un territoire donné. L'hétérogénéité de ces acteurs peut concerner leur secteur de provenance, leurs logiques d'action, leurs mécanismes de régulation ainsi que leurs rapports de pouvoir.

Toujours selon ces auteurs, on a souvent mis en relief l'importance d'investir prioritairement dans les stratégies d'intégration des services en réseau pouvant agir comme catalyseurs du développement d'une culture de partenariat et de concertation (Fleury, Grenier et Ouadahi, 2007). Étant donné que l'objectif primordial du réseau de la santé et des services sociaux du Québec est d'améliorer la qualité des services offerts à la population de son territoire, les partenaires des RLS ont de plus en plus l'impression de bonifier leurs pratiques professionnelles ainsi que l'offre et la continuité de services sur une base juste et équitable.

Or, le processus de réforme fondé sur l'implantation territoriale des CSSS et sur la mise en place des RLS représente un défi de taille en raison de la complexité des mécanismes de régulation à synchroniser au sein du réseau de la santé et des services sociaux du Québec (D. Contandriopoulos, Denis et Dubois, 2009 ; Lamarche *et al.*, 2001 ; Trottier, 2010). Effectivement, le principe de responsabilité populationnelle amène les CSSS à composer avec un territoire défini et bien circonscrit sur le plan administratif, mais dont les bornes sont rarement respectées par les projets d'action

collective des territoires locaux. De ce fait, le découpage administratif du territoire sous-jacent qui doit être mis en place conformément au mandat des CSSS entraîne une triple logique de gouvernance très complexe qui conduit inévitablement au développement de forces de tension paradoxales (A.-P. Contandriopoulos, 2003).

Premièrement, ce type de découpage territorial repose sur une *logique d'articulation verticale* avec tous les paliers décisionnels tout en habilitant et en coordonnant les acteurs concernés pour qu'ils agissent collectivement afin de créer des synergies intraorganisationnelles (Trottier, 2010). Cette logique de découpage administratif vise essentiellement à s'assurer de la cohérence des actions des trois paliers qui structurent le réseau de la santé et des services sociaux du Québec. Au niveau de cette logique, on note la prédominance de critères propres aux interventions du domaine de la santé, tels que la taille de la population, l'étendue géographique ou les habitudes de consommation, ce qui s'inscrit dans un processus de gouvernance hiérarchique plutôt descendant.

Deuxièmement, le découpage administratif du territoire se fonde simultanément dans une *logique de gestion horizontale* à chaque niveau de complexité organisationnelle, qui fait appel au réseautage, à la coopération, au partenariat et à la coordination entre les acteurs concernés, en vue de produire un bien collectif majeur dans une perspective de développement territorial durable (Trottier, 2010). Cette logique vise fondamentalement la décentralisation des responsabilités et de l'imputabilité des intervenants locaux et régionaux, tout en visant le rapprochement de la réalité des secteurs régionaux et locaux des politiques centrales en matière de santé et de services sociaux, ce qui s'inscrit dans un processus de gouvernance horizontale surtout ascendant.

Une troisième approche de la gouvernance locale sous-jacente au découpage territorial des CSSS est la *logique de double imputabilité* dans laquelle ceux-ci se trouvent (Trottier, 2010). D'un côté, les CSSS sont censés répondre aux objectifs du plan stratégique développés conjointement avec leur agence régionale sur une base annuelle, ce plan ayant déjà pris forme lors d'une entente préalable entre l'agence et le ministère de la Santé et des Services sociaux. D'un autre côté, les CSSS doivent répondre à des exigences d'efficacité et de qualité des soins et des services dispensés sur leur territoire, qu'ils soient offerts par les acteurs de l'administration publique ou par d'autres dispensateurs de services privés ou associatifs.

Ces logiques multiples du découpage territorial obligent les CSSS à composer avec des réalités apparemment contradictoires, souvent divergentes, qui les amènent à développer les réseaux intégrés de services suivant des logiques d'action paradoxales, à la fois ascendantes et descendantes, innovatrices et routinières, autonomes et de contrôle, préventives et curatives (A.-P. Contandriopoulos, 2003 ; Roy, Litvak et Paccaud, 2010 ; Trottier, 2010). Plusieurs auteurs montrent à cet égard que les réformes axées sur la prise en considération de cet ensemble de logiques d'action pourraient mener au développement de nouvelles modalités de gouvernance capables de faire face à la complexité inhérente aux réalités locales (Breton *et al.*, 2009 ; A.-P. Contandriopoulos, 2003 ; Denis *et al.*, 2011 ; Langley et Denis, 2008 ; Suárez-Herrera, 2010 ; Touati *et al.*, 2005).

Ainsi, en raison de la complexité des logiques d'action sous-jacentes au fonctionnement du réseau de la santé et des services sociaux du Québec, il serait possible d'adopter de nouvelles stratégies de gouvernance impliquant les savoirs et les pratiques des acteurs et des organismes sectoriels distincts. Ceux-ci pourraient suivre les principes de participation intersectorielle afin de coordonner leurs rapports de pouvoir, leurs mécanismes de régulation et leur positionnement territorial respectifs autour d'un projet d'action collective orienté vers la coproduction et la distribution de services sociaux et de santé équitables et de qualité (Gagnon et Kouri, 2008 ; Gauvin *et al.*, 2009).

4. UNE GOUVERNANCE INNOVATRICE AXÉE SUR LA PARTICIPATION INTERSECTORIELLE

Parmi les solutions envisagées pour prendre en considération les défis et les paradoxes inhérents à la coexistence de plusieurs logiques d'action et de régulation de leur réseau de la santé et des services sociaux, de nombreux pays ont adopté de nouvelles modalités de gouvernance. A.-P. Contandriopoulos (2008) définit la gouvernance comme :

> la conception, la conduite et l'évaluation de l'action collective à partir d'une position d'autorité. Elle s'appuie sur : 1) un système de gestion (ensemble des règles qui définissent les modalités de distribution du pouvoir et des responsabilités) ; 2) un système d'information (ensemble des données et de leur système d'exploitation nécessaire pour que le système organisé d'action soit intelligible et transparent à tout moment pour les professionnels, les gestionnaires, les planificateurs, les patients et la population) ; 3) un système de financement (ensemble des incitations véhiculées par les modalités de financement du système, les mécanismes d'allocation des budgets et les dispositifs de paiement des acteurs) (A.-P. Contandriopoulos, 2008, p. 195).

Selon l'orientation de ces trois systèmes et leur cohérence, les modalités de gouvernance peuvent adopter, entre autres, une approche *clinique* (Brault, Roy et Denis, 2008 ; Pomey, Denis et A.-P. Contandriopoulos, 2008), *intégrée* (Gagnon et Kouri, 2008), *régionale* (Denis, 2002 ; Veenstra et Lomas, 1999), *territoriale* (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005 ; Trottier, 2010), *démocratique* (Heurgon et Landrieu, 2000) ou *intersectorielle* (St-Pierre et Gauvin, 2010 ; White *et al.*, 2008). Nous nous intéressons ici à la notion de *gouvernance intersectorielle* en tant que stratégie exercée par les autorités administratives d'un réseau de la santé et des services sociaux pour orienter les logiques d'action des acteurs des différents secteurs de la société vers des objectifs collectifs basés sur un ou plusieurs points d'ancrage. Ces acteurs, qui proviennent tant de la sphère publique que du secteur privé et de la société civile, se trouvent à tous les échelons et paliers gouvernementaux.

De par sa nature intersectorielle, ce type de gouvernance cherche à intégrer toutes les actions collectives d'intégration en réseau de soins et de services qui sont amorcées et élaborées par une autorité publique et actualisées par des acteurs publics, privés et associatifs. Ces acteurs peuvent se situer dans un ou plusieurs secteurs ou paliers d'influence et agir à une même échelle ou à plusieurs échelles

différentes (Gagnon et Kouri, 2008). La gouvernance intersectorielle renvoie ainsi à un programme axé sur l'action collective, qui promeut notamment le renouvellement des logiques d'action du réseau de la santé et des services sociaux et qui est conçu fréquemment en fonction d'une logique sectorielle unique.

Effectivement, il n'existe pas une conception unique de la logique que devrait prendre cette action collective dans les processus de régulation du système de santé. Selon A.-P. Contandriopoulos (2008), on peut examiner quatre grands groupes d'acteurs qui y interagissent et prennent leurs décisions suivant leur propre logique d'action. Ainsi, les *équipes professionnelles* (médecins, infirmières, pharmaciens, dentistes) valorisent la logique professionnelle ; les *cadres gestionnaires* (payeurs, évaluateurs, fonctionnaires) fondent leurs décisions sur la logique technocratique ; les *agents commerciaux* (sociétés pharmaceutiques, assurances, groupes financiers impliqués dans l'offre de soins) préconisent la suprématie de la logique marchande ; enfin, les *représentants politiques* (élus, représentants légitimes de groupes constitués) revendiquent la primauté de la logique représentative.

En suivant les propos de Leloup et ses collaborateurs (2005), ce réseautage de logiques d'action prend forme sur la base de la proximité géographique des acteurs concernés ainsi que de leur intérêt à construire et partager un projet de nature participative axé sur l'action collective. Ainsi, pour prendre forme, la gouvernance intersectorielle se doit de promouvoir notamment la participation active et réflexive des acteurs publics, privés et associatifs à des projets intégrés et cohérents avec la réalité de leur territoire. Au Québec, les instigateurs de ce type de gouvernance peuvent travailler au développement d'un projet clinique participatif de coordination des différentes logiques d'action à partir de plusieurs points d'ancrage, dont ceux de la *responsabilité populationnelle* et de la *hiérarchisation des services* (ADRLSSS, 2004). À ce niveau, la collaboration interprofessionnelle, les arrangements de partenariat et la concertation interinstitutionnelle deviennent des conditions essentielles à l'atteinte des visées des 95 CSSS québécois et de leurs RLS respectifs (Roy, Litvak et Paccaud, 2010).

À cet égard, plusieurs auteurs soulignent l'importance de la participation des acteurs concernés dans la configuration de tout projet d'action collective fondé sur les principes de la gouvernance intersectorielle. De même, ils stipulent que la participation publique pourrait servir entre autres à enraciner l'autorité régionale dans un projet d'action collective local capable de développer un espace de gouvernance légitime et moins dépendant à l'égard du palier central (Abelson et Gauvin, 2004 ; Abelson *et al.*, 2010 ; Suárez-Herrera, 2010). Une telle proposition est conforme à la lecture de ceux qui voient dans la gouvernance intersectorielle une façon de renouveler le réseau québécois de la santé et des services sociaux, laquelle renvoie à une conception réaliste de la participation publique aux décisions d'intérêt collectif de la population (Denis et A.-P. Contandriopoulos, 2008 ; Massé et Morisset, 2008 ; Trottier, 2010).

Au Québec, la participation des acteurs de tous les secteurs de la société à la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux a été marquée par de nombreuses contraintes imposées par les différents projets de réforme mis en place au cours des dernières décennies. Historiquement, les expériences participatives aux paliers local, régional et central semblent avoir favorisé davantage l'échange

d'information, ou encore la confrontation entre secteurs, plutôt que la conciliation des intérêts et l'appropriation des services par la population (D. Contandriopoulos, 2004 ; Gauvin *et al.*, 2009).

Ainsi, pour répondre aux enjeux associés à la régulation participative, le réseau québécois de la santé et des services sociaux se rapporte au design organisationnel et au partage des responsabilités et des capacités d'influence parmi les différents acteurs qui le composent, aux systèmes et aux mécanismes de production et de diffusion de l'information et aux modalités de financement des organisations et des professionnels (A.-P. Contandriopoulos *et al.*, 2001 ; Denis, 2002). À cet égard, la gouvernance intersectorielle semble comporter en soi une dimension d'apprentissage organisationnel, un constat sous-tendu par le fait qu'elle pourrait permettre de générer de nouveaux mécanismes de régulation et des pratiques stratégiques innovatrices qui émergent à la suite de la participation d'une multiplicité d'acteurs de secteurs différents à la conception et à l'implantation des solutions aux problèmes diagnostiqués collectivement (Denis, 2002 ; Hatchuel, 2000 ; Suárez-Herrera, Champagne et A.-P. Contandriopoulos, 2010).

Ainsi, malgré les limites inhérentes à la gouvernance intersectorielle – notamment celles qui ont trait à la politisation de la santé et à la recentralisation des responsabilités au niveau local –, ces auteurs soutiennent que ce type de gouvernance peut mener à plusieurs effets bénéfiques, soit une efficience accrue, une amélioration de la qualité des services, la création d'espaces d'apprentissage et d'innovation, une motivation accrue chez les équipes professionnelles, la prestation équitable des services et une activation de l'engagement citoyen pour la planification, l'implantation et l'évaluation des interventions sociales et de santé.

Bien évidemment, le risque associé à toute stratégie de gouvernance fondée sur la participation intersectorielle est de superposer une instrumentation additionnelle sur les mécanismes de régulation et les structures formelles d'encadrement actuels sans contribuer à des changements souhaitables dans l'offre de soins et de services. En nous inspirant des travaux de Denis et A.-P. Contandriopoulos (2008) sur la gouvernance clinique, nous appuyons l'idée que, afin d'éviter cet effet indésirable, la gouvernance intersectorielle peut être perçue comme un exercice où les acteurs concernés sont invités à reconnaître les limites de leurs actions prises individuellement et le potentiel énorme que représentent une disponibilité et une utilisation accrues de l'information pour appuyer des démarches participatives d'amélioration de la qualité et de la performance du réseau de la santé et des services sociaux.

Des telles observations nous amènent à soutenir que la gouvernance intersectorielle requiert concrètement des modes d'action hybrides et innovateurs cherchant à conjuguer les atouts des mécanismes de régulation et ceux des stratégies participatives des groupes influents pour agir collectivement sur l'offre de soins et de services. Ici, l'instance régionale aurait besoin, à un moment donné, de la participation des acteurs issus de tous les secteurs de la société pour améliorer la performance de ses réseaux locaux tout en réduisant au minimum l'effet négatif des contraintes relatives à la disponibilité et à l'accessibilité des soins et des services (A.-P. Contandriopoulos, Trottier et Champagne, 2008 ; Denis, 2002).

Brièvement, pour accroître sa capacité de produire des interventions innovatrices visant l'amélioration de la performance du réseau de la santé et des services sociaux, la gouvernance intersectorielle se doit de promouvoir la participation de tous les acteurs concernés afin de créer un espace intersectoriel d'apprentissage organisationnel et d'articulation politique de l'action collective capable d'arriver à maturité et de se pérenniser au besoin sans affecter l'accessibilité à des ressources de qualité disponibles (Denis *et al.*, 2011 ; Massé et Morisset, 2008).

EN GUISE DE CONCLUSION : GOUVERNANCE INTERSECTORIELLE, CHANGEMENT ET AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE

Par sa recherche de nouveaux mécanismes de régulation ainsi que de pratiques stratégiques innovatrices axées sur une participation active et réflexive des acteurs concernés, la gouvernance intersectorielle promeut deux lignes de force transformatrices dans la performance du réseau de la santé et des services sociaux du Québec (Denis et A.-P. Contandriopoulos, 2008). Premièrement, elle contribue à octroyer une finalité sociale aux dispositifs de gestion, d'information et de financement du réseau. Deuxièmement, elle contribue à attribuer une finalité stratégique aux dispositifs de participation, de collaboration et de concertation du réseau. Cette relation dialectique entre les finalités sociales et stratégiques de la gouvernance intersectorielle annonce donc une performance renouvelée du réseau de la santé et des services sociaux.

Effectivement, plusieurs études (A.-P. Contandriopoulos, 2008 ; A.-P. Contandriopoulos, Trottier et Champagne, 2008) nous permettent de soutenir l'idée que le but ultime de la gouvernance intersectorielle est de changer et d'améliorer de façon continue la performance du réseau de la santé et des services sociaux et de rendre compte de son évolution sur un territoire donné. Ce type de gouvernance, de par sa nature participative, nous amène ainsi à opérationnaliser le concept de performance en fonction de la complexité sociale et des enjeux techniques que nous avons évoqués dans les sections précédentes.

De cette façon, selon cette perspective globale, complexe et intégrée que nous avons déployée à propos de la notion de gouvernance intersectorielle, la performance du réseau de la santé et des services sociaux serait conçue comme un construit multidimensionnel pouvant permettre aux parties prenantes de délibérer et d'élaborer un jugement sur les qualités essentielles et spécifiques des soins et des services en fonction de plusieurs traits des acteurs concernés. Les logiques proposées par ces acteurs, leurs croyances et valeurs, leurs connaissances et leur positionnement en font partie, tout en contribuant à la configuration d'un projet d'action collective axé sur la responsabilité populationnelle.

Ainsi, la mise en place de nouveaux modes d'organisation intersectorielle de gouvernance représente une composante essentielle d'une stratégie participative d'amélioration de la performance du réseau de la santé et des services sociaux comprenant un changement important dans tous les secteurs de la société, à toutes les échelles et à tous les paliers d'influence (Denis *et al.*, 2011). La gouvernance intersectorielle se doit de répondre à deux grandes limites dans sa capacité de produire

des transformations, la première étant sa dépendance face aux mandats et à la volonté du gouvernement central et la deuxième, sa difficulté d'agir au niveau des pratiques locales sur un plan intersectoriel (Denis, 2002 ; Denis et A.-P. Contandriopoulos, 2008). Plusieurs propositions semblent pertinentes afin de dynamiser une stratégie de gouvernance intersectorielle en faveur du changement souhaité : recourir à un ensemble de leviers de changement ; assurer un appui durable du gouvernement central ; enfin, garantir une participation suffisante pour légitimer et pérenniser un tel changement.

Subséquemment, pour réorienter le réseau de la santé et des services sociaux de façon à répondre aux besoins populationnels, les initiatives favorisant l'intégration des soins et des services ainsi que la mobilisation des savoirs et des pratiques nécessaires pour éclairer les stratégies de changement adoptées sont cruciales (Denis *et al.*, 2011). Ces deux types de leviers pourraient s'avérer efficaces pour axer les mécanismes de régulation et les pratiques stratégiques sur l'amélioration continue de la performance. Nos propos s'appuient sur ceux de Baker et Denis (2011), qui affirment que les projets d'action collective axés sur le partage des connaissances et le développement de compétences permettraient de consolider les processus d'amélioration continue de la performance des réseaux de santé et de services sociaux contemporains.

Toujours selon ces auteurs, des programmes de formation continue ainsi que des méthodes d'apprentissage efficaces pour mettre à l'essai de nouvelles formes d'action collective sont indispensables pour que les efforts de changement mis en place puissent porter leurs fruits. Ici, les coûts associés aux programmes de perfectionnement du personnel sont récupérés grâce aux gains d'efficacité découlant des améliorations dans les systèmes de gestion, d'information et de financement du réseau de la santé et des services sociaux (Baker et Denis, 2011).

Par ailleurs, l'évaluation de l'implantation d'un projet de démonstration, le Système intégré pour personnes âgées en perte d'autonomie (SIPA), semble montrer que l'expérimentation sociale – et technique – constitue un levier intéressant pour introduire des changements souhaitables dans la performance du réseau de la santé et des services sociaux. Ceci est possible notamment grâce à la création d'environnements d'apprentissage centrés sur le développement de relations intersectorielles favorisant l'amélioration continue de la performance (Touati *et al.*, 2005). Dans leurs analyses, ces auteurs ont tenté de mettre en évidence la complexité des processus de gouvernance intersectorielle et, partant, l'utilité de l'expérimentation comme levier de changement et d'amélioration continue de la performance.

Ainsi, ces leviers de changement nécessaires pour l'amélioration continue de la performance du réseau québécois de la santé et des services sociaux obligent les CSSS et leurs RLS respectifs à composer avec des stratégies paradoxales qui les placent au cœur d'un processus complexe de transformation majeure. Plusieurs auteurs montrent que c'est par la combinaison de logiques d'action contradictoires – ascendantes et descendantes, régulatrices et innovatrices, verticales et horizontales – que les changements proposés par les stratégies de gouvernance intersectorielle ont les meilleures chances de réussite (Bourque et Mercier, 2008 ; A.-P. Contandriopoulos, 2003 ; Trottier, 2010).

Plus précisément, les principes de gouvernance intersectorielle que nous examinons dans ce texte trouvent leurs fondements dans trois aspects qui nous semblent essentiels pour tout projet d'action collective au sein du réseau de la santé et des services sociaux : d'abord, les processus de régionalisation, qui trouvent leur légitimité au Québec au sein d'un système de valeurs fondé sur la santé des populations et qui se traduisent en politiques concrètes de décentralisation des soins et des services ; ensuite, la transformation progressive du réseau québécois de la santé et des services sociaux dans un système réticulaire articulé sur un territoire donné par un ensemble de réseaux locaux de services qui agissent sous l'égide des principes de responsabilité populationnelle et de hiérarchisation des services ; enfin, la gouvernance intersectorielle, qui promeut un processus complexe d'enchevêtrement des logiques d'action multiples axé sur les pratiques participatives des acteurs publics, privés et associatifs.

En ce sens, la participation des acteurs de tous les secteurs sociaux demeure au cœur des efforts de renouvellement de la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux du Québec. Ces nouveaux acteurs se consolident dans le panorama social et de la santé, non seulement comme responsables ultimes de leur santé, mais comme décideurs en ce qui concerne la gouvernance des soins et des services de même que les multiples politiques publiques ayant une incidence sur la santé et le bien-être des populations (Massé et Morisset, 2008).

En guise de conclusion, la gouvernance intersectorielle semble être un projet de changement innovateur, capable de rendre compte des mécanismes de régulation et des pratiques stratégiques pouvant simultanément instruire et stimuler la participation cohérente des acteurs de l'administration publique, du secteur privé et de la société civile aux décisions d'intérêt collectif en matière de santé et de bien-être. Les acteurs responsables de la mise en place des initiatives fondées sur la gouvernance intersectorielle auraient donc besoin de miser sur des savoirs et des pratiques multiples nécessaires pour coordonner et mobiliser les différents leviers de changement conduisant à l'amélioration continue de la performance du réseau de la santé et des services sociaux du Québec.

CHAPITRE 4

L'ADMINISTRATION MUNICIPALE ET TERRITORIALE

Caroline Patsias

1. LE CONTEXTE : LES MUNICIPALITÉS, DES INSTANCES RÉDUITES À L'ADMINISTRATION DES CHOSES ?

Dans une édition antérieure de *L'État administrateur*, Jacques Léveillée (1997) remarquait que les institutions municipales étaient souvent les parents pauvres de l'administration publique. Un tel constat peut sembler paradoxal puisque, particulièrement en Amérique du Nord, les municipalités ont été associées à l'administration des choses. Historiquement, les municipalités québécoises qui naissent entre 1840 et 1855 s'inscrivent dans un effort de régulation sociale et de pacification de la communauté (Tindal et Tindal, 2008). Dans cette perspective, elles reprennent les découpages territoriaux et communautaires préexistants des paroisses et des townships. Les nouvelles entités ont cependant la capacité de lever l'impôt par l'intermédiaire de représentants élus. Au palier supralocal sont implantées des corporations municipales de comté, dotées d'un nombre restreint de responsabilités. Ce caractère plus administratif que politique, en germe dans les origines mêmes des municipalités, contraste avec le cas européen. Là, les villes ont précédé la construction de l'État

moderne, et l'émergence de ce dernier témoigne de la victoire, après une longue lutte, du centre sur la périphérie et sur l'autonomie des cités-États (Skinner, 2001). La dimension politique des villes européennes renvoie à ce glorieux passé que n'ont point connu leurs cousines d'Amérique du Nord, nées de la volonté des États pour asseoir leur propre gouverne (Weber, 1958). Cette limitation congénitale se retrouve encore dans le statut constitutionnel des municipalités : l'article 92.8 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* stipule que les municipalités sont les créatures des provinces ; les questions locales relèvent donc des provinces. Comme l'écrit encore Léveillée (1997, p. 216) : « les municipalités et autres instances locales sont des créatures du gouvernement provincial, lequel détient un pouvoir général de tutelle sur ses créatures à l'intérieur du régime de décentralisation administrative qu'il a institué ».

Plusieurs aspects de l'évolution de la démocratie québécoise et canadienne, qui font écho à celle des démocraties contemporaines, vont cependant remettre en cause cet héritage originel. Trois éléments ont particulièrement joué en faveur de ce mouvement. D'abord, la mondialisation a conduit à redorer le blason des villes, y compris en Amérique du Nord. Les transformations économiques qui ont tendance à favoriser la montée de pôles économiques régionaux font ressortir l'importance d'un réseau de métropoles capable de faire face à la compétition mondiale (Sassen, 2008). Ensuite et du même souffle, la crise économique a entraîné une érosion de l'État-providence, lequel, dans un souci de rationalisation économique et de recentrage sur ses fonctions régaliennes, a délesté certaines de ses compétences aux entités infraétatiques. Les municipalités urbaines sont aussi devenues le lieu d'enjeux sociaux prépondérants. Regroupant la majeure partie des populations, ces territoires sont particulièrement frappés par les problèmes de chômage, de compétition économique ou encore d'harmonisation du vivre-ensemble (Ghorra-Gobin, 2006). Enfin, d'un point de vue plus politique, les municipalités constitueraient, selon certains, l'échelle idéale pour pallier les écueils de la gouvernance contemporaine marquée par une déconnexion entre les sphères de la prise de décision et de la reddition de comptes (Dahl, 1994). Elles seraient ainsi un des lieux de prédilection de l'affirmation de l'appartenance et de l'exercice de la citoyenneté (Bherer, 2006).

Le Canada et le Québec illustrent ces traits de l'évolution. Dans la province, les dernières années ont vu une décentralisation croissante en faveur des municipalités, sans toutefois que l'État opère toujours la transmission de ressources complémentaires (Collin, 2002). En corollaire de ce constat, la gamme des services offerts par les municipalités s'est étendue pour désormais prendre en charge des aspects plus larges de la société concernant le développement économique, communautaire ou culturel (Hulbert, 2006). Si ces nouveaux services varient d'une municipalité à l'autre, ils sont surtout le fait des localités urbaines et populeuses (Léveillée, 1997). Au sein de la fédération, les municipalités s'affichent également. En effet, et malgré leur statut constitutionnel, les grandes villes canadiennes (constituant le C9) ont noué des relations avec le gouvernement fédéral, notamment dans le domaine des politiques migratoires ou du développement économique (Young et Leupretch, 2006). Cette évolution est autant le fruit des problèmes auxquels les municipalités font face – lesquels relèvent aussi des prérogatives fédérales – que de la volonté du centre de se prononcer sur des problèmes de disparités régionales. Elle atteste aussi de la transformation de la société canadienne, désormais plus urbaine que rurale. Au-delà

d'une réputation qui réduit les municipalités et les instances infralocales québécoises à l'administration des choses, les réformes mettant en place ces instances, comme leur mission, ressortissent de problèmes éminemment politiques symptomatiques des tensions de l'administration moderne (Young et Leupretch, 2006). C'est ce constat qui a guidé l'ordonnancement de notre argumentation. Comment comprendre les différentes réformes de décentralisation et le rôle des instances qu'elles ont mises en place ? Quelles étaient les ambitions (le renforcement de la démocratie, une meilleure répartition des ressources, le développement régional, ou encore la rationalisation des fonctions de l'État) mais aussi les logiques à l'œuvre ? Enfin, ces instances ont-elles répondu aux objectifs qui ont présidé à leur naissance ? Notre démarche a privilégié une approche historique qui met l'accent sur les acteurs en présence et les stratégies élaborées. Que nous dit l'histoire de la décentralisation au Québec quant aux acteurs dominants du système ? Assiste-t-on à des ruptures ou plutôt à une continuité attestant de la prégnance des sentiers de dépendance dans les politiques publiques municipales ?

ENCADRÉ 4.1.

Les municipalités locales et la répartition des compétences entre les municipalités et le gouvernement*

Les municipalités locales
1 135 municipalités

221 régies par la Loi sur les cités et villes

891 régies par le Code municipal

14 régies par la Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik

9 régies par la Loi sur les villages cris et le village naskapi

Une municipalité locale est formée d'un territoire et des habitants et contribuables de celui-ci. Elle est dirigée par un conseil composé d'un maire et de conseillers, tous élus parmi la population du territoire. Le nombre de conseillers varie selon les municipalités.

Strate de population	Nombre de municipalités	Proportion des municipalités (%)	Population totale	Proportion de la population (%)
Moins de 2 000 habitants	751	66	654 687	8
De 2000 à 9 999 habitants	278	25	1 140 050	15
De 10 000 à 24 999 habitants	54	5	836 747	11
De 25 000 à 99 999 habitants	33	3	1 437 583	18
100 000 habitants ou plus	10	1	3 705 964	48
Total	1 126	100	7 775 031	100

Le partage des responsabilités quant à la fourniture de services par le gouvernement et les municipalités

Dans la région métropolitaine de Montréal, l'Agence métropolitaine de transport a notamment pour mission d'accroître les services de transport collectif.

Services	Gouvernement	Municipalités	Services	Gouvernement	Municipalités
Santé et services sociaux	X		Sécurité incendie		X
Solidarité sociale	X		Eau potable		X
Habitation	X	X	Assainissement des eaux		X
Éducation	X		Matières résiduelles		X
Réseau routier	X	X	Loisirs et culture	X	X
Transport en commun	X	X	Parcs et espaces verts	X	X
Service de police	X	X	Aménagement du territoire et urbanisme		X

* L'ensemble des tableaux et définitions présentés dans les encadrés ont pour source : MAMROT (2010). *L'organisation municipale au Québec*, <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/organisation-municipale/organisation-territoriale/structure-municipale/>, consulté le 19 novembre 2011.

2. UN RETOUR SUR LES CONCEPTS

La décentralisation peut être définie comme la délégation de compétences et de pouvoirs d'un centre politique vers des paliers politiques inférieurs. Cette définition recouvre diverses modalités d'application qui ont conduit à plusieurs catégorisations. Une première catégorisation, effectuée selon le degré de décentralisation, distingue la déconcentration et la décentralisation. Selon certains auteurs issus de la tradition européenne, cette distinction reposerait sur une différence de nature puisque, dans le premier cas, il n'y aurait pas la délégation de compétences et de pouvoirs politiques que supposerait une véritable décentralisation, mais uniquement un transfert de pouvoirs administratifs ; il s'agirait donc tout au plus d'une délocalisation des pouvoirs. Cette différence de nature entre déconcentration et décentralisation est remise en question par d'autres courants, qui voient plutôt dans la première les prémisses de la seconde (Lemieux, 1997). Historiquement, la déconcentration a été dans plusieurs États occidentaux un précurseur de la décentralisation. Bien que conçue initialement pour étendre le pouvoir du centre à la périphérie, elle a dessiné les futurs paliers de la décentralisation. Cette posture a l'avantage de pointer les rapports entre centre et périphérie et les tensions que présupposent ces rapports. Une seconde catégorisation, effectuée selon le type de décentralisation, distingue la décentralisation fonctionnelle et la décentralisation territoriale (Lemieux, 1997). La première désigne le transfert

de compétences à des agences qui disposent de prérogatives dans un domaine de gestion particulier, par exemple la gestion de l'eau. La seconde qualifie le transfert de compétences à des entités territoriales qui assurent la gestion de plusieurs types de compétences sur un même territoire. La décentralisation territoriale se prête bien à une décentralisation politique, le territoire définissant alors un palier politique, à savoir aussi une circonscription électorale. Bien que cela soit plus rare, les dirigeants des agences peuvent être élus.

Ces différents aspects de la décentralisation renvoient à l'exercice de la démocratie et de la citoyenneté. En rendant le pouvoir littéralement présent auprès des citoyens, la décentralisation prend part aux mécanismes de représentation, au sens premier du terme. De tels mécanismes s'appuient aussi sur l'existence de territoires administratifs et politiques où s'effectue la participation. La décentralisation œuvre au dessin de ces territoires, contribuant ainsi à dresser la « carte » du politique. Elle a également trait à une autre dimension de la citoyenneté : la distribution de services. L'accessibilité des services de l'État pour chaque citoyen est aussi le garant de l'équité entre les citoyens, corollaire du principe d'universalité de la citoyenneté. À l'inverse, la décentralisation, en autorisant la prise en compte des intérêts et des points de vue locaux, permettrait également la préservation du pluralisme caractéristique des démocraties modernes (De Vries, 2001). Ce dernier aspect peut paraître antinomique avec l'équité évoquée plus haut. Cette contradiction rappelle le caractère à la fois pragmatique et idéologique de la décentralisation. Si cette dernière est bien un processus historique de structuration du pouvoir qui relève du « temps long », elle est aussi un enjeu politique dans une situation politique donnée, qui, à ce titre, s'inscrit dans la contemporanéité de l'histoire, ou le temps court. La décentralisation est porteuse d'une vision de l'État et de sa gestion, d'une certaine idée de la gouvernance. Elle n'est donc neutre ni dans ses modalités, ni dans ses objectifs (au même titre d'ailleurs que les autres politiques publiques). Elle est l'objet de rivalités et de conflits. Cette perspective rend compte de la dimension de marchandage propre à toute politique de décentralisation (De Vries, 2000). Elle peut aussi expliquer la nature de certains arrangements institutionnels venus se greffer aux projets initiaux. Un tel choix épistémologique rappelle que les politiques de décentralisation, en plus de résulter d'un choix rationnel *a priori*, sont également inséparables des contextes et des occasions politiques.

À ce titre, il faut se méfier de certains discours sur la décentralisation qui la parent de vertus inhérentes. Ainsi, si, à certaines conditions, la décentralisation peut bien favoriser un élargissement de la démocratie et un rapprochement avec les citoyens, elle a aussi été au cours de l'histoire l'instrument de politiques de domination des peuples, comme l'illustre l'exemple de la colonisation. En outre, elle peut être limitée à une dimension technocratique de rationalisation de l'État qui ne fait guère de place au citoyen (Heller, 2001, 2007). Si la décentralisation demeure donc liée à un contexte et à une ingénierie, elle est en revanche toujours révélatrice des relations de pouvoir entre le centre et la périphérie.

3. LES ACTEURS ET LES RÉFORMES

Au Québec, l'étendue du territoire et la faible densité démographique exacerbent les problèmes d'organisation régionale et territoriale. La question de la gestion et du développement du milieu rural et urbain, notamment, est particulièrement délicate puisque le premier occupe la majeure partie du territoire, tandis que certaines zones urbaines connaissent un développement prononcé. Ces réalités géographiques et spatiales heurtent les principes d'universalité et d'équité qui guident les politiques canadiennes et québécoises. L'histoire de la décentralisation québécoise porte le sceau des précédentes particularités. Les multiples réformes territoriales demeurent intimement liées au processus décentralisateur. Sur le long terme, l'État québécois a favorisé un processus de déconcentration, à savoir la déconcentration administrative des ministères et le regroupement de fonctions municipales. Néanmoins, ce processus est loin d'être linéaire. Il témoigne des difficultés à mettre en œuvre une décentralisation gouvernementale et des hésitations dans les orientations à prendre entre une décentralisation sectorielle et une décentralisation territoriale, dans un contexte marqué par les rivalités entre les acteurs locaux (Proulx, 2002). Les différentes réformes concernant l'aménagement et le développement du territoire ont amené une fragmentation verticale et horizontale des fonctions territorialisées. Le Québec compte aujourd'hui trois échelons territoriaux infranationaux : les municipalités, les municipalités régionales de comté (MRC) et les régions administratives, dont chacun peut se lire comme une tentative de solution à la fois pratique et idéologique aux problèmes antérieurs. Dans ce texte, nous nous concentrerons sur les deux premiers paliers, au cœur des plus récentes réformes territoriales.

3.1. Une décentralisation supramunicipale : les communautés urbaines et les municipalités régionales de comté

À l'orée des années 1960, le développement de l'urbanisation et l'extension des banlieues conduisent à revoir la problématique entre le milieu rural et le milieu urbain puisqu'au sein même de ce dernier apparaît un nouveau déséquilibre entre les villes-centres et les municipalités environnantes constituant les banlieues. Cet étalement des banlieues, paraît menaçant pour les villes-centres, qui dénoncent un carcan préjudiciable à leur propre développement et le caractère de paradis fiscaux qu'ont les banlieues, qui profitent des ressources investies dans les infrastructures centrales (Hulbert, 2006 ; Beaudet, 2003). Il remet aussi en question la définition même de la ruralité. Le territoire agricole recule, tandis que les territoires ruraux et urbains sont de plus en plus enchevêtrés ; certains auteurs n'hésitent pas à évoquer une rurbanisation des villes (Hulbert, 2006). Les stratégies mises en place pour traiter ces problèmes placent l'organisation territoriale au centre des réflexions. L'ambition est d'améliorer la considération des enjeux locaux et de favoriser une perspective de développement local et non plus uniquement de gestion de services publics locaux (Collin, 2002). La décentralisation et la création d'instances supralocales seront les instruments privilégiés de cette ambition. Sont ainsi créées les communautés urbaines dans les années 1970 et les municipalités régionales de comté (MRC) au

début des années 1980. Avec les communautés urbaines, il s'agit de partager les coûts de l'urbanisation, de permettre une meilleure répartition des services et des équipements et de définir des plans de transports. Le caractère supralocal est censé favoriser une cohérence dans les politiques mises en place et être plus à même de pallier les disparités régionales. De l'ambitieux projet de départ qui prévoyait la création de sept communautés urbaines et 16 communautés régionales, ne subsiste cependant au final qu'une politique pour les seules agglomérations de Montréal, Québec et Hull. Un changement de gouvernement, ainsi que la réticence des municipalités, qui voient dans le processus une étape vers les regroupements, expliquent la limitation du projet à sa portion congrue (Hulbert, 2006).

La formation des communautés urbaines illustre les tendances à l'œuvre dans la gestion du territoire au Québec : un ministère peu pressé d'imposer ses volontés aux acteurs locaux et des acteurs locaux – ici les municipalités – en concurrence, dont les rares regroupements s'effectuent par des annexions (donc sur une base volontaire). Montréal s'est construite par l'annexion de municipalités souvent ouvrières, en déficit, qui voyaient dans le rattachement à la ville-centre un moyen d'améliorer leur situation financière. Laval est née de l'annexion de quatorze municipalités en 1975. Ces annexions alimentent les tensions entre villes et banlieues, l'objectif des villes-centres étant d'agrandir leur territoire tandis que celui des banlieues consiste à atteindre une masse critique face aux villes-centres. Les communautés urbaines ne répondront qu'imparfaitement aux dérives causées par cette concurrence. D'une part, malgré de louables velléités de coopération, ces communautés ont pu encourager un accroissement ou un renouvellement de la rivalité entre banlieues et villes-centres. D'autre part, des villes sont demeurées enclavées au sein de municipalités plus vastes (Hulbert, 2006).

Les MRC tentent de combler les failles des communautés urbaines. Il s'agit, par l'entremise de ces 95 nouvelles instances municipales régionales (devenues 96 en 1991), non seulement de permettre une meilleure coopération dans la gestion des services, mais aussi de mieux planifier l'offre de service et le développement local. Ces instances sont formées des maires des municipalités constituant la MRC, dont l'un d'eux devient le président à titre de préfet. En 2005, huit MRC choisissent d'élire leur préfet au suffrage universel. Autour des agglomérations, les MRC regroupent des morceaux de banlieues laissés à l'écart par les communautés urbaines ; ailleurs, elles remplacent des communautés urbaines qui n'avaient pas été créées, comme c'est le cas à Sherbrooke, Trois-Rivières, Chicoutimi, Lévis ou Longueuil (Hulbert, 2006). Ce renforcement du palier supralocal passe aussi par la création d'instances de concertation au palier régional avec les conférences régionales des élus (CRE), dont le but est de favoriser la collaboration entre les différents acteurs du développement.

ENCADRÉ 4.2.

Les municipalités régionales de comté

87 MRC + 14 villes et agglomérations ayant des compétences de MRC

Le territoire des MRC recouvre celui de 1 101 municipalités locales ainsi que des territoires non organisés (TNO) qui ne font pas partie de municipalités locales. Leur population est celle des municipalités locales et des TNO. La MRC est dirigée par un conseil formé du maire de chacune des municipalités locales dont le territoire est compris dans celui de la MRC ainsi que de tout autre représentant d'une municipalité locale prévu dans le décret constituant la MRC. Le conseil est dirigé par un préfet, élu par les membres du conseil parmi ceux d'entre eux qui sont maires. Le conseil peut aussi décider que le préfet est élu par les citoyens de la MRC. Actuellement, 13 préfets sont élus au suffrage direct.

Strate de population	Nombre de MRC	Proportion des MRC (%)	Population totale	Proportion de la population (%)
Moins de 10 000 habitants	5	6	29 121	1
De 10 000 à 49 999 habitants	61	70	1 597 522	45
De 50 000 à 99 999 habitants	13	15	885 393	25
100 000 habitants et plus	8	9	1 042 945	29
Total	87	100	3 554 981	100

Quelques compétences des MRC

- Aménagement du territoire
- Confection des rôles d'évaluation ; vente des immeubles pour défaut de paiement de taxes
- Élaboration du plan de gestion des matières résiduelles et du schéma de couverture de risques en sécurité incendie
- Mise sur pied et soutien des centres locaux de développement
- La MRC agit dans les TNO comme si elle était une municipalité locale

Si, jusqu'à la fin des années 1980, domine un discours sur la décentralisation, ce dernier va s'effacer au milieu des années 1990 au profit d'un discours davantage axé sur le territoire et la fragmentation municipale. Plusieurs éléments expliquent ce glissement. D'une part, les échecs successifs des référendums sur la souveraineté ont renvoyé le projet de pays et son corollaire, celui d'une grande décentralisation, aux calendes grecques. D'autre part, d'autres provinces ont mené une réforme visant à réduire le nombre de municipalités[2], ce qui relance le débat au Québec, où les résultats de 35 ans de politiques de fusion volontaire sont pour le moins mitigés

2. Par exemple, en 1997, le gouvernement de l'Ontario impose la fusion malgré un référendum négatif à Toronto. À partir de 1998, les six municipalités de Toronto, North York, Scarborough, Etobicoke, York et East York n'en font plus qu'une. De même, les douze municipalités formant une communauté régionale deviennent une seule et même ville dans la nouvelle capitale d'Ottawa. Des fusions ont également lieu dans les provinces de l'Atlantique : en 1996, Halifax fusionne avec ses voisines Dartmouth, Bedford, Sackville et les cantons ruraux environnants.

(Hulbert, 2006). Enfin, le Parti québécois, arrivé au pouvoir en 1994, a fait de la consolidation municipale un de ses éléments de programme. Ceci explique la mise en place, en 2000, d'une nouvelle réforme qui concerne en priorité les municipalités.

3.2. La saga des fusions et défusions

La réforme entamée en 2000 se fera en deux étapes. La première, entre 1999 et 2002, consiste en une fusion des municipalités autour des villes-centres ; la deuxième, qui débute en 2004 suite à un changement de gouvernement, conduira au processus inverse, à savoir la défusion de certaines municipalités.

En 1999, la commission Bédard est chargée de faire des recommandations quant à une future réforme. Dans le Livre blanc de 2000 sur la réorganisation municipale, deux stratégies d'action sont recommandées : le regroupement des municipalités et le renforcement des entités supralocales. Le dépôt du projet de loi 170 en 1999 montre que le gouvernement a plutôt adopté la première voie, particulièrement pour les agglomérations urbaines et les régions métropolitaines, qui sont les principales instances visées par la politique (Collin, 2002). Au final, les fusions mises en place en janvier 2002 vont profondément transformer le paysage géopolitique des agglomérations urbaines. Les communautés urbaines vont disparaître puisque les municipalités qui les composent vont fusionner, comme d'importantes villes de banlieue (p. ex., Lachine, près de Montréal, Ville-Mont-Royal, ou Sainte-Foy à Québec) (Hulbert, 2006, p. 33). Les communautés urbaines sont remplacées par les communautés métropolitaines, des organismes de planification et de coordination dans les domaines de l'aménagement du territoire, du développement économique, social et culturel, de la gestion des déchets et de l'environnement. Celles-ci doivent également voir à l'établissement d'un programme de partage de la croissance de l'assiette foncière ; enfin, elles peuvent intervenir dans d'autres domaines comme le transport, la circulation et les équipements, infrastructures et services à caractère métropolitain. Les fusions ont aussi transformé les MRC : certaines d'entre elles sont coupées en morceaux, d'autres disparaissent (par exemple, les municipalités formant l'ancienne MRC sherbrookoise deviennent la nouvelle ville de Sherbrooke). Les rapports de force et les équilibres politiques sont modifiés. Avec la réforme des fusions, treize villes (Montréal, Québec, Gatineau, Longueuil, Laval, Mirabel, Lévis, Sherbrooke, Trois-Rivières, Rouyn-Noranda, Les Îles-de-la-Madeleine, La Tuque et Shawinigan) vont exercer des compétences de MRC.

Un changement de gouvernement en 2004 va altérer la réforme et son ambition initiale. Le Parti libéral a fait campagne sur la possibilité de défusions suite à son élection[3]. À son arrivée au pouvoir en 2003, la réforme des défusions est mise en place et 89 référendums sur la question auront lieu en 2004. Grâce à un système

3. Le Parti libéral du Québec approuve dès octobre 2000 une résolution « engageant un gouvernement libéral à adopter une loi qui assurera le respect des citoyens en permettant la tenue de référendums portant sur l'annulation des dites fusions forcées et l'engageant à respecter les résultats ainsi obtenus » (Bherer, 2006, p. 5).

électif restrictif[4], les défusions seront plus restreintes que ne le laissait penser la force des mouvements contre la réforme. Les bouleversements les plus importants ont lieu à Montréal, où quinze villes vont défusionner, mettant fin ainsi au rêve d'« une île, une ville » de plusieurs leaders de la ville-centre. À Québec, seules L'Ancienne-Lorette et Saint-Augustin réaliseront les scores nécessaires à la séparation. À Longueuil, la nouvelle ville perd quatre municipalités. Ces démembrements territoriaux conduisent à la création de nouvelles instances supralocales : les conseils d'agglomération. Ces derniers, qui réunissent maires de la ville-centre et maires des villes défusionnées, en plus de certains élus municipaux, ont pour objectif de permettre la gestion de ces nouveaux ensembles (les villes défusionnées n'ayant pas retrouvé le statut et les pouvoirs dont elles jouissaient avant les fusions)[5]. La contre-réforme qui revient sur le résultat des fusions a aussi conduit à la création d'arrondissements dans les villes de Québec et de Montréal, dont les frontières recoupent celles des anciennes villes. Le projet qui sous-tendait cette création était de séduire les villes nouvellement fusionnées et de les encourager à demeurer au sein des entités issues des unifications décidées par le gouvernement. À Montréal, le projet, qui n'a pas suffi à convaincre les opposants aux fusions, a contribué à faire de la métropole une des municipalités les plus décentralisées, les arrondissements disposant de pouvoirs de taxation et de gestion substantiels (Collin et Robertson, 2005).

La réforme a entraîné des changements certains dans la carte administrative et territoriale québécoise. Elle a permis aux villes des régions de prendre la place qui leur revient, en établissant un classement plus conforme aux réalités urbaines vécues et au poids démographique de l'agglomération qu'elles représentent réellement. Elle a mis en branle une meilleure intégration des banlieues au sein de la ville-centre en permettant une participation aux affaires de celle-ci selon des modalités variables (Hulbert, 2006). Si les fusions n'ont que dans peu de cas autorisé les économies d'échelle annoncées, elles ont en revanche contribué à la modernisation de certaines petites municipalités dans les structures et les modes de gestion (Acfas, 2011). Mais la réforme essuie aussi des échecs. Alors qu'une des préoccupations centrales était la résolution de la fragmentation montréalaise, la métropole se retrouve quasiment dans la même situation en 2004 qu'à l'aube des années 2000, du moins quant à la division territoriale. Des enclaves municipales sont reformées et les défusions, qui ont surtout concerné l'Ouest de la ville, consacrent la division linguistique entre francophones et anglophones. De plus, la réforme est loin d'avoir simplifié la vie politique municipale dans la métropole. Désormais, les citoyens montréalais doivent voter de trois à cinq fois aux élections municipales. Toujours du point de vue de la vie démocratique, si les arrondissements rapprochent le citoyen du pouvoir, la sélection du conseil d'agglomération, indirecte, constitue un rétrécissement de la dimension représentative (Quesnel, 2006 ; Trépanier, 2008). De ce point de vue, la réforme opérée n'a pas réussi à combler le fossé entre la sphère de reddition de comptes et la sphère décisionnelle (Dahl, 1994).

4. Pour qu'un référendum soit tenu, la procédure d'enregistrement doit obtenir 10 % des électeurs. Pour que le oui soit valide, il faut qu'il soit majoritaire, mais aussi qu'il représente au moins 35 % des électeurs inscrits (58 municipalités n'ont pas atteint ce seuil).

5. Par exemple à Québec, le conseil d'agglomération aura compétence pour des questions concernant la police, les pompiers ou l'approvisionnement en eau potable.

ENCADRÉ 4.3.

Les changements consécutifs à la réforme des fusions et défusions

LES ARRONDISSEMENTS

43 arrondissements dans le territoire de huit municipalités locales :

Grenville-sur-la-Rouge • Lévis • Longueuil • Métis-sur-Mer • Montréal • Québec • Sherbrooke • Saguenay

L'arrondissement est une instance de représentation, de décision et de consultation proche des citoyens, instituée pour préserver les particularités locales et pour gérer localement les services de proximité. Le conseil d'arrondissement voit notamment à administrer certains services locaux, à consulter la communauté sur les règlements d'urbanisme et à faire des recommandations pour l'arrondissement au conseil municipal.

LES AGGLOMÉRATIONS

Les 11 agglomérations

Cookshire-Eaton • La Tuque • Les Îles-de-la-Madeleine • Longueuil • Mont-Laurier • Montréal • Mont-Tremblant • Québec • Rivière-Rouge • Sainte-Agathe-des-Monts • Sainte-Marguerite–Estérel

Les agglomérations sont formées de 41 municipalités locales qui sont liées aux fins de l'exercice de compétences d'intérêt commun. Pour exercer ces compétences, la municipalité centrale de chaque agglomération a un conseil d'agglomération formé de représentants des autres municipalités liées de la même agglomération.

Les compétences des agglomérations*

- Services de police, de sécurité civile et de sécurité incendie
- Évaluation municipale
- Transport collectif des personnes
- Voies de circulation constituant le réseau artériel à l'échelle de l'agglomération
- Alimentation en eau et assainissement des eaux
- Élimination et valorisation des matières résiduelles

Les 10 grandes villes ou agglomérations de 100 000 habitants et plus

Gatineau • Laval • Lévis • Longueuil • Montréal • Québec • Saguenay • Sherbrooke • Trois-Rivières • Terrebonne

- 53 % de la population
- 62 % des emplois
- 64 % des dépenses municipales locales

Les communautés métropolitaines

Deux communautés métropolitaines : Montréal (CMM) et Québec (CMQ)

Les communautés métropolitaines ont pour mission d'assurer une cohérence accrue dans la planification et la gestion du développement des régions qu'elles couvrent, grâce à une vision partagée par l'ensemble des municipalités qui les composent. Elles regroupent presque toutes les municipalités d'une même région métropolitaine de recensement.

CMM	CMQ
– 82 municipalités – 3838 km^2 – 3,7 millions d'habitants : 73 % à Montréal, Longueuil et Laval (agglomérations) – Conseil composé de 28 personnes des municipalités membres. Le maire de Montréal en est d'office le président.	– 28 municipalités – 3347 km^2 – 744 172 habitants : 91 % à Québec et Lévis – Conseil composé de 17 personnes des municipalités membres. Le maire de Québec en est d'office le président.

Quelques compétences des communautés métropolitaines

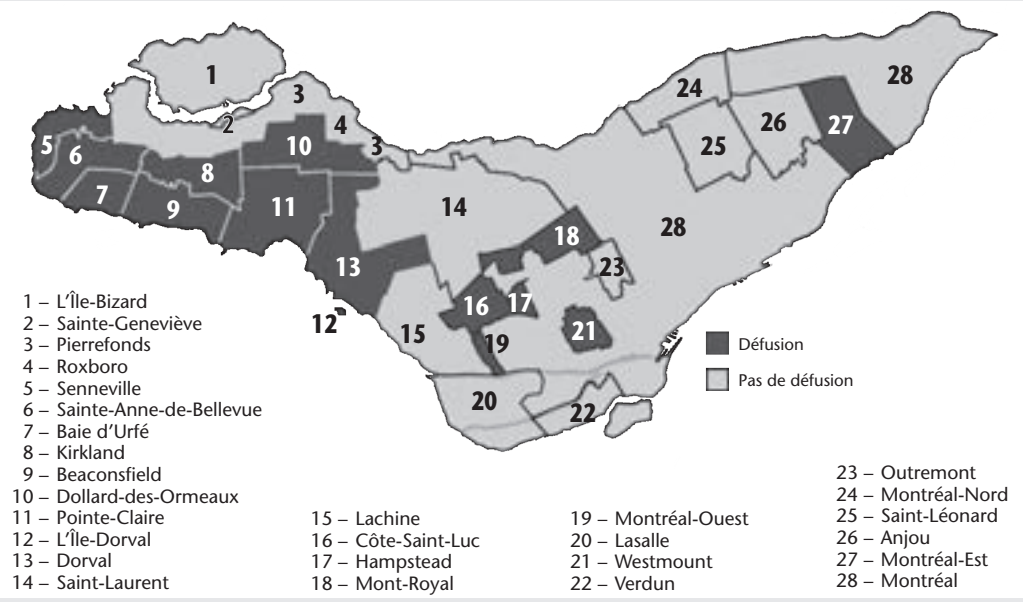
- Aménagement du territoire
- Développement économique
- Développement artistique et culturel
- Équipements, infrastructures, services et activités à caractère métropolitain
- Transport en commun
- Planification de la gestion des matières résiduelles
- CMM : logement social, assainissement de l'atmosphère et de l'eau
- CMQ : développement touristique

Les très grands territoires municipaux issus des fusions (comparaison avec l'île de Montréal)**

	Année des fusions	Nombre de municipalités	Surface en km^2	Population
Laval	1965	14	245	345 000
Bécancour	1965	11	434	11 600
Gaspé	1970	12	1 447	16 300
Mirabel	1971	12	478	30 500
Saguenay	2002	7	1 166	155 000
Rouyn-Noranda	2002	13	6 435	39 500
Val-D'Or	2002	5	3 958	31 800
Senneterre	1996	*	16 525	3 250
Île de Montréal				
Fusions	2002	28	504	1 800 000
Défusions	2004	15	120	220 000
Nouvelles villes de Montréal		13	384	1 580 000

* La municipalité de 536 km^2 a amené en 1996 un immense territoire forestier non municipalisé jusqu'à cette date ; à titre de comparaison, signalons qu'une région française comme l'Alsace fait 8 330 km^2.

La reconstitution du « gruyère montréalais » après les défusions municipales***



1 – L'Île-Bizard
2 – Sainte-Geneviève
3 – Pierrefonds
4 – Roxboro
5 – Senneville
6 – Sainte-Anne-de-Bellevue
7 – Baie d'Urfé
8 – Kirkland
9 – Beaconsfield
10 – Dollard-des-Ormeaux
11 – Pointe-Claire
12 – L'Île-Dorval
13 – Dorval
14 – Saint-Laurent
15 – Lachine
16 – Côte-Saint-Luc
17 – Hampstead
18 – Mont-Royal
19 – Montréal-Ouest
20 – Lasalle
21 – Westmount
22 – Verdun
23 – Outremont
24 – Montréal-Nord
25 – Saint-Léonard
26 – Anjou
27 – Montréal-Est
28 – Montréal

* Liste non exhaustive. Les compétences varient d'une agglomération à l'autre selon la loi.
** Source : Hulbert, 2006, p. 29.
*** Source : Hulbert, 2006, p. 34.

Les différentes réformes témoignent d'une décentralisation surtout territoriale et administrative. Deux volets sont les parents pauvres des réformes : la dimension politique (puisque les instances supralocales sont élues au suffrage indirect) et la dimension fiscale, qui fait plutôt ressortir les velléités conservatrices du gouvernement central et l'utilisation des municipalités comme sources de financement. D'une part, les nouvelles instances supralocales n'ont pas de pouvoir de taxation ; d'autre part, la capacité d'imposition des municipalités n'a cessé de diminuer depuis 1935, une diminution que traduit le faible poids (10 %) des municipalités québécoises au sein des recettes et dépenses publiques. Entre 1935 et 1942, les municipalités jouissent de l'impôt municipal sur le revenu des personnes, lequel correspond à un pourcentage de l'impôt fédéral prélevé sur ce revenu. La Seconde Guerre mondiale justifiera la suppression de cet impôt et son remplacement par une compensation provinciale ; cette mesure, au départ exceptionnelle, sera pérennisée. La réforme de 1970 constitue une des plus importantes modifications au système des finances municipales. Le gouvernement réduit notablement ses paiements de transfert et reprend en exclusivité la taxe de vente, en échange d'une occupation quasi exclusive du champ foncier par

les municipalités[6]. En 1991, la réforme Ryan[7] aplatit encore davantage la bourse des municipalités, puisque toute forme de compensation pour les immeubles du réseau de l'enseignement primaire et secondaire est abolie et que disparaît la taxe d'amusement[8]. Enfin, à la fin des années 1990, les municipalités sont mises à contribution dans l'atteinte du déficit zéro, par l'instauration du « fonds spécial de financement des activités locales » (FSFAL). Après l'atteinte du déficit zéro, le pacte 2000 est censé inverser la tendance avec la réorganisation de certains transferts, de nouveaux transferts vers les municipalités et l'abolition de la contribution obligatoire au FSFAL en échange d'une renonciation à la taxe sur les télécommunications, le gaz et l'électricité (TGE). Si, par rapport à 1999, les municipalités ont bien obtenu 1,5 milliard de dollars de plus, elles demeurent perdantes par rapport à 1996 (–125 millions de dollars) (Hamel, 2002). En matière de fiscalité, donc, le Québec est loin de s'engager vers un approfondissement de la décentralisation (Prémont, 2005).

Ces différentes réformes sont révélatrices des stratégies des acteurs en présence et des rapports de force entre eux.

4. LES STRATÉGIES ET LES RAPPORTS DE FORCE

Les stratégies mises en œuvre peuvent faire l'objet de deux lectures simultanées : l'une témoigne de positions idéologiques et de choix de société, l'autre reflète les intérêts des acteurs et la concurrence entre ces derniers.

4.1. Les stratégies décentralisatrices à la lumière des idéologies et du projet nationaliste

La décentralisation, du moins pour le Parti québécois, est en partie suspendue au projet national. C'est l'élection d'un nouveau gouvernement à l'automne 1994 et surtout la perspective d'un débat référendaire sur l'avenir du Québec qui justifiera la diffusion d'un nouveau projet de restructuration de l'ensemble du secteur public (Collin, 2002). L'ampleur de la restructuration est clairement liée au résultat du référendum. L'échec référendaire explique en partie le recul du débat sur la décentralisation à partir de 1995. La thématique de la décentralisation comme moyen de changer la gouvernance est moins présente chez les libéraux. Ces derniers ont surtout défendu une perspective autonomiste de la gouvernance municipale qui met en avant la capacité des unités locales à décider par elles-mêmes dans leur sphère et le rôle des élus dans l'élargissement de la démocratie (Bherer, 2006). Au-delà de ces divergences, cependant, un point commun domine la gestion locale au Québec

6. Au départ, les commissions scolaires devaient être plus lourdement subventionnées par le gouvernement, ce qui impliquait que leur accès au champ foncier serait limité. La suite a démenti cette ambition initiale puisque dans certaines communes, le niveau de l'impôt foncier scolaire atteint presque celui de l'impôt foncier municipal (Collin, 2002 ; Hamel, 2002).

7. Le terme « réforme » est d'ailleurs plutôt mal choisi, les mesures mises en œuvre relevant davantage d'ajustements que de véritables changements.

8. Un transfert spécifique sera cependant rétabli (Hamel, 2002).

jusqu'à la réforme du début des années 2000 : une position en retrait du centre, alors même que les municipalités sont des créatures des provinces et qu'à ce titre, le ministère des Affaires municipales, créé en 1919, a tout le pouvoir d'influer sur l'organisation du local (Prémont, 2005). Il serait facile de voir dans cette tradition l'héritage de la pensée néorégionaliste qui prédomine en Amérique du Nord (Brenner, 2002). Comme son nom l'indique, le néorégionalisme reprend certains aspects du régionalisme, le courant de la réforme. À l'instar de celui-ci, il fait une lecture négative de la fragmentation institutionnelle et conçoit la nécessité d'une approche métropolitaine (Brenner, 2002 ; Champagne, 2002). Cependant, là où leurs prédécesseurs s'inquiétaient surtout de l'inefficience dans la distribution des services et dans les processus démocratiques et préconisaient des approches structurelles qui pouvaient être autoritaires, les néorégionalistes souhaitent favoriser la compétitivité économique et la viabilité du développement métropolitain et prônent des approches flexibles fondées sur la bonne volonté des acteurs (Brenner, 2002). Cette perspective s'appuie sur le constat que face à la complexité des situations contemporaines, il ne peut exister une seule voie et que seules diverses modalités de réorganisation, entre la consolidation structurelle et l'hypercompétitivité fragmentaire du choix public, peuvent contribuer à l'émergence de solutions (Champagne, 2002).

4.2. Les stratégies décentralisatrices à la lumière des rapports de force entre les acteurs

Si cette perspective éclaire les choix québécois en les insérant dans un courant idéologique qui est aussi le fruit d'une époque où dominent la gouvernance et un modèle de gestion plus souple, la mise en lumière effectuée n'est que partielle. En effet, les stratégies québécoises sont aussi le résultat de rapports de force entre les acteurs, en partie façonnés par les modalités du système instauré, système d'autant plus difficile à transformer que les acteurs luttent pour conserver leurs positions et que les instruments de gestion sélectionnés encouragent plutôt un certain conservatisme.

Malgré le renforcement du palier supralocal, les municipalités restent les seules instances dont les représentants sont élus au suffrage universel direct et qui disposent de la capacité de lever des impôts. Autrement dit, ce sont les mêmes décideurs qu'au palier municipal qui négocient avec les représentants provinciaux et qui tentent d'influencer les interventions législatives et règlementaires régissant l'exercice du pouvoir dans les municipalités, les communautés urbaines et les municipalités régionales de comté. Ainsi, et bien que ce pouvoir municipal ne soit pas distribué également d'une municipalité à l'autre, le pouvoir politique municipal demeure une constante dans l'histoire du régime municipal québécois que la fin du XX^{e} siècle ne vient pas enrayer (Léveillée, 1997, p. 229).

La structure même de la taxation municipale, surtout foncière, qui consacre l'autonomie financière de ce palier de gouvernement, renforce encore les réticences des municipalités aux regroupements. Elle conduit au caractère déterminant et sensible de la définition du territoire, puisqu'il s'agit du découpage même de l'assiette fiscale où les autorités locales puisent leurs ressources. En outre, l'impôt foncier est un impôt doublement régressif. D'une part, le revenu foncier est moins mobile

que les revenus du travail. D'autre part, la richesse des communautés municipales, mesurée selon la richesse foncière ou le revenu des familles, permet de bénéficier d'une diminution appréciable du taux d'imposition, avec son corollaire voulant que les populations les plus démunies souffrent d'un taux d'imposition plus lourd. On encourage ainsi une ségrégation socioéconomique des populations (Prémont, 2005). Ceci est d'autant plus vrai dans le cadre des espaces recoupant des villes-centres et des banlieues qui partagent le même territoire urbain, ou de certaines villes enclavées. Les frontières des municipalités conduisent donc à nier le rôle de solidarité des finances publiques (Prémont, 2005).

4.3. Les fusions et défusions : une confirmation de la prépondérance du palier municipal ou le retour à un conservatisme municipal

La phase un de la réforme constitue bien une rupture, à tout le moins dans sa mise en place. En décidant de contraindre les municipalités à la fusion, le Ministère rompt avec la traditionnelle politique de non-intervention du provincial dans la vie municipale (Prémont, 2005). Le réaménagement impliqué par les fusions oblige à un partage des ressources à travers la constitution de nouveaux espaces qui vont entraîner une recomposition de l'impôt foncier. La réduction du nombre d'élus municipaux après les fusions est aussi draconienne. La création des conseils d'agglomération peut encore être appréhendée comme un élément d'innovation, puisque ces conseils correspondent à l'instauration d'une instance supramunicipale dotée de pouvoirs décisionnels importants, instance qui donne aussi plus de pouvoirs à la ville-centre dans ses négociations avec les banlieues (Hulbert, 2006). Les fusions témoignent aussi de la montée des villes-centres sur l'échiquier politique : ce sont elles qui ont exercé un lobbying en faveur de la réforme territoriale auprès des instances politiques. Enfin et paradoxalement, les fusions, ou plutôt leur contraire, les défusions, ont contribué à l'émergence d'un discours très politisé autour des municipalités. Les débats sur les fusions et défusions ont mis de l'avant des arguments reliés à la citoyenneté, à l'appartenance et à la conception de la démocratie et de l'autonomie locale[9] (Boudreau, 2003), notions éminemment politiques, révélatrices d'une conception largement plus qu'administrative des municipalités.

La contre-réforme marque cependant le retour à un conservatisme municipal qui consacre une vision traditionnelle de la démocratie locale et la capacité de résistance des municipalités face à tout nouveau partage des ressources. Les arguments des libéraux en faveur des défusions témoignent du rôle prépondérant concédé à l'élu local. Selon une telle perspective, démocratie rime avec proximité (celle entre l'élu et le citoyen) et autonomie locale (celle des entités municipales). En conséquence, la démocratie repose davantage sur les personnes et leur personnalité que sur les structures. La contre-réforme consacre aussi l'image d'Épinal des municipalités et

9. Ces débats ne sont d'ailleurs pas le propre de la métropole québécoise ; on retrouvera les mêmes oppositions et arguments dans les situations torontoise ou angeline (Keill, 2000), un signe que si les villes n'ont que des frontières poreuses (Sancton, 2008), elles mettent en jeu des sentiments d'appartenance et de partage du territoire qui renvoient à leur dimension politique originelle.

des villes comme lieu privilégié de l'exercice de la démocratie et de la formulation du sentiment d'appartenance – conception qui se démarque de la vision métropolitaine et surtout économique issue des réflexions sur la mondialisation (Sassen, 2008). Ce discours sur les fusions n'est d'ailleurs pas exempt d'ambiguïté : les prodéfusions craignent des structures et un partage des ressources coûteux (Drouilly et Gagnon, 2004) alors même que la proximité entre élus et citoyens implique de substantielles dépenses.

En reconnaissant implicitement le caractère forcé et antidémocratique des fusions dénoncé par leurs détracteurs, le gouvernement revient à la position traditionnellement effacée du ministère des Affaires municipales ; il renonce aussi à un redécoupage territorial véritablement nouveau qui soit capable, surtout dans la région montréalaise, d'opérer une redistribution des ressources. Les défusions montréalaises sont essentiellement celles des villes les plus riches (Drouilly et Gagnon, 2004). Les arrondissements reprennent le pourtour des anciennes villes, à Québec et à Montréal. À Trois-Rivières et à Sherbrooke, le législateur a réussi à faire davantage abstraction des précédentes limites municipales en associant d'anciennes banlieues à des morceaux de ville-centre. Ce redécoupage n'a pas non plus permis de revoir les discontinuités de l'urbanisation, lesquelles outrepassent largement les frontières municipales ; de même, les discontinuités résidentielles n'ont guère été prises en compte. Dans le cas montréalais, la phase deux de la réforme a recréé la fragmentation qu'elle était censée pallier, bien que l'implantation d'un conseil d'agglomération puisse aider à une gestion plus cohérente et concertée. Toujours dans le cas montréalais, l'instauration des arrondissements peut être analysée comme un approfondissement de la démocratie (Collin et Robertson, 2005), mais elle rend plus difficile la formulation de politiques publiques à l'échelle de la ville, car cette formulation devient vulnérable à une éventuelle balkanisation du politique (Fung et Wright, 2001). Pour finir, le législateur, dès la phase un de la réforme, a souhaité agir au palier territorial, mais, suivant la tradition québécoise, il a ignoré les deux autres volets de la décentralisation, à savoir la fiscalité et l'exercice de la démocratie (Collin, 2002). La dernière réforme québécoise ne fait donc que réitérer l'autonomie locale, à savoir fiscale… des municipalités, conformément aux vœux de ces dernières[10].

CONCLUSION : ET MAINTENANT ?

Ce regard historique sur quelques réformes territoriales et municipales souligne que la question municipale au Québec reste encore rivée à celle de l'autonomie locale, principalement entendue en termes d'autonomie fiscale (Rivest, 2009). Autrement dit, la démocratie municipale demeure dominée par la vision apolitique des entités locales, laquelle valorise surtout leur dimension administrative plutôt que leur rôle de

10. Les objectifs de la réforme Harel de 1999-2002 sont ici révélateurs : il s'agissait d'assurer une répartition plus équitable du fardeau fiscal entre les contribuables, de favoriser une vision commune du devenir des collectivités, d'instaurer des conditions optimales de développement économique, de rendre le secteur municipal plus efficace tout en permettant un allègement du fardeau fiscal, et de prendre en considération les enjeux de développement durable et d'aménagement urbain afin de pallier l'étalement urbain (Collin, 2011, p. 342).

gouvernement d'une collectivité territoriale (Belley et Lavigne, 2008 ; Collin, 2011). La démocratie municipale est donc associée à la gestion des services de proximité plutôt qu'à l'expression d'un programme politique. Deux éléments corroborent particulièrement ce point. Le premier concerne la vie politique municipale, marquée à la fois par la montée du maire entrepreneur, un populisme fiscal qui rappelle le *boosterism* du tournant du XX^e^ siècle[11] et une fragilité des partis politiques municipaux[12] (Belley, 2003 ; Collin, 2011). Le second a plus directement trait à notre propos : il réside dans la dimension désormais congrue du projet de décentralisation, confirmée par les plus récentes réformes. Celles-ci se limitent à des dossiers pointus, selon une logique séquentielle et pour le moins prudente, comme en témoigne le vocabulaire même du MAMROT (2009, p. 33), qui évoque une décentralisation par « bancs d'essais ». Depuis les défusions, l'entente sur un nouveau partenariat fiscal et financier pour les années 2007-2013 qui, selon l'expression de Collin (2011, p. 343), sert « de paix des Braves » pour les six ans à venir, a mis en latence la question de la démocratie municipale (le terme a d'ailleurs disparu du plan stratégique de 2009-2013). Ainsi, la question de l'efficacité dans la fourniture et la gestion des services locaux est traitée parallèlement à celle de la démocratie locale au Québec et, plus généralement, au Canada.

Ces dernières remarques ne doivent pas conduire à une vision trop sévère de la décentralisation et de la démocratie locale au Québec. Le premier Rapport mondial de Cités et gouvernements locaux unis (2008), intitulé *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, fait une évaluation globalement positive de la situation québécoise en insistant sur une autonomie fiscale reconfirmée, alors que le contexte mondial est plutôt marqué par une érosion de celle-ci. L'élection directe du maire, depuis longtemps acquise dans la province, est aussi mentionnée comme un atout de la démocratie à cette échelle. Deux éléments qui font écho à nos précédents propos restent cependant encore précaires : le développement et la diversification des modalités de la participation et l'élargissement des compétences des collectivités territoriales. Ces deux éléments ne peuvent faire l'économie d'une vision politique de la décentralisation, à moins de consentir à l'idée de villes désormais sans citoyens (Isin, 1992).

11. Ce terme désigne une idéologie fondée sur la promotion du développement économique et immobilier et sur la fierté civique (Collin, 2011 ; Clark, 1994 ; Belley et Lavigne, 2008), celle-ci faisant écho au visage du maire tel que le pensent les réformistes qui voient dans la dimension politique l'origine de la corruption des villes. L'édile mayoral est donc surtout un entrepreneur, un gestionnaire qui privilégie le pragmatisme et l'efficacité plutôt que les discours idéologiques. Un observateur averti pourra remarquer que la référence à l'efficacité peut être idéologique, tout comme la définition de celle-ci, et que les coûts de l'atteinte de cette efficacité peuvent bien relever exclusivement d'enjeux politiques.

12. Comme le notent Collin (2011) ou Patsias (2011), dans le cas plus particulier de la ville de Sherbrooke, les partis politiques au palier municipal sont souvent des machines électorales et de financement politique au service d'un candidat à la mairie, machines dont la durée de vie ne dépasse pas celle de la campagne électorale.

CHAPITRE 5

LA DÉCISION ET LE PROCESSUS DÉCISIONNEL

Nathalie Burlone

Imaginons la situation suivante : votre cours d'analyse des politiques publiques est à l'horaire le lundi matin à 8 h 30. La fin de semaine a été consacrée à votre emploi à temps partiel et à la rédaction de travaux, en plus d'avoir été ponctuée de plusieurs activités sociales. Les heures de sommeil manquent douloureusement et vous devez vous lever à 6 h 30 ce matin pour être à l'heure au cours. Vous savez que de nouveaux concepts seront présentés, que les examens de mi-trimestre arrivent et que la participation et la présence des étudiants sont prises en compte dans le résultat final. En revanche, vous n'avez pas fait les lectures obligatoires, êtes épuisé et peinez à ouvrir les yeux. Le réveil sonne et vous décidez de ne pas aller au cours. Comment avez-vous pris votre décision[1] ?

1. Je remercie Anne Mévellec, de l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa, pour la discussion sur cette illustration.

De la même façon, les administrations publiques sont appelées à faire des choix entre plusieurs priorités différentes mais d'égale importance ; elles composent avec des pressions externes, elles sont sujettes aux préférences des décideurs en place, elles disposent généralement de peu de temps pour effectuer leurs tâches et elles ne sont pas nécessairement en possession des moyens, outils ou informations adéquats pour faire face à certains enjeux publics. Les auteurs se sont donc appliqués à comprendre comment les organisations prennent leurs décisions, puisque ces dernières vont de pair avec l'élaboration de politiques publiques, la principale activité des administrations.

Ainsi, s'intéresser au processus décisionnel, c'est tenter de cerner et comprendre le processus de production des politiques publiques à partir d'une action (certains diront une étape), la décision. Bien que plus facile à cerner à certains moments clés de ce processus, la prise de décision le traverse toutefois et, par conséquent, se retrouve au cœur de l'analyse des politiques. L'analyse des politiques, telle que définie par Dunn (2003), est un examen effectué dans une perspective pluridisciplinaire, de façon à tirer les enseignements nécessaires à leur amélioration. L'analyse des politiques peut être menée de deux façons : l'analyse dite objective, qui vise à comprendre le processus de production des politiques (*knowledge of*), et l'analyse prescriptive ou normative (*knowledge for*), qui permet de porter un jugement sur la valeur de ce processus.

Afin d'essayer de conceptualiser la prise de décision dans l'appareil gouvernemental, Lasswell (1956) et, plus tard, Jones (1984) et Anderson (2002) ont développé une approche divisant le processus de production des politiques publiques en différentes phases. Ce modèle dit *séquentiel* est composé de trois grandes phases : celle de la pré-décision, qui comprend l'émergence du problème, sa définition, sa mise à l'ordre du jour et la formulation de solutions ; celle de la décision, qui concerne principalement l'adoption des politiques et leur mise en œuvre ; celle de la post-décision, qui renvoie à l'évaluation des politiques, à leur transformation et, parfois, à leur annulation. Le cycle classique par lequel on présente le processus de production des politiques publiques est le suivant :

1. Définition du problème
2. Mise à l'ordre du jour
3. Élaboration
4. Adoption
5. Mise en œuvre
6. Évaluation
7. Modification ou annulation de la politique

Évidemment, la réalité est plus complexe à saisir. La production de politiques publiques doit être appréhendée comme un processus ponctué par ces étapes, qui ne se déroulent pas nécessairement de façon linéaire. Or, comme Boussaguet *et al.* (2004) l'expliquent, il peut paraître simpliste de diviser un processus complexe en phases, mais cela permet d'isoler un moment clé de décision. Par quel bout commencer à analyser une politique publique alors que des dizaines d'acteurs différents peuvent

être impliqués dans le processus, que pour une orientation politique donnée, plusieurs programmes peuvent exister qui ne relèvent pas nécessairement du même palier gouvernemental, que le processus peut s'étendre sur une longue période et qu'il est assujetti à des valeurs, des préférences et des pouvoirs différents ? L'utilisation d'étapes pour illustrer le processus a permis d'élaborer des théories qui permettent de mieux comprendre son fonctionnement.

En prenant comme point de départ le modèle rationnel, modèle idéal-type, nous présentons dans ce chapitre quelques approches théoriques élaborées par divers auteurs pour comprendre et expliquer la décision publique. Ces approches sont présentées le long d'un continuum allant de la rationalité limitée de Simon (1997) jusqu'au modèle des anarchies organisées de Kingdon (1995). Dans la première section, nous mettrons la table en définissant quelques concepts associés à la prise de décision. En les posant en comparaison les unes aux autres, nous discuterons dans la section 2 des grandes approches théoriques afin de comprendre les apports de chacune. Dans la dernière section, nous conclurons sur le thème en abordant brièvement l'évolution du contexte dans lequel les décisions gouvernementales sont prises.

1. LA PRISE DE DÉCISION ET LES CONCEPTS QUI Y SONT ASSOCIÉS

En 1972, Thomas Dye définissait une **politique publique** comme tout ce que les gouvernements décident de faire et de ne pas faire. Bien que simple, cette définition met en lumière le fait que les décisions concernent non seulement les actions posées, mais également le choix des décideurs publics de ne pas agir. Par exemple, le fait de ne pas s'intéresser au problème de la conciliation travail-famille par des mesures concrètes peut être considéré comme une décision. L'analyse des non-décisions est tout aussi révélatrice des priorités et des préférences des décideurs pour un enjeu. Jenkins (1978) ajoute à la définition de Dye une dimension importante : celle de l'interrelation des problèmes. Les politiques publiques se concrétisent par une série de décisions qui sont liées les unes aux autres, qui traversent les frontières ministérielles et mettent en lumière des problèmes qui sont eux-mêmes enchevêtrés. Cette définition fait ressortir le caractère complexe des enjeux à résoudre, qui interpellent plusieurs acteurs et organisations.

Se basant sur les deux définitions précédentes, Lemieux (2002) définit une politique publique comme étant un système qui met en relation des activités, des acteurs, des problèmes et des solutions :

> Les politiques publiques consistent en un ensemble d'activités (ou de non-activités) par des acteurs politiques, visant à apporter des solutions à des problèmes. Les politiques publiques sont un système d'action en évolution qui peut être défini par ses environnements, ses finalités, ses activités et ses structures […] Si l'on conçoit une politique publique comme un système d'action, on peut définir ce système par ses environnements, ses finalités, ses activités et ses structures, le concept d'évolution venant souligner que ce système se transforme. Dans cette optique on peut définir une politique publique comme

> étant faite d'activités orientées vers la solution de problèmes publics dans l'environnement, et ce par des acteurs politiques dont les relations sont structurées, le tout évoluant dans le temps (Lemieux, 2002, p. 6).

De façon similaire, Pal (2006) considère les politiques publiques comme des choix faits par les autorités publiques d'agir ou non pour répondre à un problème ou à une interrelation de problèmes (Pal, 2006, p. 2). Le *choix* réfère à un cadre quelconque pour prendre des décisions, l'*inaction* est tout autant importante que l'action, puisqu'elle sous-entend un choix volontaire de ne pas agir, et les *problèmes* (ou opportunités) sont compris comme des enjeux à régler, généralement en interrelation avec d'autres.

Les politiques publiques concrétisent une réponse à un **besoin** (ce qui est nécessaire aux membres d'une société) ou à un **droit** (ce que les individus d'une société peuvent s'attendre à recevoir), et reposent en grande partie sur deux valeurs importantes aux yeux des citoyens : l'**égalité** et la **justice**. Ces valeurs renvoient au concept de justice sociale, de redistribution. Les politiques publiques sont généralement jugées en fonction de leur **efficience** et de leur **efficacité**. L'efficacité renvoie à l'atteinte des buts établis ; l'efficience, à l'atteinte de ces buts au moindre coût.

Dans ce contexte, la **prise de décision** équivaut à « vouloir percer le mystère de l'activité politique, dévoiler au grand jour les mécanismes de l'action de l'État » (Boussaguet *et al.*, 2004, p. 151). Pour comprendre les politiques publiques, il est nécessaire de recenser les choix faits et d'en comprendre les raisons et les influences, c'est-à-dire analyser le processus décisionnel. Howlett, Ramesh et Perl (2009) notent que Brewer et DeLeon (1983) définissent le processus de prise de décision comme une étape perméable aux autres sans être totalement assimilée à l'ensemble du processus de production des politiques publiques. La prise de décision implique qu'on fait des choix à partir d'un nombre limité d'options et que plusieurs types de décisions (positives et négatives) peuvent résulter du processus. Enfin, les auteurs notent que la prise de décision n'est pas qu'un exercice technique, bureaucratique. C'est aussi un acte politique qui fait des gagnants et des perdants.

Concept central de l'analyse de politique, le **pouvoir** représente la capacité d'influencer une action, un choix, une décision, et se matérialise sous la forme de lois, de programmes ou d'orientations adoptés par les décideurs. Le pouvoir s'exprime par des actions concrètes, mais aussi par l'**autorité** que possède une personne ou une organisation sur une autre. L'autorité établit qui décide et qui obéit et permet donc de définir la position de pouvoir d'un individu. Connexe au concept du pouvoir, l'**élitisme** met de l'avant l'idée que le processus politique et les choix de politiques sont dominés par une minorité de personnes. En revanche, le **pluralisme** avance qu'au contraire, des groupes qui représentent la majorité s'organisent pour influencer le processus décisionnel. Ainsi, la prise de décision ne se limite pas nécessairement à une seule personne ou à un groupe de personnes en position de pouvoir. Elle s'exerce dans un esprit de **représentation**, c'est-à-dire dans un contexte où les décideurs sont choisis par les citoyens pour servir leurs intérêts et ceux de l'État dans son ensemble. Les décideurs publics sont mandatés pour servir l'**intérêt public**, c'est-à-dire faire des choix dans le meilleur intérêt de la collectivité. L'intérêt public peut autant se rapporter à des enjeux qui touchent la majorité des citoyens ou sont importants pour elle (par exemple, la décision de procéder à une vaccination de

masse contre la grippe H1N1) ou ne concerner qu'un groupe spécifique en raison des effets anticipés (par exemple, investir ou légiférer pour protéger les droits des minorités linguistiques et culturelles).

Lasswell (1956) définissait *le* politique comme « *Who gets what, when and how* » ; ainsi, tenter de cerner le processus décisionnel équivaut à déconstruire une politique publique en ces termes. Plusieurs théories ont été développées pour éclairer divers aspects de ce processus.

2. LES GRANDES THÉORIES

Une théorie est une lentille qui sert à interpréter des faits, des observations. Dans le cas qui nous intéresse, les théories sur le processus décisionnel qui seront présentées plus loin ne sont pas des instruments à la disposition des décideurs pour prendre une décision de telle ou telle façon. Ce sont plutôt des outils qui privilégient un angle d'analyse particulier pour appréhender et expliquer la prise de décision. En ce sens, elles sont forcément imparfaites et incomplètes. Dans les pages qui suivent, nous présenterons sept types de modèles : le modèle rationnel, celui de la rationalité limitée, l'approche gradualiste, le modèle des sous-systèmes, les modèles combinés de Graham Allison, le modèle de la corbeille à papier et les anarchies organisées.

2.1. Le modèle rationnel

Pour comprendre la prise de décision en administration publique, il est nécessaire de saisir le principe de rationalité comme on l'entend en économie. En ce sens, la rationalité (optimale) correspond à la *façon* optimale de prendre les décisions et à la capacité d'un acteur à faire le meilleur choix possible : « *To what extent can social actors decide what their course (choice) will be, and to what extent are they compelled to follow a course set by forces beyond their control ?* » (Etzioni, 1967, p. 385). Dans une situation idéale, la *meilleure* décision serait donc prise par des acteurs qui ont des préférences constantes et connues, et qui sont capables de cibler des objectifs précis en vue de régler un problème. Ces objectifs seraient généralement clairs, stables et hiérarchisés, c'est-à-dire ordonnés selon un critère préétabli. Les décideurs seraient également aptes à générer plusieurs solutions (sinon toutes !) à un problème donné, posséderaient les outils et la capacité nécessaires pour comparer les solutions à la lumière de critères d'efficacité (atteindre les objectifs fixés) et d'efficience (atteindre les objectifs fixés au meilleur coût possible). Cela permettrait de choisir la meilleure solution possible, de la mettre en œuvre et, idéalement, d'en obtenir une rétroaction (évaluation). Cette réponse, solution ou décision serait donc considérée comme optimale. C'est ce qu'on appelle le modèle rationnel (ou rationalité optimale), modèle à partir duquel des explications divergentes du processus décisionnel ont été élaborées.

Pour illustrer le modèle rationnel, revenons à la mise en situation que nous avons vue dans l'introduction. Comment avez-vous décidé de ne pas vous présenter au cours ? Avez-vous réfléchi aux objectifs liés à la nature et à la résolution de votre problème ? Ces objectifs sont-ils clairs ? Les avez-vous organisés en ordre d'importance

avant d'élaborer des options d'action possibles ? Avez-vous énuméré toutes les solutions possibles pour remédier à votre fatigue, en plus de celle de vous absenter du cours ? Les avez-vous comparées les unes aux autres ? Avez-vous évalué toutes les conséquences associées au choix de vous présenter ou non au cours, le pour et le contre, les gains et les pertes, afin de sélectionner la meilleure option possible ? Non, sans doute ! Ce ne serait pas réaliste, pour plusieurs raisons : le temps manque pour procéder à cette analyse, vous ne connaissez pas le niveau de difficulté que représente la nouvelle matière enseignée ce jour-là, vous ne pouvez ni anticiper ni comparer toutes les répercussions associées à votre absence, que ce soit sur le plan des études ou sur celui de l'accumulation de fatigue à long terme, etc. En tant que décideur, vous avez donc fait appel à d'autres critères ou invoqué d'autres raisons pour justifier ce choix. Il en va de même pour les organisations publiques qui évoluent dans un cadre complexe où ce processus de décision n'est guère possible.

De cet exemple, nous pouvons déduire que le modèle rationnel met l'accent sur les objectifs et le calcul des avantages que procurent certaines solutions. Comme nous l'avons expliqué, ce modèle sous-entend que les objectifs ciblés sont non seulement stables mais également formulés sur la base de valeurs explicites et communes aux décideurs qui agissent au sein de l'appareil gouvernemental. Ce modèle présume également que les choix gouvernementaux sont intentionnels puisqu'ils découlent d'une comparaison raisonnée de toutes les solutions possibles. Enfin, ce modèle voit le gouvernement comme l'acteur principal de la prise de décision, au détriment d'autres acteurs publics qui peuvent participer à l'action publique. Le modèle rationnel est un idéal-type, donc imparfait, parce que le décideur ne contrôle pas tous les paramètres concernant le choix à privilégier. Comme l'affirmait Etzioni (1967), « *Rationalistic models tend to posit a high degree of control over the decision-making situation on the part of the decision-maker* » (p. 365). Les auteurs qui se sont penchés sur le processus de prise de décision se sont appliqués à construire des modèles théoriques sur la base de critiques posées à propos des réelles possibilités d'une prise de décision totalement rationnelle, et ils ont élaboré des explications qui reposent sur une conception variable de la rationalité.

2.2. Herbert Simon et la rationalité limitée

Bien que partisan de l'approche rationnelle, Herbert Simon, dans le classique *Administrative Behavior* (Simon, 1997), postule que, comme la rationalité parfaite est impossible, il vaut mieux concevoir la prise de décision sur la base d'une rationalité limitée. Herbert Simon, politicologue, économiste (prix Nobel d'économie en 1978) et sociologue, s'est en outre intéressé, dans le cadre de ses travaux sur les organisations gouvernementales, à l'influence de la psychologie sociale en administration publique. Fort de ces travaux, il a développé sa théorie en considérant la décision comme l'objet, la finalité, d'une organisation. Simon avance que pour comprendre la prise de décision dans les organisations, il faut la concevoir à mi-chemin entre l'idéal-type de rationalité optimale que les modèles économiques mettent de l'avant et les explications purement liées aux sentiments et aux perceptions (affects) que la psychologie propose. Son modèle se concrétise au travers des concepts de *rationalité limitée* et de « *satisficing* ». La rationalité limitée est un compromis que l'on fait

avec la rationalité parfaite puisqu'il est impossible d'optimiser et de maximiser les choix sans avoir en main toute l'information et les solutions possibles (sans oublier les conséquences de chaque choix). Simon expliquera que, contrairement à ce que l'économie propose, la rationalité humaine est limitée sous plusieurs aspects (Parsons, 1995, p. 277) :

- la connaissance (donc l'information disponible) est incomplète et fragmentée ;
- il est impossible de savoir d'avance toutes les conséquences de chaque action ;
- les décideurs sont inaptes à traiter toute l'information simultanément, ce qui limite l'attention qu'ils portent à certains problèmes ;
- les capacités observationnelles et communicationnelles des individus limitent l'apprentissage ;
- les individus ont une mémoire limitée ;
- les humains sont des êtres d'habitude et de routine ;
- les humains sont limités par leur environnement psychologique ;
- les individus ont de la difficulté à exécuter une action (et à manifester une attention soutenue) sur une longue durée ;
- l'environnement organisationnel impose des limites aux choix possibles et, par conséquent, cadre le processus de prise de décision.

Ces limites imposées aux individus ont pour effet que la rationalité parfaite ne peut se concrétiser que par le développement de mécanismes rationnels basés sur des critères déterminés, notamment l'efficience (il s'agit de déterminer par l'analyse si les objectifs ont été atteints au meilleur coût), valeur centrale de la théorie de Simon. Dans cette logique, le système organisationnel permet de prendre des décisions plus *satisfaisantes* (*satisficing*) qu'optimales (*maximizing*).

Mercier (2002) rappelle les deux types de décisions identifiés par Simon : les décisions programmées, qui correspondent aux décisions courantes, récurrentes, généralement bien rodées, et les décisions non programmées, qui, elles, sont prises de façon moins organisée, généralement au niveau politique. Ces dernières, moins courantes, sont « prises sur la base du jugement et de l'intuition des décideurs » (Mercier, p. 142).

2.3. Charles Lindblom et le modèle gradualiste

Les parallèles entre Lindblom et Simon se comprennent dans l'optique des limites à la rationalité humaine. À la différence de Simon, Lindblom (*The Science of Mudding Through*, 1959) avance qu'en raison des limites à la rationalité invoquées par Simon, les décisions prises par les individus refléteraient plutôt un cheminement graduel qu'une rationalité limitée. Alors que « [*t*]*he question which Simon addresses is how information can be managed so as to enable something aproximating to a more rational decision to*

take place» (Parsons, p. 286), Lindblom avance que pour s'approcher d'une décision rationnelle, les individus procèdent par des ajustements à la marge. Lindblom met l'accent sur une pluralité de rationalités qui mène à une prise de décision graduelle et sur le fait que ce processus s'effectue par des comparaisons de solutions qui sont, d'une part, limitées en nombre et, d'autre part, relativement semblables à celles qui sont en place, afin d'être facilement comparables. Lindblom ajoute que ce processus s'accompagne d'« oublis accidentels » des conséquences potentiellement importantes rattachées aux solutions sélectionnées. Cela revient à admettre qu'il n'est pas possible de composer avec toutes les conséquences possibles d'une décision et que certaines de ces conséquences ne seront tout simplement pas anticipées.

Le modèle de Lindblom est fondé sur cinq principes. Le premier principe stipule qu'aucun acteur public ou décideur ne peut clairement diviser en deux moments distincts l'identification des objectifs à poursuivre et l'élaboration des choix possibles. Autrement dit, les actions mises en œuvre justifient les objectifs poursuivis. Le deuxième postulat met de l'avant l'idée que dans la plupart des situations, le décideur compare les solutions générées *pour un problème donné* entre elles et en fonction de la situation, et non au regard de l'atteinte maximale des objectifs. Cela signifie que le choix de la meilleure solution est contextuel et déterminé par une analyse des différences entre divers cours d'action. Ainsi, la meilleure solution n'est pas nécessairement celle qui répond le mieux aux objectifs. La meilleure solution, et c'est ce que le troisième postulat défend, est celle pour laquelle le plus grand consensus existe. Contrairement à la rationalité limitée, le choix de la meilleure option est issu de négociations, de compromis, de discussions entre plusieurs acteurs qui ont des rationalités non seulement limitées, mais aussi différentes, et qui lutteront pour faire valoir leurs points de vue. Ainsi, il peut être probable de choisir la meilleure option *individuellement*, mais cela s'avère impossible en groupe. Chaque acteur a une compréhension particulière, personnelle, de l'environnement dans lequel il évolue, et ce sont ces *divers intérêts* qui prennent part au processus décisionnel. Les acteurs s'entendent sur les objectifs en même temps que sur les moyens (et, souvent, les objectifs changent). Chaque acteur lutte pour faire prévaloir son point de vue au moyen de consensus, de négociations et de compromis.

En ces termes, la décision la plus satisfaisante est celle qui reflète un compromis entre les divers intérêts. Le quatrième postulat ajoute que les décideurs publics n'ont pas les ressources (humaines, informationnelles, financières ou autres) nécessaires pour procéder à une analyse en profondeur du problème à régler. Les acteurs publics se replient donc sur ce qui est connu, documenté et accessible. On voit donc que la décision à propos d'un enjeu fait généralement l'objet non pas d'une analyse détaillée, mais plutôt d'un choix entre des solutions qui se rapprochent de celles qui sont déjà en place. Pour arriver à cette décision, selon le cinquième postulat, de petites décisions à la marge, dont les effets ne perturbent pas trop la situation existante, permettent d'introduire le changement de façon très graduelle ou incrémentale : « Au fondement de cette thèse, l'argument avancé par l'incrémentalisme consiste à dire que les décideurs politiques réalisent généralement des changements de l'action publique qui ne modifient que marginalement la situation en cours, ou le *statu quo* » (Boussaguet *et al.*, 2004, p. 259). Lindblom qualifie cette approche de comparaisons successives limitées (*successive limited comparisons*), c'est-à-dire de

petits changements par ajustements successifs. Le gradualisme correspond donc à de petites décisions où tous les acteurs impliqués n'ont pas la même conception de l'enjeu, où tous essaient de faire prévaloir leurs idées pour arriver à une décision. Cette dernière sera prise lorsque tous les acteurs seront d'accord, et c'est cet accord qui qualifie la décision de bonne.

En réponse à certaines critiques, notamment celles qui portent sur les influences et la participation inégale des acteurs dans la prise de décision (le secteur privé et les grandes entreprises ont plus d'influence sur le processus de production des politiques publiques, et certains enjeux sont tout simplement évacués de l'ordre du jour), Lindblom concédera plus tard que la prise de décision en temps réel est plus élitiste que ce que son modèle laissait entendre (voir son livre *Politics and Markets*, 1977).

2.4. Forester, Howlett et Ramesh et le modèle des sous-systèmes

Le modèle des sous-systèmes vient d'une critique faite au débat continuel engendré par les modèles rationnels et gradualistes, qui excluent l'influence de l'organisation en tant que telle sur le processus de prise de décision. Forester (1984) rappelle que pour qu'une décision rationnelle se prenne, il faut que le nombre d'acteurs (agents) impliqués soit restreint (idéalement une seule personne), que l'environnement autour de la décision soit simple et soustrait de l'influence d'autres acteurs, que le problème soit bien défini, que l'information soit disponible, complète et accessible, et que le décideur dispose de tout le temps qu'il faut pour prendre sa décision (pas d'urgence). L'auteur avance que puisqu'il est impossible de respecter toutes ces conditions en même temps, cinq types de décision différents sont possibles, selon la présence ou l'absence d'un ou plusieurs de ces critères : 1) une décision optimale, qui correspond au modèle rationnel (toutes les conditions sont satisfaites) ; 2) une décision satisfaisante, lorsqu'il y a quelques limites à l'acquisition d'information (ce qui restreint l'acquisition de connaissance à propos d'un enjeu) ; 3) une décision exploratoire (recherche), lorsque le problème est vague ; 4) une décision négociée, lorsque de multiples acteurs sont présents, que l'information disponible est restreinte et que les échéances sont courtes ; 5) une décision organisationnelle, lorsque les environnements et les acteurs sont multiples, les problèmes nombreux et difficiles à cerner, l'information peu disponible et les échéances limitées.

Howlett, Ramesh et Perl (2009) proposent un modèle qui recombine les éléments du modèle de Forester en deux variables. Ainsi, l'environnement et les acteurs deviennent le sous-système et les autres dimensions (temps, information et définition du problème), les contraintes. Dans ce modèle, les situations de fortes contraintes résultent en des stratégies de négociation, alors que celles de faibles contraintes ressemblent à une prise de décision rationnelle ou à l'optimisation. Quatre types de décisions ressortent de combinaisons entre la nature du sous-système et l'amplitude des contraintes. À un extrême, nous retrouvons l'ajustement incrémental, lorsque les contraintes sont grandes et que la complexité des sous-systèmes est également grande. Dans ces situations, les décisions à haut risque ou les grandes décisions sont plutôt rares. À l'autre extrême se trouve la décision rationnelle (recherche rationnelle),

lorsque les contraintes sont faibles et les sous-systèmes peu complexes. Les décisions impliquant des changements majeurs ou de la nouveauté sont possibles. Entre les deux se placent l'optimisation, lorsque les contraintes sont faibles et les sous-systèmes complexes, et le *satisficing* (solutions satisfaisantes) lorsque les sous-systèmes sont peu complexes mais les contraintes élevées.

2.5. Graham Allison : le rationnel, l'organisation et l'acteur politique

Le livre *Essence of Decision* de Graham Allison est une importante publication sur la prise de décision[2]. Ce livre est une illustration fort bien menée des écarts entre les intentions des acteurs et les résultats de l'action gouvernementale. Développés afin de comprendre et d'expliquer les crises internationales, trois modèles proposés par Allison sont appliqués à la crise des missiles cubains de 1962 : le modèle de l'acteur rationnel, le modèle de l'acteur organisationnel et le modèle de l'acteur politique. Chacun des modèles fait ressortir des éléments différents de l'étude de cas, ce qui explique comment un même contexte peut apporter des décisions différentes. Les *lentilles conceptuelles* utilisées pour analyser les faits coloreront le jugement porté et influenceront ce qui est considéré important.

La crise des missiles cubains, qui a duré 13 jours, du 16 au 28 octobre 1962[3], a opposé les États-Unis et l'Union soviétique. Les États-Unis ont dû répondre au fait que des missiles soviétiques avaient été placés à Cuba afin de pouvoir toucher facilement des villes américaines. Les États-Unis pouvaient choisir entre trois options : simplement accepter l'état de fait, riposter par un blocus naval ou lancer un ultimatum aux Soviétiques pour qu'ils retirent leurs missiles. Le premier modèle, celui de l'*acteur rationnel*, s'inspire de la rationalité limitée de Simon. Axé sur les buts et calculs des gouvernements, il vise à comprendre pourquoi l'Union soviétique aurait placé des missiles à Cuba. On cherche donc à expliquer le but poursuivi dans la décision. Le modèle de l'acteur rationnel sous-entend, comme nous l'avons vu, que les comportements sont motivés par un calcul conscient des avantages, lequel repose sur un système de valeurs explicite. La décision et donc l'action est comprise comme un comportement intentionnel où le gouvernement est l'acteur principal et par lequel il choisira une solution stratégiquement calculée (donc *a priori* optimale) compte tenu des objectifs nationaux.

Allison avance que ce modèle, bien qu'intéressant, limite la compréhension de l'objet à l'étude puisqu'en est exclue toute considération de type organisationnel. Ainsi, la décision serait décontextualisée, puisque les objectifs sont considérés comme clairs, les valeurs explicites et les solutions statiques. Pour enrichir l'analyse, il est nécessaire de mettre en relation les raisons qui motivent les choix mais également le contexte organisationnel dans lequel ces choix se présentent. C'est l'apport du second modèle d'Allison, celui des *processus organisationnels* (ou bureaucratiques).

2. La seconde édition de ce livre a été coécrite par Graham Allison et Philip Zelikow.
3. Le film américain *Thirteen Days* (Roger Donaldson, 2000) est une version cinématographique de cette crise.

Le modèle des processus organisationnels s'inspire de la théorie des organisations et de l'économique. En faisant une place aux structures et sous-structures qui influent sur la prise de décision à différents niveaux de l'organisation, on considère alors les décisions comme des extrants organisationnels qui répondent à certaines règles et à des processus précis. Une attention portée aux différentes pressions organisationnelles, notamment les règles, les règlements, les procédures à suivre, mettra en lumière les distinctions entre les organisations impliquées, les priorités, la répartition du pouvoir et les contraintes qui colorent la perception et la définition d'un problème. Dans l'étude d'Allison, l'application de ce modèle à la crise des missiles cubains a fait ressortir le caractère routinier de la prise de décision, qui avait pour prémisses la normalisation des procédures de l'organisation (en l'occurrence, le ministère de la Défense), les programmes en place qui façonnaient les comportements, les réactions d'évitement face aux situations d'incertitude laissant peu de place au changement, la préséance du respect des échelons hiérarchiques dans la prise de décision et le contrôle exercé par le centre de l'organisation.

La compréhension des raisons qui motivent les décisions et leur mise en contexte dans la perspective des comportements organisationnels passent toutefois sous silence le rôle des acteurs impliqués dans la décision. En d'autres termes, on a-politise ainsi le processus de prise de décision, comme si les personnalités, les positions hiérarchiques, l'ascendant politique et le type de relations de pouvoir entre les participants à la décision n'avaient aucune influence sur celle-ci. Or, en ajoutant un troisième modèle, celui de l'*acteur politique*, qui cherche à comprendre les liens entre les décisions, le type d'acteurs impliqués et la forme de leurs négociations, Allison apporte un éclairage capital à la prise de décision. Ce dernier modèle, inspiré de la théorie incrémentale de Lindblom, met en relief le fait que plusieurs acteurs sont impliqués dans une décision et qu'ils ont des intérêts différents pour des problèmes ou questions qui sont également différents. Ainsi, les décisions sont analysées comme le résultat de jeux de négociation qui impliquent plusieurs acteurs détenant diverses positions hiérarchiques à l'intérieur de l'appareil gouvernemental. La célèbre maxime « *Where you stand depends on where you sit* » (Allison et Zelikow, 1999) résume bien ce modèle. On s'intéresse alors aux négociations, au jeu entre les acteurs. À l'opposé du modèle rationnel, celui de l'acteur politique explique l'action publique non pas en termes de solutions choisies, mais plutôt comme le résultat de compromis ou de conflits entre acteurs ayant des intérêts variés et une influence inégale. La décision est basée sur les préférences des individus, les avantages et les inconvénients, les actions et les intentions, les problèmes et les solutions disponibles, etc.

L'apport d'Allison réside dans une relecture d'un même événement à la lumière de trois postulats de départ différents. Cette démonstration fait ressortir des éléments importants mis de côté par les analystes dans l'un ou l'autre des modèles et réitère les limites du modèle rationnel dans l'explication du processus de prise de décision. Elle met également en lumière la difficulté d'expliquer de façon précise la décision gouvernementale. Allison souligne d'ailleurs que la prise en compte des trois modèles est importante pour comprendre les choix publics :

> *The conceptual models are much more than simple angles of vision or approaches. Each conceptual framework consists of a cluster of assumptions and categories that influence what the analyst finds puzzling, how he formulates the question, where he looks for evidence, and what he produces as an answer* (Allison et Zelikow, 1999, p. 379).

2.6. Cohen, March et Olsen et March et Cyert : le modèle de la corbeille à papier

À l'autre bout du continuum de la rationalité, le modèle de la corbeille à papier illustre le fait que les organisations publiques sont caractérisées de telle façon qu'elles s'apparentent à des anarchies organisées, parce qu'elles présentent des traits qui rendent impossible une décision *ordonnée*. Le premier trait est l'incertitude des préférences des acteurs et de l'organisation en présence. Ces préférences sont mal définies, pas nécessairement partagées et, surtout, variées et parfois sans cohésion les unes avec les autres. Le deuxième trait renvoie aux moyens qu'ont les organisations pour faire des choix optimaux. En dépit du fait qu'elles sont sujettes à des contraintes budgétaires importantes et qu'elles opèrent selon des procédures qui ne sont pas nécessairement claires, voire par tâtonnement, les organisations sont capables de produire des biens et services. Le troisième trait est la participation inégale et fluctuante des acteurs impliqués, qui n'ont pas tous les mêmes disponibilités ni la même capacité de travail. Compte tenu de ces trois dimensions, comment les organisations prennent-elles leurs décisions, si elles évoluent dans un environnement qui ne présente pas les caractéristiques nécessaires à une prise de décision rationnelle, à commencer par des objectifs clairs et communs ? Ce que le modèle laisse supposer, c'est que les organisations doivent être considérées comme des lieux qui donnent des *occasions* de faire des choix. La décision sera prise sur la base des informations et du contexte que façonnent plusieurs flux indépendants : le flux des problèmes, c'est-à-dire les enjeux qui interpellent les décideurs ; le flux des solutions, lesquelles existent déjà dans la machine administrative et représentent des réponses potentielles ; le flux des participants, soit les acteurs en présence ; le flux des occasions de faire des choix, ou le moment où l'organisation doit prendre une décision.

Ces *occasions de faire des choix* sont illustrées par une corbeille à papier où les participants *jettent* les solutions et les problèmes. Loin d'être rationnelle, la décision devient une interaction complexe entre les quatre flux décrits plus haut. Elle s'explique en fonction d'une rationalité non pas ordonnée et rationnelle, mais plutôt circonstancielle. Dans leur texte, Cyert et March expliquent que dans une corbeille, il y a des choix qui dépendent de plusieurs facteurs : le moment de leur arrivée, les occasions (le contexte), les autres problèmes, les solutions disponibles et les acteurs en présence. Le processus de classement (ou de pairage des problèmes aux solutions) n'est pas hiérarchique mais temporel. Les problèmes et les solutions constitueront des choix non seulement sur la base d'une logique de fins et de moyens, mais aussi en raison de leur présence simultanée dans la corbeille. Les auteurs ajouteront qu'à la limite, on peut associer presque n'importe quelle solution à presque n'importe quel problème – à condition qu'ils soient concomitants (Cyert et March, 1992, p. 235).

Dans l'organisation, plusieurs *occasions de faire des choix* – les corbeilles – existent simultanément puisqu'il y a plusieurs enjeux à traiter en même temps. La décision devient alors plus irrationnelle, puisqu'elle dépend du contenu de chaque corbeille et de la vitesse à laquelle les corbeilles sont vidées (priorités). La rencontre entre les problèmes, les solutions et les acteurs en vue d'une prise de décision est fonction du temps disponible, de la charge portée par une organisation et de la diversité des corbeilles à papier à un moment donné. Le modèle se veut une prise de conscience de l'interaction systémique entre des phénomènes organisationnels. Autrement dit, la nature des organisations a pour effet que la prise de décision dépend d'un enchaînement d'éléments relativement compliqué.

2.7. John Kingdon et les anarchies organisées

Le modèle des anarchies organisées de Kingdon (*Agendas, Alternatives and Public Policies*, 1995) découle de celui de la corbeille décrit plus haut, mais il est axé sur la mise à l'ordre du jour. L'auteur reprend la logique élaborée par Cohen, March et Olsen (1991), puis par Cyert et March (1992), en avançant que les problèmes qui viennent à l'attention des décideurs (et qui constitueront une priorité gouvernementale) dépendent de trois éléments : les indicateurs, qui permettent de mesurer les enjeux ; les événements fortuits, qui captent l'attention des décideurs ; et la rétroaction, qui procure de l'information sur l'évolution d'un enjeu. La mise à l'ordre du jour d'un enjeu particulier dépend de la rencontre de trois flux décrits dans le modèle de la corbeille : le flux des problèmes considérés comme importants par les décideurs (*problem stream*) ; celui des solutions (*policy stream*), où l'on retrouve des idées qui se rencontrent et se reformulent, des spécialistes et des artisans de politiques, c'est-à-dire des individus qui ont un certain flair et s'investissent dans la promotion de certaines idées ; enfin, le flux de l'acteur politique (*political stream*), qui a un certain ascendant sur les deux autres flux en ce sens qu'il influe sur les priorités des problèmes portés à l'ordre du jour (par exemple, l'opinion publique, les pressions politiques, la structure de l'administration publique, les types de consensus élaborés). Ces trois flux sont présents dans l'appareil gouvernemental et relativement indépendants les uns des autres. En effet, on peut facilement imaginer que des administrateurs publics travaillent constamment à des « solutions » qui, dans les mots de Kingdon, ne se sont pas encore trouvé de problèmes. Ces solutions ne sont donc pas nécessairement liées à des problèmes concrets ou urgents. Kingdon avance que ces trois flux se rencontrent dans une conjoncture favorable qui s'ouvre et se referme assez rapidement, un moment clé qui permet un pairage entre les problèmes et les solutions, lequel sera appuyé par des acteurs et conditions politiques favorables. Dans ce processus, la chance, les événements non prévus et le hasard participent à l'émergence de la conjoncture favorable et, incidemment, à la rencontre des trois flux.

Nous avons vu jusqu'ici comment il est possible de cartographier le processus décisionnel en partant d'un idéal-type, le modèle rationnel, qui pose certaines conditions au choix de la meilleure solution possible. Tout en critiquant la ténuité des liens entre ce modèle et la réalité, plusieurs auteurs se sont prononcés sur les possibilités d'un processus rationnel. Un regard global sur ces propositions théoriques révèle l'éloignement graduel entre les auteurs, du rationnel (mais limité) à l'irrationnel. La

présentation de ces modèles ne saurait être complète sans un mot sur le contexte dans lequel le processus de production des politiques publiques se produit. Ce dernier a effectivement grandement changé depuis quelques années, et c'est sur ce sujet que ce texte se conclura.

CONCLUSION

Le contexte de la prise de décision n'a rien du long fleuve tranquille. Pal (2006) mentionne que certains événements non prévus tels les attentats du 11 septembre 2001, le scandale des commandites, la crise de la maladie de la vache folle ou la multiplication des désastres naturels et des catastrophes environnementales, ont grandement modifié ce contexte[4]. L'auteur met ainsi en évidence le fait que les politiques publiques s'élaborent de plus en plus dans des contextes d'urgence et de crise, où les réponses à des événements inattendus semblent être improvisées, ce qui exacerbe l'insatisfaction des citoyens en regard des actions posées par les décideurs publics :

> *It is the discontinuities, the jumps that create challenges* […] *if normal policy-making may be seen as incremental, with each step more or less predictably or controllably emanating from the last, then what is nonincremental, unpredictable to a certain degree, and not immediately controllable has the potential to create a crisis* (Pal, 2006, p. 333).

Pal explique le constant sentiment d'urgence au cœur de la décision publique par plusieurs facteurs : l'interdépendance des systèmes et des organisations ; la propagation rapide des maladies issue de la mondialisation du marché de l'alimentation et de la capacité accrue des individus à voyager à travers le monde ; la possibilité que des changements environnementaux induisent des désastres naturels ; le pouvoir qu'ont les médias de gonfler instantanément les événements et de les diffuser rapidement à travers le monde ; le terrorisme international et les zones de conflits, qui amènent les réfugiés à rechercher des endroits plus sûrs. L'auteur ajoute que ces situations remettent en question le modèle rationnel de décision, parce qu'aucune des conditions favorable ne peut être atteinte : l'information est inexistante ou partielle, de nombreuses personnes participent à la prise de décision, l'incertitude caractérise le processus, le temps manque, le problème est subit et donc peu défini ou, parfois, trop complexe, etc. La prise de décision en situation d'incertitude exige une évaluation du risque qui, dans les circonstances, est encore plus difficile à établir, ce qui représente un risque variable d'un individu à l'autre, en fonction du groupe social que chacun représente et du contexte social dans lequel chacun vit.

Le contexte dans lequel se pose la prise de décision a donc changé en raison de la multiplication de situations anormales (crises et urgences), mais également de la nature des enjeux à résoudre. Or, dans le contexte actuel, bien que le problème ne soit pas totalement nouveau, la complexité des enjeux à régler complexifie la prise de

4. Pensons également à la récente crise du H1N1, qui a nécessité l'organisation rapide de cliniques de vaccination à l'échelle du pays, ou aux inondations en Montérégie de 2011, qui remettent en question le rôle des gouvernements et leurs responsabilités dans le cas des catastrophes naturelles.

décision. Cette dernière dimension renvoie à la coordination des politiques publiques qui nécessitent la collaboration d'acteurs pour qui un enjeu donné n'occupe pas la même place dans les priorités. Les enjeux bien connus de la santé, de la pauvreté ou de l'environnement mobilisent l'attention de plus d'une instance, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des gouvernements. C'est ce que Lenihan (2012) appelle une vision « holistique » du processus de production des politiques publiques :

> *Issues are now looked at holistically in most policy fields, including education, transportation, national security, training and skills development, economic development and the environment. Moreover, the impact of this shift in thinking is now felt beyond policy : it is pushing political parties and governments to draw some far-reaching conclusions about the policy process itself. Increasingly,* how *policy-makers arrive at ideas – the process – is as important as ideas themselves* (Lenihan, 2012, p. 35).

Selon Lenihan, cette transformation a des effets sur la prise de décision puisque celle-ci ne se limite plus à trouver la meilleure solution à un problème. La prise de décision face à des enjeux complexes doit prendre en compte la variable « collaboration » dans l'équation. Or, selon l'auteur, les structures administratives et politiques sont pensées et établies selon une logique de concurrence et non de collaboration : la reddition de comptes, l'allocation budgétaire, l'échange d'information, l'établissement des priorités ne suivent pas une logique horizontale. En ce sens, l'étude de Bakvis et Juillet (2004) est un exemple des défis que pose la collaboration. Ces auteurs se fondent sur quatre études de cas pour examiner l'évolution des pratiques et des structures horizontales au cours de la dernière décennie : la Stratégie d'innovation du Canada (Industrie Canada + DRHC), la Stratégie pour les autochtones vivant en milieu urbain, le Secrétariat du changement climatique et l'Accord de Vancouver. Sans entrer dans les détails, relevons seulement pour les fins de notre illustration les conclusions auxquelles les auteurs sont arrivés. L'étude retient six aspects qui conditionnent la collaboration. D'une part, les enjeux politiques et les styles de gestion (nouvelles technologies de réseautage, volonté de travailler en intersectoriel, nouvelle gestion publique, accent porté sur le client, problèmes politiques multisectoriels) sont autant de facteurs qui favorisent la collaboration horizontale. Le deuxième élément relevé par les auteurs est le fait que la collaboration horizontale repose en partie sur le rôle d'individus clés ou d'exemples d'initiatives horizontales réussies. Le troisième aspect abordé dans l'étude de Bakvis et Juillet concerne les coûts parfois élevés associés au travail horizontal, un mal nécessaire lorsque la collaboration est le seul moyen de voir un projet se réaliser. En quatrième lieu, force est de constater que la collaboration horizontale ne va tout de même pas de soi et qu'elle exige des ressources, des outils et des compétences supplémentaires qui ne sont pas nécessairement disponibles dans l'organisation. De plus, les auteurs ont observé que les organismes centraux ont un rôle capital à jouer pour la réussite de grands projets horizontaux, même si cette responsabilité ne va pas nécessairement de soi. Enfin, le travail horizontal pose de sérieux défis en matière de responsabilisation puisqu'il remet en question les limites de compétence et hiérarchiques.

Ainsi, les urgences et les crises, l'incertitude, les événements inattendus et la complexité des problèmes font désormais de plus en plus partie du paysage de la prise de décision. L'analyse du processus décisionnel nécessite donc plusieurs

outils qui permettent de jeter un regard sur les multiples aspects du processus. Le bref tour d'horizon des modèles de prise de décision que nous avons fait à la section 2 permet d'appréhender les choix publics au travers de prismes différents qui nous renseignent sur les raisons qui motivent l'action publique, sur les variables qui l'influencent et sur le degré de contrôle qu'ont réellement les décideurs publics dans le processus de production des politiques publiques. Cet examen équivaut, comme l'écrit Easton (1965), à ouvrir la boîte noire des organisations pour tenter de comprendre comment les intrants (qui proviennent de l'environnement interne et externe) se convertissent en extrants, c'est-à-dire en décisions, puis en politiques publiques. En positionnant les modèles recensés sur le continuum de la rationalité, il est possible de distinguer les chemins empruntés par les auteurs pour développer des grilles d'analyse du processus décisionnel bâties sur les apports et limites des unes et des autres. Les cadres d'analyse sont donc des outils pertinents pour réfléchir aux mécanismes desquels découlent les choix publics.

CHAPITRE 6

LA STATISTIQUE COMME RESSOURCE INFORMATIONNELLE DE LA GESTION PUBLIQUE

Jean-Guy Prévost et Jean-Pierre Beaud[1]

La décision, rendue publique en juin 2010, de lever l'obligation de répondre au questionnaire long du recensement et de remplacer ce dernier par une enquête volontaire a provoqué dans tout le pays une tempête médiatique et politique à laquelle le gouvernement canadien ne s'attendait sans doute pas. Durant les mois de juillet et août, des dizaines d'éditoriaux ont critiqué la décision du gouvernement, sociétés savantes et groupes d'intérêt se sont coalisés pour tenter de la renverser, la Cour fédérale a été saisie du dossier et, d'une manière particulièrement dramatique, le statisticien en chef Munir Sheikh a démissionné de ses fonctions dans des termes où se mêlaient les dimensions technique (une enquête à caractère volontaire a-t-elle la même valeur qu'un recensement obligatoire ?) et politique (l'indépendance professionnelle et scientifique dont se réclamait Statistique Canada avait-elle été remise en cause par le ministre ?).

1. Les auteurs tiennent à remercier Francis Dionne pour sa participation à la mise à jour de ce texte.

En fait, l'un des aspects les plus intéressants de la querelle du recensement tient précisément à ce va-et-vient ou cet entrelacs constant entre le politique et le technique. Pour le gouvernement conservateur et pour ceux qui l'appuyaient, la question fondamentale était celle des limites de l'obligation politique : l'autorité politique peut-elle user de la coercition pour contraindre le citoyen à répondre à un questionnaire (passablement) fastidieux et (à certains égards) inquisiteur ? Les adversaires de la décision gouvernementale, au premier chef les statisticiens, démographes, sociologues et autres usagers des données de recensement, eurent cependant tôt fait de situer le débat sur le terrain technique, où ils bénéficiaient de l'avantage : la question portait alors sur la représentativité de l'échantillon volontaire, où des concepts comme le « biais de non-réponse[2] » permettent d'étayer les conjectures ; mais on supposait dans ce cas l'existence d'un consensus – qui, précisément, était remis en cause – sur les fins de l'exercice. Dans ce qui a été présenté comme un affrontement entre la « science » et l'« idéologie », la volonté politique et l'autorité du ministre l'ont emporté sur les arguments techniques et les prétentions à l'indépendance de Statistique Canada. En mai 2011, les Canadiennes et les Canadiens n'ont en effet été obligés de répondre qu'à un recensement court d'une dizaine de questions, tandis qu'on se bornait à « solliciter » leur participation à l'*Enquête nationale auprès des ménages*, qui succédait au traditionnel formulaire « complet » et comportait une cinquantaine de questions.

Avec le recul, on doit bien reconnaître que les questions en jeu étaient politiques avant d'être techniques. Le recensement canadien fut dès l'origine une technologie visant à reconstituer périodiquement l'équilibre du corps politique – sa fonction initiale, fixée dans la lettre de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, étant de déterminer le nombre des habitants en vue de fixer celui des représentants de chacune des provinces à la Chambre des communes. Depuis 1867, les usages du recensement se sont évidemment diversifiés, mais les statistiques officielles, depuis le taux de chômage jusqu'à la comptabilité nationale en passant par les enquêtes les plus diverses, reposent toutes sur une chaîne complexe de médiations, de négociations et de compromis ; elles sont toujours l'aboutissement de la traduction ou de la conversion d'un problème politique en question technique. La « crise du recensement » – mais aussi bien les querelles qui ont suivi sur la valeur des statistiques de la criminalité – témoignent de l'importance en même temps que de la complexité du travail statistique dans une démocratie moderne. Objets de débat public et, dans bien des cas, condition nécessaire à ce débat public, les statistiques officielles ne sont en effet « ni un reflet naturel de la réalité, ni une construction totalement logique[3] ». Certes, le travail des statisticiens d'État participe pleinement de l'effort d'objectivation du monde dont l'expression la plus simple apparaît avec l'uniformisation des systèmes de poids et mesures, de l'idée que le réel, physique comme social, est susceptible de mesure, que sa connaissance adéquate et *a fortiori* notre capacité d'agir sur lui supposent justement sa mesure. Mais ce travail se déploie dans un environnement constitué,

2. Le biais de non-réponse repose sur l'hypothèse que le fait de ne pas répondre à un questionnaire n'est pas distribué aléatoirement, mais varie selon des caractéristiques propres à des sous-groupes de la population (les plus pauvres, ceux qui ont moins d'instruction, les minorités ethniques, etc.). Cette variation différenciée, dont on peut raisonnablement postuler l'existence, introduit un biais systématique qu'on ne peut redresser par le calcul des probabilités.

3. Alain Desrosières et Alain Thévenot (1979). « Les mots et les chiffres : les nomenclatures socioprofessionnelles », *Économie et statistique*, nº 110, p. 49.

d'une part, par une série de contraintes juridiques, institutionnelles et techniques et, d'autre part, par les demandes, pressions et représentations provenant soit du gouvernement, soit de « publics » divers, bref dans ce que l'on pourrait désigner, pour en souligner le caractère hybride, comme un espace « politico-cognitif[4] ».

Il importe en effet de prendre toute la mesure de la fonction politique, et non pas seulement technique, que remplissent les chiffres dans les démocraties modernes. S'il est vrai que l'on peut faire remonter aux années 1830-1840 la transformation fondamentale qu'a subie la rhétorique politique du fait de ce qu'on a appelé la révolution ou l'avalanche des nombres[5], il est vrai aussi que les données statistiques jouent depuis 1945 et surtout depuis 1960 un rôle encore plus déterminant qu'auparavant dans l'argumentation publique. On ne voit guère comment on pourrait parler de chômage en l'absence d'une mesure de celui-ci, d'équité salariale sans disposer de nombres autorisant la comparaison ou encore d'assimilation sans connaître la répartition linguistique de la population. L'idée qu'il n'est plus de discours politique sans chiffres est certes devenue un lieu commun ; elle traduit cependant une réalité, celle de la croissance presque exponentielle de la demande d'informations quantifiées, et de la formidable explosion, grâce à l'informatique et aux techniques de sondage, des enquêtes statistiques. La prolifération, depuis une vingtaine d'années, des « indicateurs de performance » s'inscrit, en l'amplifiant, dans cette lancée. Les données produites par le travail statistique et, plus encore, les concepts et objets qu'il contribue à créer, auxquels il donne une stabilité, une « réalité » objective (pensons à la productivité, au décrochage scolaire, aux temps d'attente en santé, ou encore au fameux 1 % des plus hauts revenus, passé dans le langage courant) sont de plus en plus des déterminants majeurs de débats politiques, d'options, de positions, de revendications. Les statistiques sont autant des outils de connaissance que des instruments pour l'action. Cette double dimension est d'ailleurs inséparable de l'histoire même de la statistique : d'un côté, elle renvoie à un ensemble de dispositifs tirant leur légitimité pour partie des mathématiques (notamment du calcul des probabilités) ; de l'autre, donnant corps aux théories issues de la démographie, de la science économique, voire de la sociologie ou de la science politique, elle se présente comme une méthode de gestion du monde social. Par son travail d'objectivation, par la « fabrication de choses qui tiennent[6] », la statistique (et, pour ce qui nous concerne ici, l'appareil de collecte qui en traduit concrètement certaines des découvertes) fournit une base relativement stable pour la discussion comme pour la prise de décision politique.

L'objet de ce chapitre est d'explorer cette double dimension, politique et cognitive, de l'activité statistique publique. Pour ce faire,

- nous examinerons d'abord le **cadre juridique et administratif** régissant la production et la diffusion des renseignements statistiques : au Canada, celui-ci est déterminé par l'*Acte de l'Amérique du Nord*

4. Alain Desrosières (1993). *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, p. 46.

5. Theodore M. Porter (1988). *The Rise of Statistical Thinking*, Princeton, Princeton University Press ; Ian Hacking (1990). *The Taming of Chance*, Cambridge, Cambridge University Press.

6. Desrosières, *op. cit.*, p. 18.

britannique, par la *Loi sur la statistique*, ainsi que par une série d'autres lois requérant de l'appareil statistique la production de données sur des questions précises ou encadrant certaines de ses activités ;

- nous décrirons ensuite le **contexte institutionnel** dans lequel s'effectue le travail statistique, c'est-à-dire : *a*) le système statistique canadien, avec sa double division du travail, d'une part entre le gouvernement fédéral et les provinces, d'autre part entre les divers ministères et agences du gouvernement fédéral et l'organisme statistique central, Statistique Canada ; *b*) le programme national de statistique qui structure la réalisation de l'ensemble des tâches d'enquête, d'analyse et de publication confiées à ce dernier ; et *c*) l'environnement « épistémique » constitué par les exigences d'harmonisation qu'impose la coopération avec les agences statistiques étrangères et internationales, les normes issues de la science statistique comme des disciplines connexes et, enfin, les contraintes liées aux traditions et routines développées au fil des ans ;
- nous aborderons enfin la **dynamique politique** qui résulte de la tension entre, d'une part, un pouvoir exécutif s'appuyant sur la légitimité des urnes et soucieux d'orienter les politiques publiques en fonction des valeurs ou des priorités qui sont les siennes et, d'autre part, un organisme producteur d'informations se revendiquant de normes professionnelles et scientifiques indépendantes de ces valeurs et priorités : la crise du recensement ou les querelles sur les statistiques de la criminalité ne sont en effet que les manifestations les plus spectaculaires de cette tension dont on trouve les traces sur bien des terrains, et dans d'autres pays tout autant qu'au Canada.

Cet examen nous obligera à poser, en conclusion, la question, si souvent soulevée, de l'objectivité des statistiques officielles : la prise en considération des normes juridiques, institutionnelles et techniques, des opérations de définition, de normalisation et de codage sur lesquelles s'appuie l'activité statistique nous conduit en effet à parler plutôt d'un travail complexe et toujours inachevé de *production* de l'objectivité, en l'absence duquel le gouvernement de nos sociétés n'est plus pensable.

1. LE CADRE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF

L'article 51 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 confie au gouvernement fédéral la responsabilité de tenir un recensement décennal et de recueillir des données statistiques. L'objet premier du recensement au Canada, comme on l'a vu plus haut, est de déterminer la représentation de chacune des provinces à la Chambre des communes. Il faudra toutefois attendre 1879 pour que soit adoptée une loi sur les statistiques, plaçant celles-ci sous l'autorité du ministère de l'Agriculture. Ce dernier continue d'organiser le recensement, mais, en pratique, la plupart des ministères développent des activités statistiques en lien avec leurs tâches administratives. C'est

en 1918 que le Parlement adopte la *Loi sur la statistique*, créant du même coup un appareil statistique central, le Bureau fédéral de la statistique (BFS), désormais sous la tutelle du ministère du Commerce[7]. Le BFS a pour mission de recueillir, d'analyser et de publier des statistiques sur l'ensemble des aspects de la société et de l'économie canadiennes : pour mener à bien cette tâche, il rapatrie les activités statistiques de plusieurs ministères et entreprend de coordonner celles dont l'exécution lui échappe. La *Loi sur la statistique* est mise à jour en 1971, à la suite des travaux de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) : le BFS devient Statistique Canada et l'obligation d'un recensement quinquennal est introduite. D'autres modifications surviendront au fil des ans, notamment en 1985 pour permettre à Statistique Canada d'avoir accès aux données générées par l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Une série d'autres lois fédérales, par exemple la *Loi sur les langues officielles*, imposent elles aussi à Statistique Canada des tâches précises. Les données produites par cet organisme sont également utilisées pour la révision des limites des circonscriptions électorales, l'établissement des paiements de péréquation et de transfert, l'indexation de l'impôt sur le revenu, etc. Sur le plan administratif, Statistique Canada relève maintenant du « portefeuille de l'Industrie ».

ENCADRÉ 6.1.

Lois fédérales autres que la *Loi sur la statistique* donnant au statisticien en chef ou à Statistique Canada la responsabilité de la collecte ou de la diffusion de données particulières

- *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants*, L.R.C., 1985, ch. S-23, et ses modifications ultérieures
- *Loi constitutionnelle*, 1867
- *Loi de l'impôt sur le revenu*, 1948, ch. 52
- *Loi des ressources naturelles de l'Alberta*, 1930, ch. 3, et ses modifications ultérieures
- *Loi électorale du Canada*, L.R.C., 1985, ch. E-1 telle que modifiée
- *Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants*, 1994, ch. 28 telle que modifiée
- *Loi sur l'aide en matière d'éducation aux enfants des anciens combattants décédés*, L.R.C., 1985, ch. C-28 telle que modifiée
- *Loi sur l'assurance-emploi*, 1996, ch. 23 telle que modifiée
- *Loi sur l'efficacité énergétique*, 1992, ch. 36, telle que modifiée
- *Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada*, 1997, ch. 40, telle que modifiée
- *Loi sur la concurrence*, L.R.C., 1985, ch. C-34, telle que modifiée
- *Loi sur la représentation*, 1974, ch. 13, telle que modifiée
- *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, 2001, ch. 6, telle que modifiée
- *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, L.R.C., 1985, ch. E-3, telle que modifiée

7. Pour un historique détaillé, voir David A. Worton (1998). *Le Bureau fédéral de la statistique. Les origines et l'évolution du bureau central de la statistique du Canada, 1841-1972*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

- *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, L.R.C., 1985, ch. O-9, telle que modifiée
- *Loi sur la surveillance du secteur énergétique*, L.R.C., 1985, ch. E-8, telle que modifiée
- *Loi sur la suspension de la révision des limites des circonscriptions électorales*, 1992, ch. 25, telle que modifiée
- *Loi sur la taxe d'accise*, L.R.C., 1985, ch. E-14, telle que modifiée
- *Loi sur le Conseil des arts du Canada*, L.R.C., 1985, ch. C-2, telle que modifiée
- *Loi sur le déplacement des lignes de chemin de fer et les croisements de chemin de fer*, L.R.C., 1985, ch. R-4, telle que modifiée
- *Loi sur le développement industriel et régional*, L.R.C., 1985, ch. I-8, telle que modifiée
- *Loi sur le gouverneur général*, L.R.C., 1985, ch. G-9, telle que modifiée
- *Loi sur le Régime de pensions du Canada*, L.R.C., 1985, ch. C-8, telle que modifiée
- *Loi sur les allocations aux anciens combattants*, L.R.C., 1985, ch. W-3, telle que modifiée
- *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*
- *Loi sur les banques*, L.R.C., 1985, ch. B-1, telle que modifiée
- *Loi sur les brevets*, L.R.C., 1985, ch. P-4, telle que modifiée
- *Loi sur les déclarations des personnes morales*, L.R.C., 1985, ch. C-43, telle que modifiée
- *Loi sur les juges*, L.R.C., 1985, ch. J-1, telle que modifiée
- *Loi sur les normes de prestations de pension*, L.R.C., 1985, ch. P-7, telle que modifiée
- *Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts*, L.R.C., 1985, ch. M-13, telle que modifiée
- *Loi sur les pensions*, L.R.C., 1985, ch. P-6, telle que modifiée
- *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires*, L.R.C., 1985, ch. S-24, telle que modifiée
- *Loi sur les subventions aux provinces*, L.R.C., 1985, ch. P-26, telle que modifiée
- *Loi sur les télécommunications*, 1993, ch. 38, telle que modifiée
- *Loi sur les traitements*, L.R.C., 1985, ch. S-3, telle que modifiée
- *Loi sur les transports au Canada*, 1996, ch. 10, telle que modifiée
- *Révisions de la Constitution*, 1996, ch. 1, telles que modifiées

Source : Statistique Canada (2003-2004). *Rapport sur les plans et les priorités,* Ottawa.

Par ailleurs, toutes les provinces canadiennes se sont également dotées de lois encadrant l'activité statistique de leur gouvernement. La plus ancienne, celle du Québec, remonte à 1912, et la création du Bureau de la statistique du Québec, à l'année suivante ; en 1998 est adoptée la Loi sur l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), qui institue et définit la mission de cet organisme, de loin le plus important parmi les bureaux de statistique provinciaux au Canada. Incidemment, la création de l'ISQ faisait suite à une controverse statistique entre les gouvernements du Québec et du Canada : à l'automne 1994, Statistique Canada, après avoir évalué les phénomènes de sous-dénombrement et de surdénombrement survenus lors du recensement de 1991, avait revu la répartition de la population selon les provinces, ce qui avait eu pour effet de faire passer le Québec, pour la première fois de son histoire, sous la barre symbolique des 25 % et de faire baisser du même coup d'environ 900 millions de dollars le montant des paiements de transfert à être versés par le gouvernement

fédéral jusqu'à l'an 2000. Cela n'avait évidemment pas eu l'heur de plaire au gouvernement du Québec, lequel avait d'abord cherché à contester les calculs de Statistique Canada, puis, devant l'échec de cette tentative, confié à ses propres statisticiens le mandat de mettre sur pied un fichier démographique provincial[8].

Il convient de mentionner par ailleurs que le citoyen est tenu par la loi de répondre aux questions posées lors du recensement et – sauf dans les cas où celles-ci sont expressément décrites comme ayant un caractère volontaire – aux autres enquêtes menées par les organismes statistiques officiels, le défaut de collaborer entraînant des poursuites. En fait, sauf pour le recensement, Statistique Canada s'abstient généralement de poursuivre les récalcitrants de peur de provoquer une résistance qui, dans beaucoup de pays, nuit au travail des organismes statistiques. En revanche, la loi garantit ce que l'on appelle le « secret statistique » : les répondants, individus ou entreprises, sont assurés que les renseignements recueillis ne pourront avoir d'autre utilisation que statistique et que leurs réponses demeureront confidentielles[9]. Tout viol du secret statistique est lui aussi passible de poursuites.

2. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL

2.1. Le système statistique canadien

L'expression « système statistique canadien » désigne ici l'ensemble des organismes gouvernementaux dont l'autorité s'exerce sur l'ensemble ou une partie du territoire canadien et dont le mandat comporte la collecte, l'analyse ou la publication de renseignements statistiques. Statistique Canada constitue, et de loin, le rouage principal de ce système, et c'est au travail de cet organisme que sera consacré l'essentiel du chapitre. Mais une description adéquate du système nous obligera à évoquer également les autres agences et ministères fédéraux chargés de mandats statistiques ainsi que les bureaux provinciaux de statistique.

Au Canada, la mise sur pied d'un appareil statistique central remonte à 1918, date de la création du BFS. Bien entendu, on faisait des statistiques avant cela : le Canada s'enorgueillit en effet d'avoir procédé au premier recensement nominatif des temps modernes. En 1665-1666, l'intendant Jean Talon a non seulement dénombré les habitants de la colonie (de tels décomptes avaient été effectués à plusieurs reprises par les missionnaires depuis 1605), mais il leur a également demandé leur nom, leur âge, leur profession, leur état matrimonial ainsi que le lien les unissant au chef de la famille au sein de laquelle ils vivaient. Dans les deux siècles qui suivirent, il fut réalisé dans ce qui allait devenir le territoire canadien quelque quatre-vingts recensements. À partir de 1867, les activités statistiques du gouvernement canadien sont réorganisées, notamment sous l'impulsion vigoureuse de Joseph-Charles Taché, sous-ministre de l'Agriculture, à qui revient le mérite d'avoir conduit les

8. *La Presse*, 24 décembre 1994.

9. Cette exigence de confidentialité limite aussi la diffusion de données concernant de trop petites sous-populations, puisque l'identification des répondants deviendrait alors possible (c'est parfois le cas dans des enquêtes sur l'industrie, certains secteurs ne comptant qu'un petit nombre d'entreprises).

premiers recensements véritablement scientifiques du pays (en 1871 et 1881)[10]. Toutefois, même si la responsabilité de la collecte et de la publication des données statistiques se trouvait placée sous l'autorité théorique du ministère de l'Agriculture, leur développement s'est fait de façon passablement anarchique : par exemple, le Bureau des statistiques du travail voit le jour en 1890 et le ministère du Travail, qui naît en 1902, s'impose rapidement comme un important producteur de statistiques (il publie à partir de 1913 un indice du coût de la vie, ancêtre de l'actuel indice des prix à la consommation). Au tournant du siècle, les divers fonctionnaires affectés à la production de statistiques ne s'intéressent plus seulement à la croissance de la population : la division du travail, le développement de l'industrie, la production sous toutes ses formes, la circulation des marchandises, les grèves et lock-out, les accidents de travail, toute une série de sujets que l'on peut commodément désigner comme économiques font désormais l'objet d'une part grandissante de leur attention. Malgré la mise sur pied, en 1905, d'un bureau permanent chargé du recensement et des statistiques (jusque-là, un tel bureau cessait pour ainsi dire d'exister entre les recensements), l'état des statistiques officielles génère passablement d'insatisfaction : en 1912, une commission chargée d'étudier le problème déplore en termes sévères la dispersion du système statistique canadien, qu'elle rend responsable du gaspillage de ressources et de la piètre qualité du produit final, et recommande la mise sur pied d'un appareil central chargé de coordonner les activités statistiques. Le secrétaire de cette commission, Robert Hamilton Coats, est nommé statisticien du Dominion en 1915. Il a pour tâche de préparer la *Loi sur la statistique* de 1918 et de dresser les plans du Bureau fédéral de la statistique (BFS). Administrateur compétent, visionnaire entreprenant et centralisateur impénitent, Coats a dirigé le BFS de 1918 à 1942 et en a fait un organisme respecté à travers le monde. Même si le nom a changé en 1971, Statistique Canada demeure pour l'essentiel conforme au modèle conçu par son fondateur.

Au cours des trois décennies qui suivirent la Seconde Guerre mondiale, l'apparition des techniques d'échantillonnage, la mise sur pied du système de la comptabilité nationale et l'introduction de l'informatique ont toutefois fortement transformé le travail statistique et contribué à façonner le visage actuel de Statistique Canada. Dans le contexte de l'économie d'après-guerre, marquée par une intervention active du gouvernement fédéral dans la gestion macroéconomique et par la mise en place des grands programmes sociaux à caractère universel, la publication régulière d'un certain nombre de grands indicateurs économiques et sociaux (taux de chômage, taux d'inflation, balance des paiements) devient impérieuse. Rapidement, le BFS, puis Statistique Canada, voient leurs ressources croître, l'effectif atteignant un sommet en 1975 avec l'équivalent de 5 700 personnes-années. À partir de la fin des années 1970, toutefois, l'organisme connaît une période de sévères restrictions budgétaires, qui culmine dans la décision du gouvernement conservateur de Brian Mulroney d'annuler le recensement de 1986. Le nouveau statisticien en chef, Ivan P. Fellegi, réussit toutefois à convaincre le gouvernement de laisser Statistique Canada tenir ce recensement en promettant de trouver les sommes nécessaires dans le budget des opérations ordinaires.

10. Sur le travail de Taché, voir Bruce Curtis (2001). *The Politics of Population. State Formation, Statistics, and the Census of Canada, 1840-1875*, Toronto, University of Toronto Press.

Au cours du mandat remarquablement long de Fellegi – il s'étendra de 1985 à 2008 – Statistique Canada connut ce que d'aucuns décrivent comme son « âge d'or » : le magazine *The Economist* lui a d'ailleurs, pendant deux années consécutives (1991 et 1992), décerné le titre de meilleur organisme statistique au monde, et de nombreux organismes statistiques étrangers sollicitent son expertise. C'est aussi une période de profonde réorganisation des pratiques administratives de Statistique Canada, où les efforts en vue d'une optimisation des ressources s'accompagnent d'une plus grande autonomie à l'égard du ministère de tutelle. Le statisticien en chef, qui a rang de sous-ministre et, à ce titre, participe aux réunions hebdomadaires des sous-ministres, occupe une position clé dans l'appareil administratif du gouvernement (dans le cas de Fellegi, on voit qu'en raison de la durée de sa présence à la tête de l'organisme, il devint bientôt le plus ancien et le plus stable des sous-ministres). L'organisme semble ainsi mieux à même de remplir la mission première qui lui est fixée par la *Loi sur la statistique* et qui consiste, comme on l'a vu plus haut, à recueillir, analyser et publier des statistiques sur l'ensemble des aspects de la société et de l'économie canadiennes. Ces renseignements servent bien sûr d'abord au gouvernement et à l'administration publique pour l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques, mais aussi aux entreprises, aux syndicats, aux chercheurs universitaires et aux médias. Statistique Canada a également pour mission de coordonner l'ensemble des activités statistiques des ministères et organismes fédéraux (ce qui a pour but d'éviter le double emploi) et d'échanger des informations avec d'autres organismes, provinciaux et internationaux.

En 2010-2011, Statistique Canada employait 6 048 personnes (dont 5 510 étaient des employés permanents) et disposait d'un budget s'élevant à 562,7 millions de dollars[11]. L'actuel statisticien en chef, qui a succédé à Munir Sheikh à l'été 2011, se nomme Wayne Smith ; il était auparavant statisticien en chef adjoint et travaille à Statistique Canada depuis 1981. Depuis 1986, le Conseil national de la statistique, qui se compose d'une quarantaine de membres, se réunit deux fois par année et a pour mandat de faire des recommandations au statisticien en chef. Statistique Canada compte également une série de comités consultatifs professionnels correspondant à divers champs d'intervention (l'agriculture, l'éducation, les comptes nationaux, etc.) et dirigés par des personnes n'appartenant pas à l'organisme. Enfin, le Conseil consultatif fédéral-provincial-territorial de la politique statistique, regroupant les responsables de chaque bureau statistique provincial ou territorial, se réunit chaque année sous la présidence du statisticien en chef du Canada.

Pour réaliser sa mission première de collecte, d'analyse et de publication de données statistiques, l'organisme est divisé en six secteurs, dont chacun est dirigé par un statisticien en chef adjoint. Quatre de ces secteurs produisent des données : ce sont le Secteur des études analytiques et des comptes nationaux, celui de la statistique du commerce et des entreprises, celui de la statistique sociale, de la santé et du travail, ainsi que celui du recensement, des opérations et des communications. Les

11. Statistique Canada, *Plan intégré des activités et des ressources humaines, 2010-2013*, Annexe E, <http://www.statcan.gc.ca.proxy.bibliotheques.uqam.ca:2048/about-apercu/plan2010-2013/index-fra.htm>, consulté le 24 février 2012. Pour les années de recensement, Statistique Canada bénéficie évidemment d'un personnel plus nombreux et est autorisée à engager des dépenses plus élevées. Ainsi, en 2011-2012, le budget fut porté à 741,6 millions de dollars (Gouvernement du Canada, *Budget des dépenses 2011-2012. Parties I et II, Plan de dépenses du gouvernement et Budget principal des dépenses*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20112012/me-bpd/docs/me-bpd-fra.pdf>, consulté le 24 février 2012).

deux autres secteurs sont celui de l'informatique et de la méthodologie, et celui des services intégrés (planification, ressources humaines et finances). Nous examinerons un peu plus loin le programme statistique canadien, mais si on analyse le travail de Statistique Canada à partir de l'information qu'il diffuse auprès de ses publics, c'est son site Web qui, depuis son inauguration en 1997-1998, est devenu au fil des ans la principale plateforme de diffusion des données. Par ailleurs, l'Initiative de démocratisation des données (IDD) permet aux professeurs et étudiants des universités et collèges canadiens d'avoir un accès privilégié aux données de l'organisme.

Tous les ministères et organismes fédéraux sont également mis à contribution d'une manière ou d'une autre dans la publication de données statistiques. Plusieurs d'entre eux ont des tâches importantes de recherche et d'enquête statistique correspondant à leurs champs de compétence : c'est par exemple le cas de la Banque du Canada, qui publie notamment le *Bulletin hebdomadaire des statistiques financières*, de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, de Santé Canada ou encore de Pêches et Océans Canada. D'autres publient des statistiques dans le cadre de leurs activités administratives, comme c'est le cas du ministère des Finances ou de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Institut de la statistique des Premières nations a même été créé en 2006. Dans la plupart des cas, Statistique Canada est d'une manière ou d'une autre associé à ces recherches et enquêtes, soit en tant que fournisseur de données, soit en tant que partenaire désigné. Parmi les fonctions de Statistique Canada expressément fixées par la loi figurent en effet la collaboration, dans un souci de cohérence, avec tous les ministères pour ce qui touche à la compilation et à la publication de statistiques, y compris celles qui découlent de leurs propres activités, ainsi que la prévention du double emploi dans la collecte des renseignements.

Toutes les provinces canadiennes ainsi que les trois territoires disposent également de bureaux statistiques indépendants de Statistique Canada. Cela tient au fait que les provinces ont parfois besoin de renseignements statistiques qui ne cadrent pas nécessairement avec le mandat « national » de Statistique Canada et qu'elles ont besoin, elles aussi, d'un organisme capable de coordonner les activités statistiques de leurs propres ministères et organismes. Le plus important des bureaux provinciaux est, comme nous l'avons évoqué plus haut, l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), créé en 1998 par l'amalgame d'un certain nombre d'organismes préexistants. Certains de ces bureaux procèdent eux-mêmes à des enquêtes et se livrent à un travail de recherche considérable (c'est le cas de l'ISQ, mais aussi, à un niveau moindre, de BC Stats en Colombie-Britannique, par exemple), tandis que d'autres sont essentiellement un relais de Statistique Canada, dont ils disséminent les produits en les adaptant.

On présente souvent le système canadien comme un modèle accompli de centralisation. Il n'y a aucun doute que, depuis la création du BFS, la centralisation a été posée comme un idéal organisationnel et qu'en comparaison des systèmes statistiques américain ou britannique, le canadien est indéniablement fort centralisé. Certains auteurs estiment d'ailleurs qu'ayant à négocier avec un seul maître plutôt qu'avec une pléiade de ministres, un système statistique centralisé bénéficiera d'une plus forte indépendance vis-à-vis du pouvoir politique et pourra plus aisément

résister aux coupures budgétaires[12]. Mais, comme on l'a vu, la structure fédérale du pays et la propension des ministères à sécréter des activités statistiques ont toujours empêché le BFS, puis Statistique Canada, de détenir un monopole sur celles-ci. De plus, le développement de la micro-informatique, de programmes statistiques puissants et peu coûteux et de l'Internet a contribué à faciliter l'accès aux données et à disséminer les capacités d'analyse de celles-ci. Toutefois, les moyens financiers mis à la disposition de Statistique Canada, de même que l'expertise technique et la réputation enviable qu'il a développées en trois quarts de siècle, en font encore le partenaire le plus important, et de loin, du système statistique canadien ainsi que l'autorité suprême en matière statistique au pays.

2.2. Le programme national de statistique

Si on s'intéresse à l'activité statistique des gouvernements, il convient de faire la distinction entre, d'une part, les activités statistiques auxquelles se livrent les ministères et organismes dans leurs fonctions administratives (activités qui sont comparables, compte tenu du contexte différent, à celles auxquelles s'adonnent de grandes entreprises du secteur privé) et, d'autre part, les activités d'investigation spécifiquement confiées à l'appareil statistique central et pour lesquelles, vu les moyens et les pouvoirs légaux dont il dispose, il n'a pas de concurrent.

Parmi les données produites par Statistique Canada, on peut distinguer trois grandes catégories : les statistiques touchant à l'activité économique internationale et nationale (la comptabilité nationale, les statistiques des prix, la balance des paiements, etc.) ; les statistiques sociales (statistiques du travail, du revenu, de la santé, de l'éduction, de la justice, etc.) ; le recensement et les statistiques démographiques. La figure 6.1 présente un portrait détaillé de ces activités.

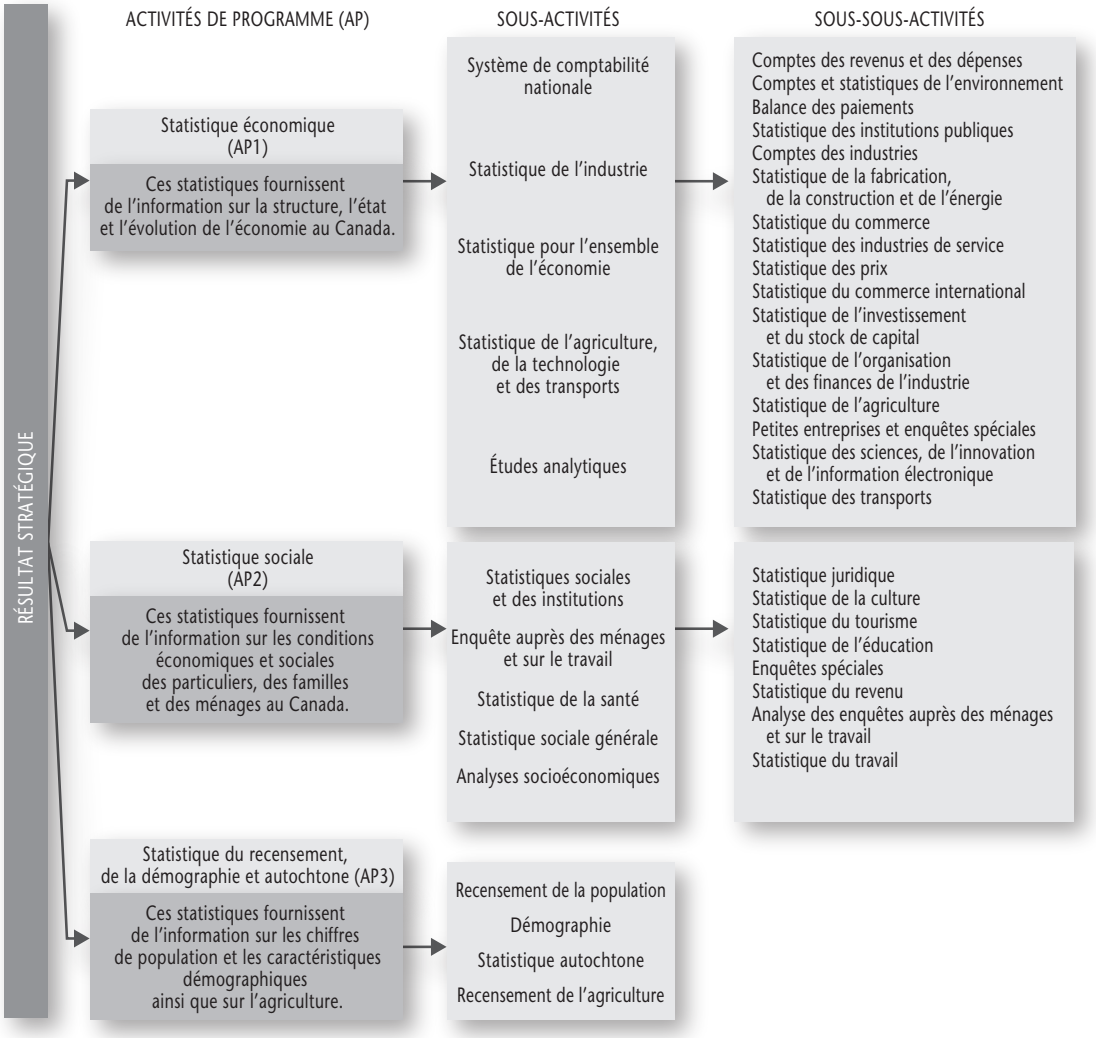
Le recensement est de loin la plus vaste enquête menée au Canada et la seule où une interaction directe entre l'appareil statistique et l'ensemble des habitants du territoire est censée se produire, puisqu'il se veut exhaustif. D'abord décennal, le recensement est devenu quinquennal en 1956, en raison de la croissance rapide de la population ; il y a maintenant un recensement à toutes les années se terminant par 1 ou par 6.

La réalisation d'un recensement est une entreprise considérable qui s'étend sur plusieurs années, depuis la détermination du contenu des questions jusqu'à la diffusion des résultats. Dans un premier temps, l'organisme statistique consulte les principaux utilisateurs : gouvernements, organisations patronales et syndicales, groupes religieux, groupes ethnoculturels, universitaires, etc. En vue du recensement de 2011, plus de 360 personnes ont été rencontrées et plus d'un millier de commentaires ont été soumis à Statistique Canada. Cette consultation a conduit à l'introduction d'un certain nombre de modifications par rapport au recensement précédent. Ainsi, la question sur le travail non rémunéré a été exclue, au motif que ses résultats étaient

12. Voir Joseph P. Duncan et Andrew C. Gross (1995). *Statistics for the 21st Century*, Chicago, Irwin, p. 66, qui, sur ce sujet, jugent la situation canadienne plus enviable que celle des systèmes statistiques américain et britannique.

FIGURE 6.1.

COMPOSANTES DE L'ARCHITECTURE DES ACTIVITÉS DE PROGRAMME DE STATISTIQUE CANADA



Source : <http://www.statcan.gc.ca/about-apercu/structure/paa-aap-fra.htm>, consulté le 24 février 2012.

peu utilisés et que d'autres enquêtes que le recensement (par exemple, l'Enquête sociale générale) permettraient d'obtenir des renseignements plus détaillés à ce sujet. À chaque recensement, le questionnaire fait par ailleurs l'objet de tests pratiques, dont l'objectif est d'évaluer la capacité des Canadiens à répondre aux questions telles qu'elles sont formulées, de déceler les problèmes qui peuvent résulter de l'ordre dans lequel les questions sont posées ou de la présentation visuelle du questionnaire, etc. Finalement, comme on l'a bien vu en juin 2010, c'est le gouvernement – en pratique le conseil des ministres – qui « prescrit, par décret, les questions à poser lors d'un recensement » (*Loi sur la statistique*, article 21).

L'étape suivante consiste à produire les questionnaires qui seront utilisés le jour du recensement. Le plus communément rempli, le 2A, est celui qui sert à dénombrer les logements privés. Il comporte dix questions ayant trait notamment au sexe, à l'âge, à l'état matrimonial et aux liens entre les personnes composant le ménage, ainsi qu'à la langue (langue maternelle, langues parlées à la maison, connaissance des langues officielles). Il existe d'autres questionnaires visant des populations restreintes, aux caractéristiques particulières : le 2C vise les Canadiens en poste à l'étranger (militaires, fonctionnaires), le 2D est destiné aux personnes vivant dans une région éloignée ou une réserve indienne, le 3A aux personnes résidant dans un logement collectif (hôtel, maison de chambre, etc.). L'ancien questionnaire 2B, auparavant distribué à un échantillon de 20 % des ménages, et qui comportait une quarantaine de questions supplémentaires ayant trait par exemple au lieu de naissance, à l'origine ethnique, à la religion, à la mobilité, à la scolarité, au travail, au revenu et aux caractéristiques du logement, a été remplacé, comme on l'a dit, par l'Enquête nationale auprès des ménages (ENM), qui vise un échantillon encore plus considérable (33 %, soit environ 4,5 millions de ménages), mais sans obligation de répondre.

Une fois ces étapes préparatoires achevées, on passe à la collecte des données, qui a lieu ordinairement en mai. Cette collecte a bien sûr été précédée d'une campagne d'information et de publicité visant à assurer la participation la plus large possible. En 2011, 98 % des ménages ont été recensés par la technique de l'autodénombrement, c'est-à-dire qu'un des membres du ménage devait remplir le questionnaire en ligne ou le retourner par la poste. Le reste des ménages (2 %) a reçu la visite d'un intervieweur. Alors qu'en 2006, 18,5 % des ménages avaient eu recours à l'Internet pour répondre, cette proportion a grimpé à 54,4 % en 2011, un succès inégalé ailleurs dans le monde. Le taux de réponse au recensement de 2011 s'est élevé à 98,1 % (par comparaison, celui de l'ENM a été de 69,3 %). Les données recueillies font ensuite l'objet d'un traitement en plusieurs étapes. Les questionnaires (sous forme électronique ou sur papier) sont d'abord reçus et enregistrés afin de vérifier qui a répondu et qui ne l'a pas fait. Les données sont ensuite saisies (par imagerie dans le cas des questionnaires papier) ; au cours de ce processus, des contrôles sont exercés afin de vérifier la lisibilité des réponses et l'absence de problèmes (par exemple, un questionnaire non complété). Suivent le codage numérique automatisé, puis le contrôle et l'imputation visant à repérer les omissions et les incompatibilités, que celles-ci soient le fait des répondants ou des codeurs. Il est alors possible d'évaluer la qualité des données et de procéder à la diffusion des résultats.

Par leur quasi-exhaustivité (il y a, à chaque recensement, à la fois sous-dénombrement – des personnes ne sont pas rejointes – et surdénombrement – certaines sont comptées deux fois), par les ressources qu'ils mobilisent et par les contrôles méthodologiques auxquels ils sont soumis, les recensements constituent des sources d'information incomparables. Mais par-delà les renseignements qu'ils fournissent au gouvernement et à d'autres utilisateurs, les recensements ont également, au Canada comme ailleurs, aujourd'hui comme hier, une fonction symbolique, en ce qu'ils offrent à la population d'un territoire une image d'elle-même. Comme l'a écrit le statisticien William Kruskal, les recensements créent « un sentiment de cohésion sociale et une sorte de communion profane : la machine du recensement nous saisit en tant qu'individus dotés d'une poignée de caractéristiques et nous renvoie par la suite un cliché de tout le groupe tel qu'il était le jour de la cérémonie[13] ».

L'Enquête sur la population active (EPA) constitue, après le recensement, l'une des principales investigations périodiques menées par Statistique Canada. C'est elle qui permet notamment d'établir le taux de chômage. Créée en 1945, l'EPA, d'abord trimestrielle, est devenue mensuelle depuis 1952. Il s'agit d'une enquête dont l'échantillon est considérable (il est composé de 54 000 ménages et rejoint donc environ 100 000 personnes), renouvelé d'un sixième par mois et construit à l'aide de plusieurs procédés, ce qui permet d'obtenir une marge d'erreur très faible[14]. La participation à l'EPA est obligatoire et le taux de réponse est d'environ 90 %.

Le questionnaire de l'EPA comporte quatre grandes composantes. Les deux premières portent sur la composition du ménage et ses caractéristiques démographiques. La troisième porte sur les caractéristiques du logement et la quatrième concerne l'emploi. Selon les réponses fournies à certaines questions, le répondant est orienté vers d'autres questions. Ainsi, à la question 100, on demande si la personne a travaillé à un emploi ou à une entreprise la semaine dernière : si la réponse est positive, on passe à la question 102, à savoir si la personne avait plus d'un emploi ou d'une entreprise la semaine précédente ; si la réponse est négative, on passe à la question 101, à savoir si, la semaine précédente, bien qu'elle n'ait pas travaillé, la personne avait un emploi ou une entreprise. Par cette logique arborescente, l'enquête cherche à préciser le rapport des individus au marché du travail et à établir le nombre de personnes qui peuvent être considérées comme actives ou inactives, au travail ou en chômage. Statistique Canada en arrive ainsi à cerner une population de chômeurs qu'elle définit comme suit : il s'agit soit de personnes mises à pied temporairement ou devant commencer à travailler dans les quatre prochaines semaines et se déclarant prêtes à travailler, soit de personnes sans attachement à un emploi, mais se disant prêtes à travailler et activement à la recherche d'un emploi.

13. William Kruskal, cité par Nathan Keyfitz (1987). « The social and political contexts of population forecasting », dans William Alonso et Paul Starr (dir.), *The Politics of Numbers*, New York, Russell Sage Foundation, p. 238.

14. Toute enquête statistique est sujette à l'erreur. Il faut distinguer les erreurs d'observation (qui peuvent être dues à l'incompréhension des répondants, à leur refus ou à leur incapacité de répondre, ou encore commises au moment du codage, de la saisie, etc.) des erreurs d'échantillonnage (qui ont trait à la représentativité de la base de sondage ou à la différence entre l'estimation obtenue pour un échantillon et la valeur réelle dans la population). Paradoxalement, les enquêtes faites à partir d'échantillons représentatifs peuvent donner des résultats plus fiables que les enquêtes exhaustives parce qu'il est plus facile d'y limiter les erreurs d'observation.

Les formes de recherche active d'un emploi acceptées par le questionnaire de l'EPA sont diverses : la plus simple consiste à consulter les annonces. On notera que cette définition du chômage ne tient compte ni des personnes travaillant à temps partiel mais souhaitant travailler à temps plein, ni de celles qui, actuellement sans lien avec un emploi, souhaiteraient travailler, mais, pour une raison ou une autre, ont renoncé à chercher un emploi. Toutefois, l'EPA est en mesure de dénombrer ces catégories de personnes et calcule des taux qui les incluent, lesquels sont moins publicisés que le taux répondant à la définition officielle[15].

2.3. L'environnement épistémique

Par-delà le cadre légal auquel il doit se conformer, les demandes exprimées par les utilisateurs, gouvernementaux ou autres, et les moyens nécessairement limités dont il dispose, l'organisme statistique doit également tenir compte de contraintes « épistémiques », c'est-à-dire qui ont trait à la disponibilité et à la légitimité des outils et concepts au moyen desquels il produit des données. En effet, les programmes qu'il se fixe, les concepts qu'il utilise, les règles qu'il établit, les méthodes qu'il adopte doivent répondre aux normes qu'imposent les diverses disciplines auxquelles il fait appel, à commencer par la science statistique elle-même, aux exigences d'harmonisation posées par l'existence d'agences statistiques étrangères et internationales, et à celles qui résultent des choix passés et des impératifs de continuité des séries chronologiques.

On ne peut pas penser *les* statistiques (au sens d'un ensemble de signes chargés d'information, du résultat d'une mesure ou d'un décompte) indépendamment de *la* statistique (au sens d'une science, d'un langage et d'un ensemble de techniques). Même si pendant longtemps les techniques et les routines mises en œuvre par les organismes de collecte de données sont demeurées relativement simples, le développement des techniques d'échantillonnage au cours du premier tiers du XX^{e} siècle a profondément transformé le travail des statisticiens d'État. L'introduction subséquente de l'informatique n'a fait bien sûr qu'accentuer la professionnalisation et la spécialisation du personnel. Cela ne s'est pas toujours fait sans heurts : aux États-Unis, où le recensement sert aussi à distribuer les sièges à la Chambre des représentants et les subsides fédéraux aux régions et aux villes, les débats sur l'estimation du sous-dénombrement et les méthodes utilisées pour le corriger se sont transportés jusqu'en Cour Suprême[16] !

Depuis la création du BFS, le système statistique canadien entretient des rapports soutenus avec l'environnement statistique international. Au cours de l'entre-deux-guerres, le Canada était particulièrement actif au sein du système statistique impérial britannique et, pour des raisons historiques évidentes, les rapports bilatéraux avec la

15. Parmi les diverses mesures du travail, le taux d'emploi (qui correspond à la proportion des personnes détenant un emploi parmi celles qui sont en âge de travailler) et le taux d'activité (qui correspond à la proportion des personnes détenant un emploi ou en chômage parmi celles qui sont en âge de travailler) sont aussi couramment utilisés aujourd'hui.

16. Margo J. Anderson et Steven E. Fienberg (1999). *Who Counts ? The Politics of Census-Taking in Contemporary America*, New York, Russell Sage Foundation.

Grande-Bretagne avaient beaucoup d'importance. Toutefois, vu les transformations du commerce extérieur canadien, les États-Unis sont rapidement devenus le premier partenaire statistique du Canada. Depuis 1945, les liens avec l'ONU et ses principales agences (l'UNESCO, l'OMS, la FAO) ou avec d'autres organismes internationaux comme l'OCDE sont très étroits ; chaque année, le Canada doit fournir à l'organisation internationale des renseignements sur sa comptabilité nationale, ses industries, sa population, etc. Les normes devant présider à la présentation de ces données sont souvent définies par des groupes d'experts internationaux (au sein desquels les Canadiens jouent un rôle actif), ce qui a pour effet d'harmoniser, voire d'uniformiser, la production statistique des partenaires. Depuis vingt ans, l'une des préoccupations les mieux partagées de la communauté internationale des statisticiens d'État a trait à la qualité des données. Statistique Canada, comme la plupart des organismes statistiques ailleurs, définit la qualité à l'aide de six critères : la pertinence (adéquation de l'information produite aux besoins du client), l'exactitude (correspondance entre l'information produite et le phénomène mesuré), l'actualité (délai entre la période de référence et la publication de l'information), l'accessibilité (facilité à accéder à l'information recherchée), l'intelligibilité (disposition des renseignements permettant d'interpréter l'information) et la cohérence (possibilité de jumeler une information avec d'autres)[17]. Comme on peut le voir, ce discours sur la qualité combine des notions issues de la discipline statistique elle-même (minimisation de l'erreur systématique et estimation de l'erreur d'échantillonnage) et des préoccupations propres au monde de l'industrie et du management[18]. Il n'est guère surprenant que dans un contexte où l'allocation des ressources suppose d'âpres négociations, un tel discours soit mobilisé en vue de défendre la position et les activités de l'organisme.

Si l'existence d'une communauté internationale et les impératifs de coopération avec les partenaires étrangers exercent effectivement une pression favorable à l'uniformisation des normes et des méthodes, il n'en demeure pas moins que chaque pays a ses particularités, que celles-ci contribuent à orienter les préoccupations de chaque système statistique tout autant que sa manière de leur répondre et que les choix faits à une époque continuent à peser pendant longtemps. Ainsi, le Canada, pays d'immigration, a toujours manifesté un intérêt très vif pour l'origine de ses ressortissants[19]. Pendant l'entre-deux-guerres, l'étude de ces origines, alors désignées comme « raciales », répondait à des inquiétudes manifestes quant à la capacité d'assimilation des immigrants. Depuis la seconde moitié du XX^{e} siècle et, de façon plus nette, depuis l'élaboration des politiques de multiculturalisme et la montée des préoccupations pour l'équité en emploi, cet intérêt s'est porté sur la persistance des caractéristiques particulières des divers groupes dits « ethniques », la diversité ayant désormais une valeur positive. Encore plus chargées sur le plan symbolique, au Québec du moins, les statistiques de la langue ont souvent été la source de controverses et d'inquiétudes que certains ne manquent pas de mobiliser à des fins

17. Statistique Canada (2002). *Le cadre d'assurance de la qualité de Statistique Canada*, <http://www.statcan.gc.ca/bsolc/olc-cel/olc-cel ?catno=12-586-X&lang=fra>, consulté le 24 février 2012.

18. Sur cette question, voir Jean-Guy Prévost (2001). « The gospel of statistics and its prophet : The ideas and praxis of W.E. Deming », *Estatistica e Sociedade*, n° 1, p. 182-196.

19. Par comparaison, on observe en France un refus catégorique de recueillir de telles statistiques.

politiques. Chaque recensement, chaque enquête d'envergure sur les comportements linguistiques donne en effet lieu à une réactivation et à une mise à jour des débats publics sur le sujet, dans lesquels les « démolinguistes » et leurs travaux jouent un rôle de premier plan.

3. LA DYNAMIQUE POLITIQUE

Nous avons vu plus haut que les données produites par l'appareil statistique, les concepts et objets qu'il façonne (le taux de chômage, le taux d'inflation, les « minorités visibles », etc.), jouent un rôle de plus en plus déterminant dans les débats politiques. En fait, bon nombre des problèmes qui occupent aujourd'hui le devant de la scène politique ne peuvent être compris qu'une fois situés dans l'espace politico-cognitif structuré par les pratiques statistiques. Le processus qui nous intéresse ici en est un de durcissement statistique, par lequel, à la suite d'un ensemble d'interventions (l'émergence de porte-parole, les plaidoyers pour la défense d'un groupe, les enquêtes journalistiques ou savantes, etc.) et d'investissements de forme (le travail de définition, de découpage, de construction de classes d'équivalence, la normalisation de concepts et de questions, l'administration répétée d'enquêtes, etc.), des phénomènes marqués par le flou, l'équivoque et la multiplicité des jugements (Qu'est-ce qu'être « en chômage » ? Qu'est-ce qu'un « francophone » ? Qu'est-ce qu'un « sans-abri » ? Comment mesurer la « criminalité » ?) se voient conférer un degré d'univocité autorisant leur délimitation et leur dénombrement. L'activité statistique consiste, à la base, à mettre ensemble des choses et des êtres, à les ranger dans des classes en fonction de conventions d'origines diverses et à les compter ; ou, comme l'écrit Desrosières, faire des statistiques, c'est *quantifier*, autrement dit « exprimer et faire exister sous une forme numérique ce qui, auparavant, était exprimé par des mots et non par des nombres[20] ». Par exemple, l'indice des prix à la consommation (IPC) quantifie la « cherté de la vie » en synthétisant, par le biais d'une moyenne arithmétique pondérée, les prix d'une série de produits et services (l'alimentation, le logement, l'habillement, le transport, etc.) composant un « panier » ; la détermination des éléments de ce panier a évidemment une importance décisive et fait l'objet d'une révision périodique, qui vise notamment à tenir compte des changements de préférences des consommateurs.

La « crise » du recensement de l'été 2010 et, secondairement, les polémiques relatives aux statistiques de la criminalité ont toutefois donné un relief encore plus ouvertement politique à la question du rôle que jouent les statistiques au sein d'une société démocratique. Depuis la décision prise par le gouvernement conservateur de lever l'obligation de répondre aux questions auparavant contenues dans le questionnaire « long » du recensement, un certain nombre d'enjeux fondamentaux ont en effet été soulevés. Par exemple : Quels poids respectifs doit-on accorder, dans l'élaboration des politiques, à la prise en compte de tendances apparemment révélées par l'examen des données statistiques (disons, une baisse régulière et prolongée

20. Alain Desrosières (2008). *Pour une sociologie historique de la quantification*, vol. 1 : *L'argument statistique*, Paris, Presses de l'École des Mines, p. 10.

du taux d'homicides) et à celle des « valeurs » (disons, une plus grande sévérité à l'endroit des criminels) que souhaite défendre un gouvernement et qu'il estime correspondre aux vœux de son électorat ? Ou encore, question plus étroite mais non sans conséquence posée lors de la publication par Statistique Canada d'une étude démontrant une croissance marquée des inégalités de revenu au Canada depuis la fin des années 1980[21] : un organisme statistique public devrait-il s'en tenir à la publication de données brutes et laisser à d'autres l'analyse approfondie de celles-ci, évitant ainsi d'apparaître en porte-à-faux vis-à-vis des positions du gouvernement élu ? Mais surtout, et c'est ce dont nous discuterons ici : Que signifie l'« indépendance » d'un organisme comme Statistique Canada ? Quelle est la nature de son lien avec le gouvernement et le ministre de tutelle ? En quoi s'agit-il d'une question politique importante ?

Il faut reconnaître d'abord que Statistique Canada, comme n'importe lequel de ses équivalents dans d'autres pays, est le lieu d'une tension permanente : d'une part, il lui faut être « au cœur de l'appareil administratif » afin de produire les données les plus pertinentes à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques ; d'autre part, il doit impérativement se maintenir, sur le plan professionnel et scientifique, à distance, *at arm's length*, de toute pression politique, faute de quoi la crédibilité des données qu'il produit serait mise à mal. Au Canada, comme on l'a vu, le statisticien en chef a rang de sous-ministre et participe aux réunions hebdomadaires des sous-ministres. Il occupe donc un rang et une position qui lui procurent un accès privilégié aux autorités politiques et administratives (ce qui est loin d'être toujours le cas ailleurs). En même temps, l'organisme a développé au fil des décennies, dans une série de discours et de pratiques, une image de neutralité, d'objectivité et d'impartialité, confortée par une compétence technique reconnue de par le monde. La position du statisticien en chef implique cependant qu'il opère sous l'autorité d'un ministre – celui de l'Industrie –, ce qui rend donc l'organisme plus vulnérable à des interventions de nature politique que si son dirigeant était nommé par le Parlement, comme l'est par exemple le vérificateur général. Il y a donc ici, comme l'a souvent reconnu l'ancien statisticien en chef Ivan Fellegi, un arbitrage à faire entre la capacité de fournir les meilleures données aux décideurs et le risque de politisation. En pratique, toutefois, l'indépendance professionnelle et scientifique de Statistique Canada était scrupuleusement respectée par les gouvernements canadiens, au point qu'en 1995, M. Fellegi pouvait caractériser le rapport entre le statisticien en chef et son ministre comme « une relation d'autonomie » et déclarer que « le statisticien en chef a aussi pleins pouvoirs pour l'établissement des priorités de Statistique Canada, à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire globale[22] ». Il reconnaissait toutefois une exception à cette autonomie, et l'on sait maintenant qu'elle est de taille : le contenu des recensements.

La controverse du recensement a mis à mal cette interprétation optimiste de l'indépendance professionnelle et scientifique de Statistique Canada. Depuis la décision prise par le Conseil des ministres de supprimer l'obligation de répondre au

21. Andrew Heisz (2007). *Inégalité et redistribution du revenu au Canada : 1976 à 2004*, Ottawa, Statistique Canada.

22. Ivan Fellegi (1995). « Caractéristiques d'un système statistique efficace », <http://unstats.un.org/unsd/dnss/docViewer.aspx ?docID=408&catID=98&catID=91&catID=2#start>, consulté le 24 février 2012.

questionnaire complet de recensement, la tension entre les dimensions politique et scientifique du travail statistique a été portée à un niveau tel que le statisticien en chef du Canada en est venu à considérer que, pour maintenir l'intégrité de l'institution aux destinées de laquelle il présidait depuis 2006, il devait remettre sa démission et le faire dans des termes qui posaient assez clairement la nature du conflit[23]. En juin 2010, le gouvernement a agi dans le cadre de l'obligation légale qui lui est faite d'approuver les questions du recensement. Certes, aucun gouvernement canadien ne l'avait jamais fait de cette manière avant lui ; en outre, pour ce qu'on en sait aujourd'hui, il a agi sans prendre la mesure des conséquences de cette décision, que ce soit sur le plan des informations nécessaires à l'application et à l'évaluation des diverses lois et politiques ou sur celui des effets sur la valeur de l'ensemble des autres enquêtes faites en aval du recensement. Mais il s'agit là d'une question avant tout politique, et Munir Sheikh a bien indiqué, lors de son témoignage devant le Comité de la Chambre des communes le 27 juillet, qu'en tant que fonctionnaire, il se sentait tenu d'obéir à une telle décision. Mais en décidant de remplacer le questionnaire long par une enquête volontaire et en laissant entendre qu'il agissait ainsi sur recommandation de Statistique Canada, le ministre s'est clairement aventuré sur le terrain professionnel et scientifique réservé aux statisticiens. Sa persistance à maintenir son point de vue sur la valeur du caractère représentatif, au sens probabiliste, d'une enquête volontaire, en dépit de la contradiction unanime à laquelle il a fait face, a transformé ce qui aurait pu être interprété comme une maladresse en une interférence politique claire et soutenue. Ses propos selon lesquels Statistique Canada n'est pas un organisme « indépendant » et que les décisions sont prises par le ministre ne pouvaient que renforcer cette interprétation, d'où la démission du statisticien en chef.

De manière plus générale, on peut situer la crise du recensement et les autres controverses relatives au travail de Statistique Canada depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur en 2006 dans le cadre plus général de la montée en nombre d'organismes non élus dont la fonction consiste pour une bonne part à « établir les faits ». Certains sont très anciens (c'est le cas du Bureau du vérificateur général), d'autres sont de création récente (par exemple, le Directeur parlementaire du budget). Leurs pouvoirs varient grandement (ils peuvent avoir un caractère judiciaire ou quasi judiciaire dans certains cas), tout comme leurs tâches (pensons aux diverses commissions des droits de la personne, au Protecteur du citoyen, au Bureau de la concurrence, à la Banque du Canada, etc.). Dans tous les cas, il existe une tension potentielle entre, d'une part, la mission de ces organismes, qui se veut indépendante des intérêts partisans ou même politiques au sens large, et leur intérêt à se soustraire au contrôle politique (d'où l'*arm's length*), et, de l'autre, la volonté du pouvoir exécutif de ne pas voir ses propositions politiques contredites par des organismes qu'il a lui-même créés et des personnes qu'il a lui-même nommées. Il y a ici, clairement, conflit entre deux légitimités : la première se revendique de l'élection démocratique et du droit de la majorité à traduire ses valeurs et ses préférences dans des politiques publiques ; la seconde lui oppose le respect des normes et des

23. Incidemment, dans son texte de 1995, Fellegi précisait qu'en cas d'interférence politique, le rempart ultime résidait dans la démission du Statisticien, dont il prévoyait qu'elle serait « un événement public et médiatique majeur ».

procédures ainsi que la préséance des faits et des connaissances scientifiques[24]. Eu égard à sa mission, à sa culture et aux normes dont elle se réclame, Statistique Canada se retrouve de toute évidence du côté de la norme. En même temps, la loi est très claire quant à son caractère d'organisme subordonné au pouvoir exécutif.

S'il n'y a pas de précédents canadiens à l'épisode du recensement, on peut rapprocher cette situation de certains cas survenus dans d'autres pays. Au Royaume-Uni, au début des années 1980, le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher a coupé massivement dans les services statistiques du pays (environ la moitié des effectifs ont été remerciés) et ainsi mis fin à toute une série d'enquêtes, en invoquant le fait que les statistiques devaient répondre avant tout aux besoins propres du gouvernement et que celui-ci n'avait pas pour vocation de financer la production de données pour d'autres usages que ceux de sa propre gestion. Il en est résulté une chute brutale de la confiance dans l'impartialité des statistiques officielles ; le Royaume-Uni ne s'en est toujours pas pleinement relevé. Des interférences de natures diverses de la part de gouvernements – pour modifier la définition d'un concept (Suède, 1986), pour retarder la publication de résultats gênants (France, 2007) ou pour chercher à les connaître avant leur publication à des fins de *damage control* (Royaume-Uni, années 1980) – surviennent de temps à autre dans les pays démocratiques, avec chaque fois le même résultat : une méfiance accrue du public envers les statistiques officielles et une plus grande résistance de la population à participer aux enquêtes.

On trouve parfois, dans la législation d'autres pays, des dispositions explicites visant à garantir l'indépendance professionnelle et scientifique des organismes statistiques. C'est le cas par exemple en Norvège ou aux Pays-Bas. Au Royaume-Uni, la loi adoptée en 2007 fait référence au *Code of Practice for Statistics*, une sorte de code de déontologie auquel doivent se conformer les statisticiens et qu'ils peuvent invoquer, le cas échéant, contre des pressions indues. Une Haute Autorité (la UK Statistics Authority) est chargée de superviser le travail statistique, d'en vérifier la qualité, de faire respecter le code et de critiquer tout usage ou interprétation fallacieux qui serait fait des statistiques officielles (notamment par des politiciens). Par contraste, on ne trouve dans la loi canadienne aucune référence à la notion d'indépendance professionnelle ou scientifique. Il n'y a pas non plus, dans la loi canadienne, de définition claire du double rôle que peuvent jouer les statistiques officielles dans une société démocratique, soit aider le gouvernement à élaborer et à évaluer les politiques publiques, mais aussi, comme le prévoient notamment les lois britannique et autrichienne, informer le public des conditions économiques et sociales du pays et contribuer ainsi au débat démocratique. Enfin, la nomination du statisticien en chef requiert, dans certains pays, un consensus large : c'est le cas par exemple en Italie, où le président de l'Institut national de statistique doit être choisi avec l'approbation des deux tiers des membres des commissions parlementaires compétentes, ce qui suppose un accord entre le gouvernement et l'opposition. Au Canada, la loi fait clairement référence à « l'autorité du ministre » sur Statistique Canada, au statut de « fonctionnaire » du statisticien en chef et à son rôle de « représentant du ministre ».

24. Pour une vue d'ensemble de cette « quatrième branche » du pouvoir, spécialisée dans la collecte, l'analyse et l'évaluation des informations, voir Frank Vibert (2007). *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge, Cambridge University Press.

Jusqu'ici, Statistique Canada avait bénéficié en pratique d'une réelle indépendance professionnelle et scientifique, et l'ampleur de son programme lui permettait d'offrir aux citoyens des renseignements cruciaux en ce qui a trait à leur connaissance et à leur propre évaluation de la situation du pays. Mais il est clair que la tradition qui assurait *de facto* l'autonomie de Statistique Canada a été, au moins partiellement, remise en cause.

CONCLUSION

Plusieurs perspectives critiques s'offrent à qui souhaite comprendre l'intense activité statistique des gouvernements dans les démocraties modernes. Les statisticiens d'État eux-mêmes sont, de façon tout à fait compréhensible et, pourrait-on dire, presque par nécessité, largement guidés par l'enthousiasme rationaliste qui, depuis Quetelet[25], anime l'entreprise statistique. Leur conception critique est essentiellement normative : elle consiste, à partir d'une norme posée comme « scientifique », « rationnelle » (voilà ce qu'est une bonne nomenclature, un bon échantillon ou un bon recensement), à jeter un regard sur leur activité présente ou passée et à évaluer leur production à l'aune de cette norme. Les préoccupations présentes pour la qualité relèvent de cette posture. Cette conception est d'ailleurs également celle qu'on serait tenté de reprendre en sciences sociales, puisqu'elle sous-tend une bonne partie de notre discours méthodologique. À l'opposé, l'appareil statistique peut apparaître comme un outil de quadrillage et de surveillance indispensable à l'exercice du pouvoir[26]. L'ambition panoptique qu'exprimaient bien des statisticiens d'État au tournant du XX^e^ siècle et leur optimisme parfois débridé quant aux possibilités que semblait offrir la statistique pour le gouvernement rationnel des sociétés (R.H. Coats en parlait comme de « l'oracle des temps modernes ») peuvent aisément conduire à interpréter l'entreprise statistique comme une volonté de contrôle et de domination. Sur le plan pratique, cette perspective s'incarne par exemple dans la résistance qu'opposent au recensement les « libertariens » américains (ou, plus près de nous, une partie des « conservateurs » canadiens et de la population autochtone).

On peut adopter une autre perspective encore. L'idée centrale en est que les divers instruments et procédures mis à contribution dans la production de données statistiques méritent d'être examinés pour eux-mêmes, que les conflits et débats qui opposent les divers acteurs, de même que les compromis auxquels ils parviennent, doivent être pris au sérieux. Ce que cet examen révèle, c'est un travail complexe d'objectivation, de construction d'êtres et d'objets, souvent amorcé hors de l'appareil statistique. Le chômage, l'assimilation linguistique, la fécondité et la mortalité, la pauvreté et la richesse, les inégalités sociales, les minorités ethniques, les sans-abri, la violence faite aux femmes ne sont pas des phénomènes en attente d'être saisis,

25. Adolphe Quetelet (1796-1874), statisticien et sociologue belge (il inventa le terme « physique sociale »), fut un réformateur des pratiques statistiques et un propagandiste de l'idée de coordination entre les ministères et bureaux ayant une activité statistique. Son influence fut déterminante et s'exerça un peu partout en Occident.

26. Cette perspective trouve son origine notamment dans les analyses que présente Michel Foucault (1975). *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard.

préexistants tels quels au travail statistique, qui n'aurait alors qu'une simple fonction de miroir du monde. Du moins, on pourrait dire que, sans les longues opérations de définition, de découpage, de chiffrage et de dénombrement qu'implique leur traduction statistique, les réalités auxquelles renvoient ces concepts n'auraient ni la densité ni la netteté de contours suffisantes pour faire l'objet d'une discussion raisonnable et, *a fortiori*, d'une action efficace. Certes, cette « production de l'objectivité » a un prix : puisque le travail statistique repose sur un ensemble de compromis entre des acteurs dont les ressources et les intérêts diffèrent et de conventions qui répondent à des exigences juridiques, institutionnelles et épistémiques, il entraîne nécessairement un appauvrissement de la complexité et, comme on l'a vu, l'investissement important qu'il suppose incite à la continuité plus qu'au changement. Même le débat sur les statistiques de la criminalité, qui divise partisans et opposants d'un renforcement de la répression et des peines, dès qu'il dépasse le niveau primaire, ne peut manquer d'aborder l'ensemble de ces aspects[27]. Si nous jugeons souhaitable le débat démocratique, si nous estimons désirable que gouvernements et citoyens puissent avoir une maîtrise, si imparfaite soit-elle, du monde social, nous ne saurions en effet nous passer des êtres et des objets statistiques qui le peuplent désormais.

27. Voir par exemple Scott Newark (2011). « Why Canadian crime statistics don't add up : Not the whole truth », The Macdonald-Laurier Institute for Public Policy, février.

ANNEXE

CHRONOLOGIE

1665-1666	Premier recensement nominatif, mené par Jean Talon.
1867	Adoption de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, qui confie au gouvernement fédéral la responsabilité du recensement et des statistiques.
1871	Premier recensement postérieur à la Confédération.
1879	L'*Acte du recensement et des statistiques* confirme l'autorité du ministère de l'Agriculture en ces matières.
1890	Création du Bureau of Labour Statistics.
1905	La *Loi du recensement et des statistiques* crée un bureau permanent.
1912	Rapport de la Commission des statistiques officielles du Canada, qui recommande la création d'un appareil statistique chargé de coordonner l'ensemble des activités de collecte et d'analyse des données.
1912	Loi sur la statistique au Québec.
1913	Création du Bureau de la statistique du Québec. Le ministère du Travail commence à publier l'indice du coût de la vie. Le Canada se joint à l'Institut international de statistique.
1918	*Loi sur la statistique*. Création du Bureau fédéral de la statistique.
1941	Première utilisation de l'échantillonnage lors d'un recensement.
1945	Création de l'enquête sur la population active.
1948	La loi est modifiée afin d'autoriser le recours à l'échantillonnage.
1952	L'indice des prix à la consommation remplace l'indice du coût de la vie.
1956	Premier recensement quinquennal national.
1971	Nouvelle loi sur la statistique. Le BFS devient Statistique Canada. Première utilisation de l'autodénombrement lors d'un recensement.
1978	Début de la période de compression des dépenses à Statistique Canada.
1986	Création du Conseil national de la statistique.
1993	Première utilisation d'ordinateurs de poche lors d'enquêtes.
1996-1998	Lancement de l'Initiative de démocratisation des données (IDD), puis du site Web de Statistique Canada.
2006	Pour la première fois, les Canadiens sont invités à répondre au recensement en ligne.
2011	Le questionnaire « complet » de recensement est remplacé par l'Enquête nationale auprès des ménages.

CHAPITRE 7

L'ADMINISTRATION DU BUDGET DE L'ÉTAT

Pierre P. Tremblay
et Marc-André Houle

Le phénomène des finances publiques est apparu avec l'État. Le concept de finances publiques est venu plus tard dans l'histoire de l'humanité ; quant au concept moderne, il est plutôt récent.

1. LA DÉFINITION DES FINANCES PUBLIQUES

Les finances publiques constituent le principal outil de promotion et de développement de l'intérêt collectif ou, comme l'écrivent Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, « un des moyens d'action des collectivités publiques[1] ». Ce moyen, ils le décrivent comme l'ensemble des opérations à caractère pécuniaire effectuées par les organismes publics. Ces opérations sont, par exemple, les divers modes de constitution

1. Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier (1992). *Femmes publiques*, 2 tomes, Paris, Montchrestien, p. 17.

de revenus (impôts, taxes, droits, redevances, ventes, emprunts, etc.) ou encore les différentes manières de dépenser (achat de biens et de services, rémunération des employés, subventions, crédits d'impôt, etc.).

Cette définition des finances publiques a le mérite d'être simple et concise. Elle est cependant insuffisante pour rendre compte de tout le phénomène. Aujourd'hui, l'importance des économies publiques à travers le monde ainsi que la force de leurs relations multilatérales sont de fait un point d'origine de la constitution des deniers publics. Ceux-ci s'ajoutent désormais à l'économie et au patrimoine privé nationaux, qui en demeurent le point d'origine.

Dès l'instant où un pays bénéficie d'une aide pécuniaire versée par la Banque mondiale, pour ne prendre que cet exemple, cette somme d'argent devient automatiquement partie intégrante des finances publiques nationales, parce que cette aide vise à développer et soutenir l'intérêt et le bien-être d'une collectivité. De plus, les autorités étatiques bénéficiaires ont l'obligation morale et politique de rendre compte de leur utilisation de l'aide reçue.

Il découle de ce qui précède que la définition la plus actuelle et la plus complète des finances publiques intègre les caractéristiques suivantes : une origine première que sont l'économie et le patrimoine privé, le transfert sous diverses formes vers une puissance publique, l'objectif de développement d'ensemble d'une collectivité. Ce qui nous mène à retenir la définition suivante : Les finances publiques sont constituées de l'ensemble des biens pécuniaires prélevés par voie légale sur les activités économiques et le patrimoine d'ordre privé et d'ordre public de manière autoritaire ou négociée par la puissance publique ou par un des agents dont elle a l'ultime responsabilité en vue de promouvoir l'intérêt et le bien-être collectifs. Elles incorporent aussi les versements et les transferts effectués par des pays et des organismes internationaux au profit du pays ou de l'État concerné.

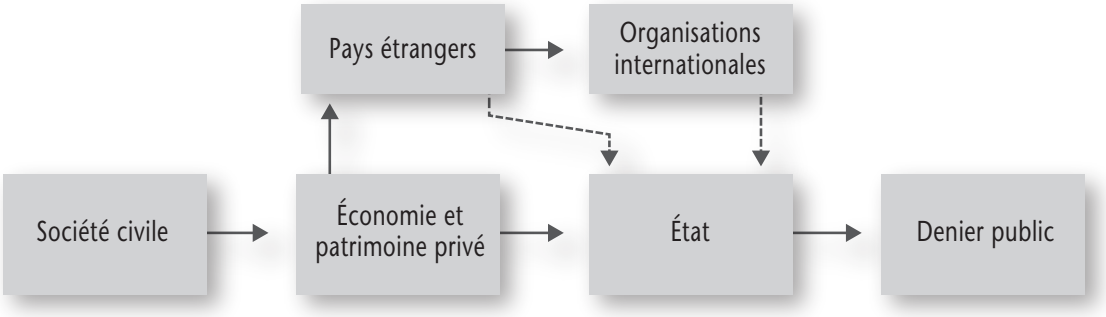
Le degré de précision d'une définition des finances publiques est crucial non seulement pour la connaissance intellectuelle de l'objet, mais aussi et surtout pour la prise de décision et pour la délimitation de la responsabilité étatique en matière de budget public. Plus on restreint cette définition à la seule sphère gouvernementale ou municipale, plus une multitude d'organismes dits autonomes et situés dans les zones parapublique et péripublique bénéficient d'un contrôle et d'une vérification de plus en plus mous et laxistes de la part de l'État, au détriment de l'intérêt collectif et de la protection du citoyen. Le dossier de la Caisse de dépôt et placement du Québec en est une illustration claire et douloureuse.

La responsabilité confiée à l'élu par le citoyen inclut le devoir de conserver un droit de regard inaliénable sur tous les organismes auxquels il délègue une partie de l'administration de l'intérêt et du bien public, au sens le plus large possible. En somme, on peut avancer qu'ainsi, les finances publiques ont toujours un lien politique avec l'élu. À proximité et à l'intérieur du noyau de l'État, qui comprend essentiellement les ministères et les organismes centralisés, le lien est très fort en raison de l'incidence directe de l'élu sur le budget de ces ministères et organismes. À l'autre extrémité, dans les sociétés commerciales, par exemple, l'autonomie budgétaire affaiblit grandement le lien entre l'élu et les finances publiques. Il en résulte que dans les ouvrages consacrés aux finances publiques, on confond trop souvent celles-ci

avec les finances gouvernementales, c'est-à-dire le budget du gouvernement ou de la municipalité. En revanche, cette confusion tend à diminuer avec l'essoufflement de l'imposition et de la taxation comme outils privilégiés du financement public et avec le recours accru à la tarification, dont l'utilisation est le plus souvent le fait des entreprises publiques et des organismes autonomes. Dans le présent chapitre, il sera davantage question du budget gouvernemental, qui est une vue restreinte des finances publiques, que des finances publiques dans leur expression la plus large.

FIGURE 7.1.

FORMATION DU DENIER PUBLIC



1.1. Les mots clés des finances publiques

L'observation et l'analyse des finances publiques requièrent la maîtrise d'un certain nombre de termes qui font partie du vocabulaire financier et, plus particulièrement, de celui de l'administration publique. Les termes de ce vocabulaire qui nous viennent le plus facilement à l'esprit sont, entre autres, le budget, le discours du budget, le revenu, la dépense, l'impôt, le déficit, la dette ou encore les crédits, à distinguer du crédit *stricto sensu*. Quelques-uns de ces termes ont en effet plus d'un sens et peuvent porter à confusion. Il est nécessaire de les préciser et de les situer dans le contexte particulier de la politique et de la gestion des fonds publics. Ces mots clés peuvent être situés en fonction de l'une ou l'autre des quatre phases du processus budgétaire que sont l'élaboration, l'autorisation, la mise en œuvre et la vérification.

Avant de constituer des revenus et d'effectuer des dépenses, les gouvernements et les administrations doivent concevoir un plan d'ensemble des finances publiques. C'est le **budget**. Quels seront les sources et le niveau de revenu nécessaires à l'ensemble des activités du gouvernement ou de l'administration ? Quelles seront les dépenses et selon quel ordre de priorités seront-elles effectuées ? Quel sera le rapport entre les revenus et les dépenses ? On se trouve alors à l'époque de l'élaboration du **plan budgétaire**, qui contient un exposé des grands enjeux présents et futurs, des orientations en matière de recettes budgétaires et de priorités, et surtout une

perspective de l'incidence de ces choix sur l'économie et la société. Aaron Wildavsky propose de voir le budget et le plan budgétaire comme à la fois, mais également distinctement, un acte politique, un acte économique et un acte administratif. Les deux premiers sont du ressort des autorités gouvernementales, tandis que le troisième est un acte délégué aux commis de l'État mandatés pour la mise en œuvre et l'exécution des orientations politiques et économiques. Plus précisément, les budgets sont « *simultaneously a reflexion of competing values, a record of the past, a form of power, a set of plans and a set of signals*[2] », ce qui fait dire à Doern, Maslove et Prince, dans leur commentaire sur cette définition, que le budget public est une tentative d'allocation des ressources pécuniaires par un processus politique visant à servir divers modes de vie[3].

En vue de son autorisation, de sa mise en œuvre et de sa vérification, le budget est traduit dans un langage opérationnel et comptable. La vision politique et économique se transforme alors en recettes et dépenses. Les **recettes** escomptées seront l'éventuel fruit des impôts, taxes, cotisations, tarifications, intérêts de trésorerie et autres contributions d'une part, et d'autre part le résultat des transferts de toutes sortes effectués par un autre palier de gouvernement ou d'administration. Les premières sont qualifiées d'**autonomes** parce qu'elles sont constituées au moyen des outils de financement du gouvernement ou de l'administration concernés. Les revenus autonomes sont fiscaux et non fiscaux. Ils sont **fiscaux** lorsqu'ils découlent de l'imposition et de la taxation. Ils sont **non fiscaux** lorsqu'ils sont le résultat pécuniaire d'activités commerciales ou financières.

Le budget général contient des **opérations budgétaires** et des **opérations non budgétaires**. Les premières décrivent les divers programmes qui affectent directement les individus en tant que contribuables ou bénéficiaires des dépenses de l'État. Les secondes décrivent les activités des gouvernements et des administrations dans les domaines de l'investissement, de l'emprunt. Les **programmes** sont des ensembles de ressources et d'activités coordonnées afin d'atteindre des objectifs spécifiques. Ces programmes appartiennent à de grandes **missions**, qui caractérisent les diverses interventions de l'État dans la société et l'économie.

L'assemblée des élus étant souveraine, les gouvernements et les administrations doivent obtenir l'autorisation légale de percevoir des revenus et d'effectuer des dépenses. On entre alors dans la seconde phase du processus budgétaire : l'approbation du budget et le vote des dépenses. Le gouvernement soumet alors un énoncé de politique générale, le **discours du budget**, ainsi qu'une description exhaustive de toutes les ressources pécuniaires nécessaires pour couvrir les dépenses envisagées, le **budget des dépenses**, qu'on appelle aussi le livre des crédits en raison du fait que le législateur, au lieu de distribuer de l'argent en espèces sonnantes, garantit aux gouvernements et aux administrations la disponibilité légale de fonds publics. Le législateur agit en cela comme une institution bancaire qui ouvre une marge de crédit à un de ses clients. La banque ne place pas une somme d'argent

2. Aaron Wildavsky (1986). *Budgeting : A Comparative Theory of Budgetary Process*, éd. rév., New York, Transaction Books, p. 9.

3. G. Bruce Doern, Allan M. Maslove et Michael J. Prince (1991). *Public Budgeting in Canada : Politics, Economics and Management,* Ottawa, Carleton University Press, p. XIII.

dans le compte du client. Elle ne fait que l'assurer que l'argent sera disponible le cas échéant. Le budget est approuvé ou rejeté lors du vote d'une motion d'approbation. Ce vote étant, selon nos traditions, un vote de confiance envers l'exécutif, en cas de rejet, le gouvernement remet sa démission au chef de l'État. Quant au budget des dépenses, il fait l'objet d'un projet de loi et devient ainsi une mesure légale.

L'autorisation du législateur, obtenue à différents moments au cours d'une année budgétaire, porte sur des soumissions différentes de la part de l'exécutif. L'assemblée autorise d'abord le **budget principal**, qui correspond essentiellement au livre des crédits. Le budget principal contient des **crédits annuels** et des **crédits statutaires**. Les premiers font l'objet d'un vote annuel tandis que les seconds sont uniquement soumis aux fins d'information, étant autorisés par des lois statutaires du pays ou de la province. Auparavant, afin de respecter les grands principes qui gouvernent les finances publiques et pour éviter que l'argent ne soit gelé dans le fonds consolidé, le législateur aura voté un **budget provisoire**, qui couvre environ 30 % du budget principal. Plus tard, au cours de l'exercice budgétaire, il se peut que le gouvernement demande un **budget supplémentaire** parce que les programmes de dépenses auront coûté plus cher que prévu. Cette demande sera répétée au besoin.

La mise en œuvre et l'exécution du budget de dépenses exigent le versement des recettes dans divers fonds qui seront comptabilisés, contrôlés et applicables à des entités administratives ou institutionnelles incluses dans un périmètre limité. Le premier de ces fonds, et le plus important, est le **fonds consolidé du revenu**. Au Canada, il doit son existence à l'article 102 de la Constitution canadienne (*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et *Loi constitutionnelle de 1982*). Il est constitué des sommes d'argent de toute provenance sur lesquelles le Parlement a droit d'allocation. En fait, sont versés dans ce fonds principal les revenus des impôts, des taxes, des transferts et de toutes les autres transactions financières dont le gouvernement ne réclame ni ne décrète aucune affectation particulière. Dans ce cas, le gouvernement crée des **fonds spéciaux** ou des **comptes à fins déterminées**. Ces fonds ont pour objectif de mettre en évidence une activité dont la visibilité permet au gouvernement d'affirmer une préoccupation toute particulière à l'égard d'une mission, d'un programme, d'une institution publique ou de toute autre chose qu'il souhaite mettre de l'avant. Par ricochet, cette mise en lumière de revenus ou de dépenses spécifiques permet aussi de rassurer le contribuable sur la finalité de l'utilisation d'une partie des ressources budgétaires.

Les revenus et les dépenses publiques sont enregistrés et administrés au moyen d'une **comptabilité** déterminée. Encore à l'heure actuelle, au Canada et au Québec, on utilise une comptabilité hybride qui se situe entre la **comptabilité de caisse** classique et la **comptabilité d'exercice**. Depuis quelques années, cependant, les deux paliers de gouvernement procèdent à une normalisation de leurs méthodes comptables en vue de l'instauration complète d'une comptabilité d'exercice qui convient mieux au caractère annuel de la majeure partie des activités budgétaires et aux impératifs de la vérification.

Pour garantir une gestion des fonds publics qui optimise l'efficience, l'efficacité et l'intégrité, les gouvernements ont mis en place des institutions et des mécanismes de **contrôle**. Ce faisant, ils s'efforcent de bien utiliser les ressources pécuniaires, mais

aussi de mettre correctement à la disposition des vérificateurs toutes les données et l'information nécessaires à la reddition de comptes. Les modalités et les règles de mise en œuvre du budget s'appliquent à l'ensemble des entités gouvernementales comme à la plupart des entités autonomes prises en compte par le **périmètre** comptable.

Le bilan des revenus et des dépenses des administrations publiques donnera lieu, une fois l'exercice terminé, à un **surplus** si les dépenses prévues ont été inférieures aux revenus ou, dans le cas contraire, à un **déficit**. Il est plus rare de nos jours qu'il y ait un **équilibre**, à moins que la loi n'y oblige l'administration. C'est notamment le cas des administrations municipales québécoises, dont les dépenses courantes d'opérations ne peuvent pas être déficitaires. La loi leur permet toutefois de constituer une dette pour des dépenses d'immobilisation et d'investissement.

Les administrations financent habituellement leur déficit par des emprunts contractés soit auprès des contribuables, en leur vendant des obligations d'épargne, soit auprès des marchés financiers, en leur offrant le même produit ou encore en empruntant des sommes d'argent. Ces pratiques contribuent à créer une **dette**, dont le paiement des intérêts est un programme particulier (au Québec, c'est une mission) que l'on appelle le **service de la dette**.

Le processus budgétaire se termine avec la fin de la phase de vérification. L'acteur premier de la vérification est le **vérificateur général**. Celui-ci, contrairement à ceux qui exercent des activités de contrôle, n'est pas un employé du gouvernement ; il est au service du Parlement. Sa fonction a considérablement évolué depuis une cinquantaine d'années. De simple examinateur de la légalité des dépenses publiques, il est devenu aussi un rapporteur de la qualité de la gestion et des systèmes de gestion gouvernementaux. Les constats et les recommandations du vérificateur général sont déposés au Parlement sous forme de rapports. Dans le cadre des activités de reddition de comptes et de vérification, le gouvernement prépare les comptes publics et les dépose au législateur. Ces volumes décrivent l'ensemble des recettes, des dépenses et des autres activités financières budgétaires et non budgétaires effectuées au cours d'un exercice financier annuel.

2. L'IMPORTANCE ÉCONOMIQUE DES FINANCES PUBLIQUES

Aujourd'hui, les budgets des gouvernements et des administrations mettent en jeu des sommes considérables. Dans certains pays, ces sommes représentent actuellement plus de la moitié de la valeur estimée de la production annuelle de richesse[4]. De manière générale, cependant, les pays industrialisés, notamment ceux qui forment le G-7[5], consacrent en moyenne 40 % de leur produit intérieur brut (PIB) aux dépenses publiques[6].

4. La valeur de la production annuelle est définie comme le produit intérieur brut ou le produit national brut. On retrouve une excellente définition de ces termes dans l'ouvrage de Rupert Cook et de Joan Mount (1993). *Données statistiques canadiennes : comment interpréter l'information*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 93-120 et p. 199-205.

5. Le G-7 est constitué des pays suivants : les États-Unis, l'Allemagne, le Japon, la France, le Royaume-Uni, l'Italie et le Canada.

6. Chiffres tirés de Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et dépenses*, catalogue nº 13-001.

Au Canada, selon les évaluations en dollars américains constants effectuées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les dépenses finales du gouvernement fédéral seraient passées de 23,1 à 79,5 milliards de dollars au cours de la période 1960-1990.

TABLEAU 7.1.

DÉPENSES TOTALES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DANS LES PAYS DU G-7, EN POURCENTAGE DU PIB, 1970-2009, SELON LES COMPTES NATIONAUX

Pays	1970	1980	1990	2009
Allemagne	n.d.	n.d.	46,1	47,6
Canada	36,0	41,6	48,8	43,6
États-Unis	32,3	34,3	37,2	41,5
France	39,6	45,7	49,4	55,7
Italie	32,5	40,7	52,9	51,9
Japon	20,2	33,5	31,6	41,5
Royaume-Uni	41,8	45,9	41,5	51,4
Ensemble du G-7	32,2	37,2	39,4	44,7

Source : *Perspectives économiques de l'OCDE*, nº 87, mai 2010.

Avec l'avènement de l'État interventionniste et, en particulier, la mise en place du modèle providentiel, les budgets des administrations publiques ont donc explosé. Du coup, ils ont mis en jeu des sommes d'argent toujours plus considérables. Dans certains pays, ces sommes, qu'elles soient exprimées en termes de revenus ou de dépenses, représentent actuellement plus de la moitié de la valeur de l'économie. En 2009, les pays industrialisés, notamment ceux qui composent le G-7, consacraient en moyenne 44,7 % de leur produit intérieur brut aux dépenses publiques. Dans des pays comme l'Italie, la France et le Royaume-Uni, cette proportion dépasse les 50 %, la France étant la plus dépensière avec un indice de 55,7 %[7]. Tous ces pays ont fortement augmenté leur niveau de dépenses depuis 1970, même les États-Unis et le Japon, pourtant traditionnellement peu enclins aux grandes mesures sociales. En revanche, la Suède, dont l'indice avait atteint 67,5 % en 1993[8], est revenue depuis à un niveau comparable à celui de l'Italie et du Royaume-Uni.

2.1. L'influence déterminante du modèle de l'État

Il est tout à fait pertinent de se demander d'où vient cette importance de l'économie publique. La réponse la plus simple et la plus juste est que la taille actuelle des finances de l'État provient d'un ensemble de facteurs qui ont contribué à modifier le rôle et les fonctions des gouvernements et des administrations. La révolution

7. Voir à ce propos les différentes études publiées par l'OCDE et notamment *Perspectives économiques de l'OCDE*, nº 87, publié en mai 2010.
8. *Perspectives économiques de l'OCDE*, nº 71.

industrielle, le développement de la science et de la technologie, les guerres, les crises économiques, les nouvelles idéologies, pour ne nommer que quelques-uns de ces facteurs, ont peu à peu transformé le modèle premier de l'État-gendarme en un modèle d'État-providence[9].

Comme l'a écrit Richard Musgrave[10] dans son essai théorique sur les finances publiques, le premier modèle reconnaissait aux administrations publiques une seule grande fonction. On confiait alors aux gouvernements les tâches traditionnelles inhérentes à la puissance publique : l'administration générale, la justice, la police ainsi que la défense du territoire. C'était alors une administration publique restreinte et modeste, dont le poids économique n'excédait généralement pas 15 % de la valeur de la production nationale. À cette époque, notent Alain Euzéby et Marie-Luise Herschtel, « la vie économique est dominée par l'idée de supériorité de l'initiative privée[11] ». La Première Guerre mondiale et surtout la crise économique qui éclate le 21 octobre 1929 vont ébranler cette croyance et achever de convaincre les gouvernements des pays industrialisés de la nécessité, pour les pouvoirs publics, d'intervenir de manière soutenue pour assurer le développement et le maintien d'une stabilité économique sans laquelle la croissance de l'ensemble de la société semble compromise, sinon impossible. S'est ainsi greffée à l'État une seconde fonction qui adopte, du coup, un modèle interventionniste. Mais, pour Euzéby et Herschtel, cet interventionnisme, qui demeure davantage de fait que de doctrine[12], a pour mission de suppléer aux déficiences du marché lorsque les incidences sociales sont trop prononcées.

Ce nouveau type d'État exige de l'économie des ressources accrues, qui représentent environ le quart de la valeur de la production annuelle. Malgré cela, l'État n'en est pas encore, pour autant, un acteur économique déterminant.

Il faudra pour cela attendre que la théorie marxiste amène les administrations publiques à faire de la distribution de la richesse la troisième et dernière fonction des États modernes. Cet ajout, surtout après les bouleversements politiques, économiques et sociaux suscités par la Seconde Guerre mondiale, ouvrira la voie à l'implantation de l'État-providence, dont la valeur économique de l'ensemble des missions équivaut, répétons-le, à plus de la moitié de la valeur annuelle du PIB.

Cette nouvelle réalité lie désormais la santé des finances publiques à la vigueur de l'économie. On ne peut plus parler de la supériorité de l'initiative privée sur celle des administrations publiques pour contenir la progression des finances publiques parce que, dans l'économie d'ensemble d'une société ou d'un pays, ce débat n'a plus aucun sens. Comme l'écrit Philippe Delmas[13], ce n'est pas tant la place de l'État qui est contestée que son rôle.

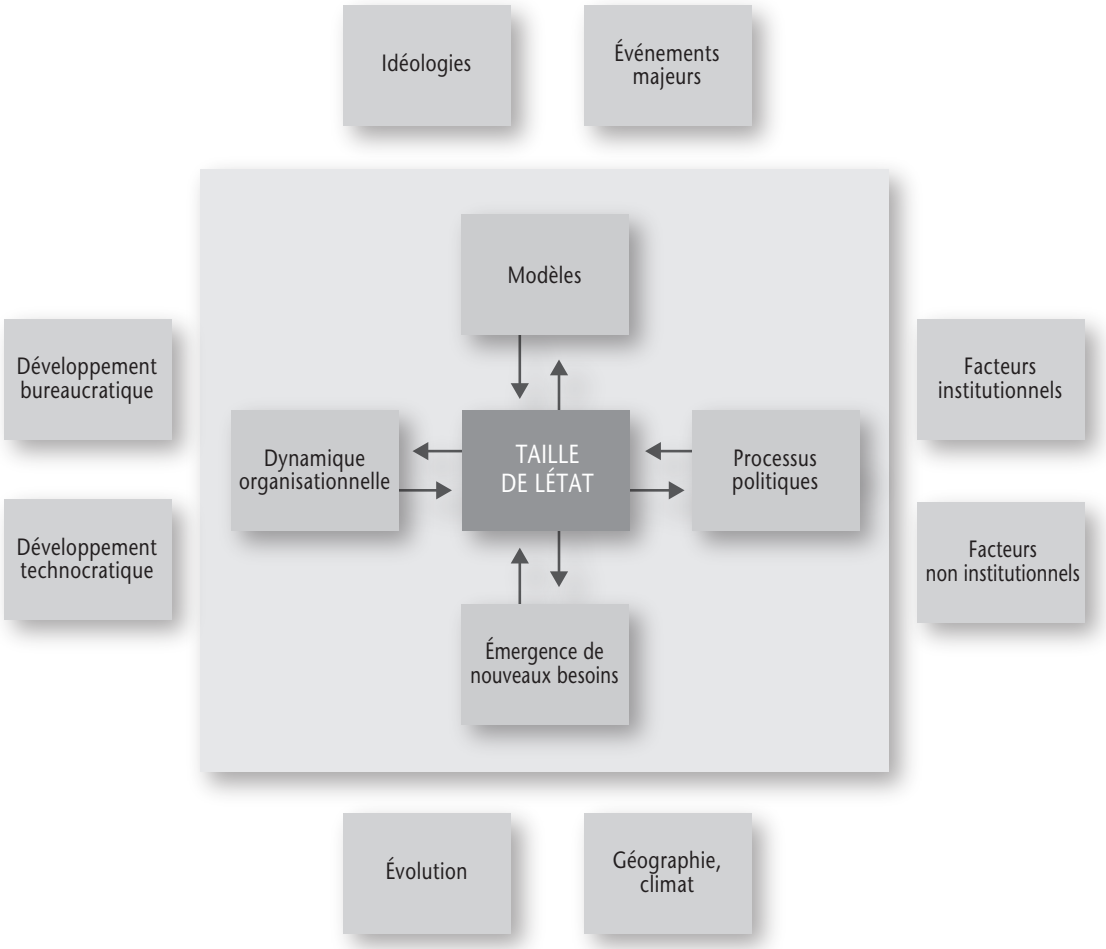
9. Voir à ce propos Gaudemet et Molinier, *op. cit*., p. 94-98 ainsi que l'ouvrage de Luc Weber (1988). *L'État, acteur économique*, Paris, Economica.
10. Richard A. Musgrave et Peggy B. Musgrave (1984). *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill, ainsi que Gilles Bauche (1993). *Budget de crise ou crise du budget*, Paris, Hatier, p. 21.
11. Alain Euzéby et Marie-Luise Herschtel (1990). *Finances publiques : une approche économique*, Paris, Dunod, p. 13.
12. *Ibid*., p. 17.
13. Philippe Delmas (1991). *Le maître des horloges : modernité de l'action publique*, Paris, Odile Jacob, p. 18.

2.2. Les facteurs de la croissance de la taille des finances publiques

Face à l'État moderne, il est pertinent de se poser des questions sur l'ampleur de sa taille actuelle et future dans une hypothèse de croissance continue. La réponse la plus simple et la plus rapide serait vraisemblablement que la taille de l'État est déterminée par un ensemble de facteurs pour la plupart interdépendants.

FIGURE 7.2.

FACTEURS DÉTERMINANTS DE LA TAILLE DE L'ÉTAT



La figure 7.2 a été élaborée afin de présenter au lecteur une vue d'ensemble des facteurs déterminants de la taille des finances publiques. On y distingue deux zones de facteurs clés. Dans la zone primaire sont regroupés les facteurs premiers, c'est-à-dire ceux qui ont une incidence directe sur les programmes de dépenses publiques. Ces facteurs premiers sont eux-mêmes la résultante de facteurs plus difficiles à saisir, mais dont l'incidence à long terme renforce les facteurs de premier plan. Ainsi, comme nous l'avons vu, le modèle de l'État a subi l'influence directe d'événements majeurs qui ont créé chez le citoyen des attentes à l'égard des administrations publiques.

2.3. La taille idéale de l'État

On connaît la querelle persistante qui oppose les tenants de l'interventionnisme et ceux qui le dénoncent au nom de la supériorité du marché comme moteur et régulateur du développement des sociétés. C'est un débat idéologique, purement pour la forme, puisque, dans la réalité d'un monde où les frontières économiques sont de plus en plus ténues et où la compétition, la concurrence et les risques sont la norme, nulle société ne saurait faire l'économie d'un secteur public capable d'agir comme une police d'assurance et, surtout, comme un instrument de partage du risque. L'État en tant qu'acteur économique est aussi le seul intervenant capable de mettre en œuvre des programmes de redistribution de la richesse, un élément essentiel au développement des sociétés humaines. Se pose alors la question suivante : quelle doit être l'envergure de la taille de l'État et sur quelle part de la richesse collective celui-ci doit-il intervenir directement pour jouer efficacement et durablement son rôle dans le monde actuel et à venir ? La réponse, loin d'être évidente, est plutôt difficile à obtenir. Osons dire que la taille idéale de l'État ne peut valoir que pour une société donnée. Ce qui serait bon pour la France ne le serait pas nécessairement pour le Royaume-Uni. Tout dépend des forces et des faiblesses des sociétés et, plus encore, du niveau de leur développement.

L'Institut économique de Montréal a fait paraître en février 2000 la version française d'un article publié dans un premier temps dans une revue de langue anglaise[14]. Dans le résumé placé en début de texte, on peut lire ce qui suit : « La contribution essentielle du présent article est d'établir une relation négative, forte et durable entre la taille de l'État mesurée par les dépenses publiques et la croissance du PIB. Cette relation tient aussi bien pour les économies développées de l'OCDE que pour un ensemble élargi de 60 pays du monde entier[15]. » Mais l'essentiel, c'est que la thèse défendue ici est la suivante : « Lorsque la taille des dépenses de l'État excède 15 % du PIB, la richesse des nations en souffre[16]. » Au premier abord, on serait porté à voir là un démenti des propos tenus jusqu'ici dans le présent chapitre. On pourrait même y

14. James Gwartney, Randall Holcombe et Robert Lawson (2001). *Taille de l'État et richesse des nations*, Montréal, Institut économique de Montréal, Cahier de recherche, février. Ce texte avait initialement été publié dans *Cato Journal,* vol. 18, nº 2, automne 1998, p. 163-191, sous le titre « The Size and Functions of Government and Economic Growth ».

15. *Ibid.*, p. 4.

16. *Ibid.*

déceler une confirmation, dans une dimension macroéconomique, que l'organisation consomme une part excessive des ressources, sauf que les auteurs de cette thèse fondent leur argumentation sur un modèle d'État réduit à sa fonction première.

Or, un tel modèle ne peut convenir à la réalité actuelle et future. Ce type d'État laisse aux seuls soins du marché la nécessaire redistribution de la richesse pour le maintien de la santé économique d'une nation. Le marché et, surtout, les capitaux n'ont pas de citoyenneté et encore moins de patriotisme. La délocalisation d'emplois afin d'accroître le bénéfice de l'actionnaire, par exemple, n'est jamais avantageuse pour la collectivité et est probablement, à long terme, périlleuse pour l'entreprise qui la pratique, car sa clientèle naturelle risque de voir son pouvoir d'achat diminuer, ce qui réduit d'autant sa capacité de contribuer à la marge bénéficiaire du marché.

L'État est la seule institution capable de mettre en place les mesures de protection nécessaires à la survie du marché. Ces balises doivent à la fois être placées sur le territoire national et délimiter la voie de l'internationalisation du commerce. La thèse de Gwartney, Holcombe et Lawson n'est pas complètement erronée, même lorsqu'on l'applique à un État de type providence. Elle soulignerait alors qu'une organisation trop grosse perd de la souplesse, n'arrive plus à s'adapter rapidement à l'évolution de la conjoncture et brûle trop d'énergie en pure perte. C'est un signe qu'il est temps de réformer en profondeur les procédés et méthodes. En conclusion, le modèle de l'État moderne, auquel les sociétés les plus avancées semblent tenir en dépit des tensions idéologiques et des différentes tentatives de réforme mises en œuvre depuis le thatchérisme[17] des années 1980, requiert l'utilisation d'une moyenne de 40 % du PIB. C'est peut-être là que se trouve le véritable point d'équilibre.

2.4. Les principes fondamentaux de l'administration des finances publiques

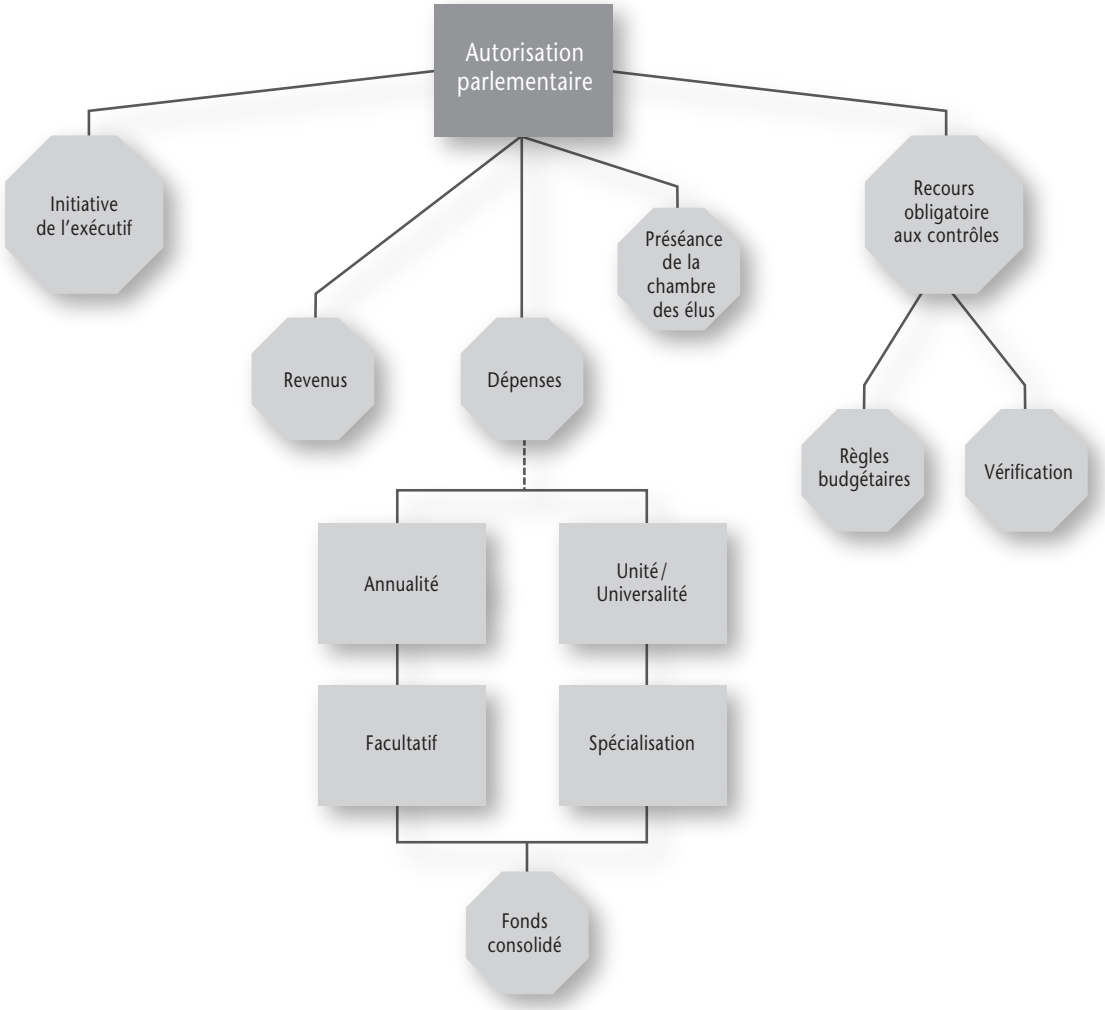
Au Canada, comme dans la plupart des sociétés modernes et démocratiques, les gouvernements administrent les deniers publics en fonction d'un ensemble de principes fondamentaux. Fidèle à ses origines britanniques, la tradition canadienne fait du consentement parlementaire une obligation formelle pour tout prélèvement et toute dépense de ressources pécuniaires. En contrepartie, toujours selon notre héritage britannique, notre Constitution accorde à l'exécutif un pouvoir exclusif d'initiative en matière financière. Ces deux principes qui reconnaissent des pouvoirs distincts au législateur et au gouvernement sont liés entre eux par un troisième principe, qui contraint l'exécutif à rendre compte de ses décisions par un recours systématique aux contrôles et à la vérification. Ces grands principes de répartition et d'équilibre des pouvoirs financiers entre le Parlement et le gouvernement se réalisent par l'application de règles formelles.

Outre l'équilibre des pouvoirs, cet ensemble de principes et de règles de la gestion financière de l'État vise à garantir un usage légitime et honnête des deniers publics.

17. Idéologie de type libéral prônée et mise en place par Margaret Thatcher, alors chef du gouvernement du Royaume-Uni.

FIGURE 7.3.

PRINCIPES DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES



2.4.1. L'autorisation parlementaire

En démocratie, l'autorisation parlementaire est le premier et le plus important des grands principes. Il remonte très loin dans le temps; en fait, il est né à l'époque des grandes croisades et au temps de Richard Cœur de Lion. Il faut se rappeler qu'à cette époque, la notion de puissance publique était pratiquement disparue. Les rois

devaient, à l'instar de tout autre seigneur, vivre du produit de leurs seuls domaines. Le roi Richard étant absent pour cause de croisade, son frère Jean exerça le pouvoir. Pour assurer son pouvoir, le roi Jean crut bon d'imposer les barons anglais lourdement et de manière si injuste que ceux-ci se révoltèrent[18]. Vainqueurs, ils obligèrent le monarque à signer le concordat que nous connaissons comme la *Magna Carta* (la *Grande Charte*). De ce texte, on a surtout retenu le principe du consentement à l'impôt : « *No taxation without representation.* » Ce principe de la souveraineté du Parlement veut que seuls les représentants élus par les citoyens aient le pouvoir d'autoriser le gouvernement à acquérir des revenus et à les dépenser. Cette autorisation se manifeste par le vote des lois budgétaires. L'absence d'une telle autorisation empêche l'exécutif d'agir sur le plan financier. De plus, le refus d'une autorisation constitue un vote de non-confiance à l'égard du gouvernement, ce qui, selon les traditions propres aux pays, peut l'amener à démissionner[19].

2.4.2. L'initiative de l'exécutif

Le second grand principe de l'administration des finances publiques est l'initiative exclusive de l'exécutif en matière d'élaboration et de présentation de projets de loi budgétaires. En clair, cela signifie que seul un membre du conseil des ministres peut soumettre à l'assemblée législative un projet de loi autorisant l'obtention d'un revenu ou la production d'une dépense. Ce principe, qui constitue la contrepartie de la souveraineté du Parlement, donne tout son sens à l'imputabilité du gouvernement devant les élus.

Cette reconnaissance d'un pouvoir exclusif d'initiative permet au gouvernement d'administrer les deniers publics de manière à réaliser les priorités qui découlent du mandat reçu. On voit mal d'ailleurs comment, sans détenir un tel pouvoir, un gouvernement pourrait être imputable de l'exécution de programmes dont il n'aurait pas déterminé lui-même les ressources nécessaires et parfois essentielles.

Les projets de loi n'impliquant pas de ressources financières étant relativement peu nombreux, on peut dire que, à l'instar du premier principe, le deuxième consacre la prérogative du gouvernement en Chambre[20]. L'initiative de l'exécutif, lorsqu'elle est conjuguée à l'obtention d'une majorité de sièges, atténue quelque peu, mais de manière tout à fait réelle, la portée du principe de la souveraineté parlementaire. Par l'imposition de la discipline de parti, le gouvernement détient alors un véritable contrôle sur le législateur. Il devient alors essentiel pour la pérennité du parlementarisme de rendre le gouvernement imputable autrement qu'à la seule occasion d'une élection générale. C'est le rôle du troisième grand principe.

18. L'époque de Richard Cœur de Lion a été décrite à plusieurs reprises dans les récits des aventures de Robin des Bois. Ce héros, selon la légende, volait les riches pour donner aux pauvres. Cette figure, réelle ou mythique (peu importe), constitue en quelque sorte l'antithèse de Jean sans Terre.

19. C'est notamment le cas au Canada, où le gouvernement conservateur de Joe Clark a été renversé en 1979 par un vote des députés à la Chambre des communes. Cette tradition n'existe pas aux États-Unis.

20. Luc Saïdj (1997). *Finances publiques*, 2e éd., Paris, Dalloz, p. 8-10.

2.4.3. L'obligation de rendre compte

Le troisième principe est l'obligation faite au gouvernement ou à une administration de rendre compte de la gestion des finances publiques. On entend par cela que le gouvernement doit mettre en place des systèmes de contrôle et de vérification qui vont permettre aux élus de constater la légalité, la légitimité, l'efficience et l'efficacité de son administration des deniers publics. Le vérificateur général est la principale et la plus visible des institutions mises en place pour donner tout son sens au principe de l'obligation de rendre compte. Pour recevoir et étudier les rapports produits par le vérificateur général, les parlements se sont dotés de comités permanents ou de commissions dont les travaux permettent des débats publics sur le bien-fondé de la gestion des fonds publics.

Il est important de souligner le fait que les trois grands principes forment un tout qui, d'une part, équilibre le partage des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif et, d'autre part, favorise le fonctionnement démocratique de l'État[21].

2.5. Les grandes règles

Par définition, un principe est d'ordre moral et il ne peut se concrétiser par lui-même. Pour le concrétiser, il faut se doter de règles de fonctionnement. Ainsi, la seule possibilité qu'ont les élus de contrôler et de vérifier la gestion des deniers publics est de soumettre cette gestion à des règles qui déterminent la constitution de fonds, l'allocation des ressources pécuniaires et la période de validité de cette allocation. Les principales règles que nous retrouvons presque partout sont le fonds unique et consolidé du revenu, l'annualité des crédits de dépenses, l'unité du budget, l'emploi spécifique des crédits et l'utilisation facultative.

2.5.1. Le fonds unique

La première règle est celle du fonds consolidé du revenu. Dans une brochure publiée par le Secrétariat du Conseil du Trésor du gouvernement du Québec, on peut lire les phrases suivantes, qui définissent bien ce qu'est le fonds consolidé :

> Dans l'ensemble du secteur public, le concept de fonds consolidé du revenu détermine l'entité comptable gouvernementale, c'est-à-dire l'ensemble des ministères et organismes qui constituent l'administration centrale entourant le gouvernement de façon immédiate […] Le concept de fonds consolidé du revenu permet d'isoler les opérations gouvernementales dans l'ensemble des opérations publiques, qui recouvre également les activités des réseaux scolaires, sociaux et municipaux, ainsi que les activités des sociétés publiques, qui sont souvent largement tributaires de transferts gouvernementaux[22].

21. Le lecteur intéressé par l'histoire des principes de l'administration des finances publiques pourra en retrouver un bon exposé dans l'ouvrage d'André Bernard (1992). *Politique et gestion des finances publiques : Québec et Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 159-202.

22. Gouvernement du Québec (1986). *La gestion des finances gouvernementales : description générale*, 2e éd., Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor (Direction de la gestion financière), mars, p. 3.

Selon cet extrait, la règle du fonds unique s'applique bien à la définition que nous avons retenue pour les finances publiques. La raison d'une telle règle est facile à comprendre. En bloquant la prolifération des caisses, elle facilite le contrôle et la vérification, et elle force l'exécutif à soumettre un budget qui englobe la totalité des opérations gouvernementales proprement dites dont les ministres sont directement responsables devant les parlementaires.

Par ailleurs, comme toute règle, celle du fonds unique autorise certaines dérogations pour des motifs particuliers. Lorsque, par exemple, le gouvernement ou l'administration souhaite fixer la finalité de certains revenus, il demande (et obtient) l'autorisation de constituer un fonds particulier. Ainsi, des taxes spécifiques seront prélevées à même les revenus des contribuables pour constituer un fonds de retraite pour les personnes âgées (p. ex. le Régime de rentes du Québec, le Régime de pensions du Canada). Il existe notamment de ces fonds particuliers pour les travailleurs malades ou accidentés, pour l'assurance automobile ou encore pour la retraite des employés de l'État. À moins d'une disposition expresse de la loi, ces fonds ne doivent servir qu'à couvrir le coût des services rendus par l'organisme mandaté à cette fin.

2.5.2. L'annualité du budget

La seconde règle importante, qui, fait à noter, s'applique spécifiquement aux dépenses, est l'annualité du budget[23]. En vertu de cette règle, l'autorisation parlementaire pour l'utilisation des crédits de dépenses est accordée pour une période maximale de douze mois. Au Canada et au Québec, les gouvernements ont établi par convention l'année budgétaire du 1er avril de chaque année au 31 mars de l'année suivante. Comme dans le cas précédent, cette règle comporte des exceptions. Par exemple, les dépenses effectuées en vertu de lois statutaires, comme la Loi sur la sécurité du revenu au Québec, bénéficient d'une autorisation permanente. Ces exceptions sont nécessaires en raison soit du caractère imprévisible du besoin à satisfaire, soit des droits fondamentaux des individus. Elles peuvent aussi être justifiées par la nécessité d'améliorer la transparence des fonds publics et de soustraire le citoyen aux aléas de la vie politique. Ainsi, une personne qui n'a plus aucune source de revenus doit pouvoir compter sur l'aide de l'État sans être dépendante d'un vote de l'assemblée législative.

2.5.3. L'unité du budget des dépenses

Les dépenses statutaires des gouvernements posent aux élus un problème de contrôle *a priori* sur les dépenses publiques et contredisent en apparence la troisième règle, celle de l'unité du budget des dépenses[24]. En vertu de cette règle, les parlementaires doivent voter la totalité des crédits de dépenses. Pour contrebalancer l'effet des

23. Seuls les emprunts effectués par les gouvernements et les administrations reçoivent une autorisation législative dont la période de validité est limitée.

24. On dit que les dépenses statutaires et toutes les autres dépenses incompressibles sont un des facteurs qui contribuent à limiter la souveraineté des parlementaires. Voir à ce propos André Bernard, *op. cit.*, p. 310-338 et, en particulier, la page 320.

dépenses statutaires, le ministre responsable de la présentation des crédits soumet au Parlement la totalité des prévisions de dépenses : les crédits à voter et les crédits déjà votés.

Par exemple, les crédits budgétaires du gouvernement du Canada, pour l'année 2010-2011, étaient de 250 G$. De ce montant, la somme des crédits permanents était de 162,7 G$; le total des crédits à voter était donc de 96,3 G$, soit seulement 37 % de l'ensemble des dépenses[25]. Au Québec, pour le même exercice budgétaire, la répartition est inversée. Les crédits à voter représentent 70 % de la totalité, alors que les crédits permanents et les crédits reportés de l'exercice présent ou déjà votés constituent seulement 30 % du budget de dépenses[26]. Par l'inclusion des crédits permanents dans le livre des crédits, on parvient à donner aux élus une vue d'ensemble des dépenses, ce qui confirme dans une certaine mesure la règle de l'unité budgétaire.

D'autres règles s'ajoutent à ces trois premières. Elles aident à donner vie au principe de la souveraineté du Parlement ou à renforcer le pouvoir de discrétion de l'exécutif. La règle de l'utilisation spécifique des crédits autorisés empêche le gouvernement et les administrations de transférer arbitrairement les crédits d'un poste budgétaire à l'autre. Par contre, l'exécutif n'est pas forcé d'utiliser un crédit s'il ne le juge pas à propos, d'où la règle de l'emploi facultatif.

Ensemble, les principes et les grandes règles permettent, à ne pas douter, de baliser la gestion des finances publiques. On retiendra toutefois que leur apport le plus important est d'astreindre le gouvernement et l'administration à un exercice constant de justification et de remise en cause des choix de politiques de finances publiques. Un des effets de cette contrainte est, assurément, de rappeler aux détenteurs de pouvoir que les deniers ne leur sont pas donnés en propriété exclusive, mais qu'ils sont mis à leur disposition pour servir l'intérêt collectif. Cependant, rien de tout cela ne se ferait sans les personnes qui sont les acteurs principaux de cette pièce de théâtre dont la mise en scène est refaite continuellement, année après année.

3. LES ACTEURS ET LEURS RESPONSABILITÉS

3.1. Les principaux acteurs

L'autorité et la responsabilité en matière de finances publiques sont partagées entre deux grands acteurs : le législateur et le gouvernement. Le premier tire son pouvoir des principes institutionnels de l'autorisation parlementaire et de la reddition de comptes ; le second fonde son pouvoir sur le principe de l'initiative exclusive de l'exécutif. Entre les deux, le gouvernement est sans aucun doute celui dont la tâche est la plus

25. Canada, Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2010-2011*, parties I et II, p. 2.
26. Québec, Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2010-2011*, vol. II, p. 19.

complexe et la plus délicate, car c'est à lui que le citoyen confie le mandat d'utiliser une partie importante de la richesse collective pour organiser la société et veiller à son développement.

3.1.1. Le gouvernement

L'ampleur de la taille des finances publiques modernes et la complexité de leur structure exigent un modèle de gestion capable de composer de manière efficiente et efficace avec cette réalité, d'où la répartition des responsabilités et la division des tâches que révèle l'observation de la structure des gouvernements en matière budgétaire. Cette répartition des responsabilités est fondée à la fois sur un modèle de déconcentration et sur un modèle de décentralisation. Dans sa dimension politique, le partage des responsabilités entre quelques ministres demeure étroitement dépendant de la volonté du chef de gouvernement, qui a toute la latitude de nommer ou de démettre un membre du Conseil exécutif, ou encore de procéder à des remaniements de portefeuille au gré de son flair politique.

Plusieurs raisons militent en faveur d'une distribution des responsabilités. Premièrement, la taille des ressources pécuniaires et l'incidence économique et sociale de leur utilisation rendent la tâche trop lourde pour une seule personne. Deuxièmement, pour préserver la collégialité de la prise de décision au sein du Cabinet, il est souhaitable que le contrôle des finances publiques ne soit pas du ressort d'un seul ministre. On peut aussi subodorer derrière cela la nécessité de maintenir un équilibre du pouvoir au sein du Conseil des ministres et de parvenir à une dispersion de la critique en Chambre. De plus, on peut considérer que chaque responsabilité exige des personnes à qui elle est confiée des compétences politiques et administratives particulières qu'on ne retrouve pas toujours dans un seul et même individu. Enfin, l'exposition politique associée à certaines responsabilités est un enjeu non négligeable dans la concurrence à laquelle se livrent les membres d'un conseil des ministres.

Les fonctions financières et budgétaires peuvent être réparties en quatre groupes : les fonctions d'orientation et d'arbitrage, les fonctions d'élaboration de politiques et de contrôle des systèmes, les fonctions de services et la fonction de mise en œuvre des programmes de dépenses. Quant aux principaux intervenants, ce sont : le chef du gouvernement, le Conseil des ministres, le ministre des Finances, le président du Conseil du Trésor ainsi que, dans un registre moindre, le titulaire du Revenu et les titulaires de portefeuilles. Il arrive assez fréquemment qu'une seule personne occupe plus d'un siège au Conseil des ministres. Les raisons de telles situations ne sont pas toujours administratives.

Les fonctions d'orientation et d'arbitrage sont des fonctions éminemment politiques. Elles appartiennent au chef du gouvernement, qui détermine, en premier lieu, quels élus seront appelés à occuper les postes clés en matière de finances publiques et quels membres de l'exécutif siègeront aux principaux comités ministériels, notamment les comités ayant pour mandat de définir les grandes priorités et la gestion des finances publiques. Cette première catégorie de fonctions joue un

rôle de conciliation entre le positionnement du parti gouvernemental sur l'échiquier politique, son programme électoral, son programme de gouvernement, la réalité économique et les coûts de l'appareil administratif.

Le premier ministre exerce des pouvoirs de contrôle et de décision de portée générale en définissant les stratégies budgétaires globales, les grandes priorités et les principaux objectifs. Il nomme le président et les membres du Conseil du Trésor, crée les comités et les groupes de travail ministériels, fait adopter des règlements en vertu des lois de l'administration financière et prend la décision finale dans le cas des très grandes dépenses[27] dont les enjeux politiques sont incontournables.

De son côté, le ministre des Finances est chargé de préparer un ensemble de politiques dont l'incidence économique et financière est capitale pour le budget du gouvernement, puis d'en superviser l'application. Les principaux éléments de cet ensemble sont la politique économique, la politique budgétaire (dépenses) et la politique fiscale. Ces politiques sont dévoilées ou réitérées annuellement dans le discours du budget et dans son principal document d'accompagnement, le plan budgétaire. Somme toute, la principale responsabilité du ministre des Finances est de concevoir et de planifier le développement et l'évolution des finances publiques[28]. La tâche confiée au ministre des Finances couvre l'ensemble des opérations financières, soit les revenus et les dépenses, ce qui donne au ministre une importance stratégique semblable à celle du chef du gouvernement. Les orientations que le ministre des Finances propose et fait adopter par l'exécutif sont déterminantes pour celles des autres intervenants ministériels, dont le mandat est plus sectoriel.

Le Conseil du Trésor est un de ces intervenants sectoriels. Il a pour mandat d'encadrer et de contrôler l'utilisation que font les ministères et les organismes des ressources financières qui leur sont confiées. Son intervention, limitée aux dépenses, est essentiellement normative[29]. Le Conseil du Trésor agit au moyen de règlements ou de directives adoptées par le Cabinet en vertu des lois sur l'administration financière. Le Conseil du Trésor est, en quelque sorte, le gestionnaire central du budget de l'État. Ensemble, le Conseil des ministres (particulièrement le premier ministre), le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor forment le cœur du pouvoir décisionnel en matière financière[30].

Il reste d'autres joueurs dont la présence demeure très importante en dépit du rôle plus effacé qui leur est attribué. C'est le cas du ministre responsable du Revenu, qui a pour mission de mettre en œuvre les lois sur le revenu et de concevoir les règlements qui permettent la réalisation de cette mise en œuvre. C'est le cas aussi

27. En vertu du système de délégation du pouvoir de signature, les divers paliers de l'administration voient leur autorité limitée à un montant déterminé. De plus, la plupart du temps, les très grandes dépenses renferment des enjeux politiques que les gouvernements n'entendent pas laisser aux mains des administrateurs et des fonctionnaires.

28. Il arrive que des gouvernements désirent étendre l'influence du ministre des Finances en plaçant sous sa responsabilité d'autres champs d'intervention de l'État. Ainsi, le gouvernement du Québec dirigé par Lucien Bouchard a accordé une importance particulière au rôle joué par le ministre des Finances. Le portefeuille de l'économie et des finances de Bernard Landry comprenait aussi le revenu, l'industrie, le commerce ainsi que la science et la technologie.

29. Voir à ce sujet Gouvernement du Québec. *La gestion des finances gouvernementales, op. cit.*, p. 5.

30. Le lecteur intéressé par toute la mécanique administrative des finances publiques aura avantage à lire les documents officiels produits par Ottawa et Québec.

du ministre responsable de l'Approvisionnement et des Services. Ce dernier fait office d'intendant ; il veille à recevoir les contributions déterminées et exigées par le ministre du Revenu et à les verser dans les divers fonds publics[31]. Ces deux intervenants ont donc des fonctions de services. La prestation de leurs services s'effectue auprès de leur clientèle, constituée surtout des divers ministères opérationnels, ainsi qu'auprès des autres organismes gouvernementaux qui leur sont liés. Comme le modèle le laisse voir, les ministères et les organismes ont pour responsabilité de mettre en œuvre des programmes budgétaires.

3.1.2. Le législateur

La tâche première du législateur en matière de finances publiques, on l'a vu, est de voter les lois qui autorisent l'encaissement des revenus et l'engagement des dépenses au moyen de prélèvements sur le fonds consolidé du revenu ainsi que sur des fonds particuliers. Le législateur a aussi pour fonction, comme on l'a vu précédemment, d'examiner les opérations budgétaires et de les évaluer au moyen des rapports du vérificateur général et par la réception des comptes publics[32]. La description du système en vigueur à Ottawa apporte une information additionnelle. On y confirme que le Parlement confie le mandat de surveillance, d'analyse et de recommandation en matière budgétaire aux comités permanents de la Chambre et, en ce qui concerne particulièrement le processus de consultation, au Comité permanent des finances. On aura compris que ces tâches, qui requièrent beaucoup de temps et d'énergie en raison de l'ampleur du budget, ne sauraient être le fait de la Chambre en assemblée plénière[33].

La fonction de législateur n'est pas toujours réservée aux seuls parlementaires élus par les citoyens. Il arrive, comme c'est le cas au Canada, que le Parlement soit doté de deux chambres d'assemblée : une chambre élue (la Chambre des communes) et une chambre non élue (le Sénat). Les documents officiels ne sont pas très explicites sur les pouvoirs réels des deux assemblées. Les procédures d'octroi des crédits de dépenses en vigueur à Ottawa, par exemple, prévoient que le projet de loi du budget des dépenses (présenté à la Chambre des communes) est soumis au Sénat pour examen et approbation[34]. En principe, l'examen par le Sénat n'est pas assujetti à un calendrier rigide, et le Sénat n'est pas tenu d'adopter le projet de loi. Par contre, on peut très bien imaginer la situation de crise dans laquelle serait plongé le gouvernement du Canada advenant que la Chambre haute rejette le projet de loi. Une telle

31. Cette fonction n'existe plus à l'heure actuelle au gouvernement du Québec. En revanche, le gouvernement du Canada la maintient encore solidement implantée, d'autant plus qu'elle est confiée au ministre des Travaux publics et de l'Approvisionnement, dont l'importance politique dans sa dimension partisane n'est pas négligeable.

32. Gouvernement du Québec, *La gestion des finances gouvernementales, op. cit.,* p. 5.

33. Le lecteur qui désire avoir plus d'informations sur cette étape du processus budgétaire aura avantage à lire certains ouvrages spécialisés. Les livres de Douglas G. Hartle (1982). *The Revenue Budget Process of the Government of Canada : Description, Appraisal and Proposals*, Toronto, Canadian Tax Foundation, nº 67, ainsi que Douglas G. Hartle (1988). *The Expenditure Budget Process of the Government of Canada : A Public Choice Rent Seeking Perspective*, Toronto, Canadian Tax Foundation, nº 81, sont particulièrement bien faits.

34. Voir Gouvernement du Canada (1994). *Le Budget des dépenses 1994-1995*, Partie 1, *Plan de dépenses du gouvernement*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, p. 71.

éventualité soulève cependant la question de la légitimité du pouvoir accordé à des personnes non élues. En pratique, le Sénat canadien, « dans un esprit de coopération[35] », adopte toujours et rapidement le projet de loi des crédits de dépenses. Il peut en être autrement des projets de loi portant sur la fiscalité (les revenus) ; ces derniers n'ont pas la même incidence directe sur les opérations quotidiennes de l'administration gouvernementale.

Le législateur a, répétons-le, une autre responsabilité : celle de vérifier la gestion des finances publiques et de recevoir les comptes publics. La responsabilité de la vérification des opérations est confiée au vérificateur général[36], qui a pour mandat d'examiner la légalité et l'efficacité des opérations du gouvernement. Plus précisément, au chapitre des finances, il doit produire et déposer auprès du législateur des rapports sur l'état des transactions effectuées par le gouvernement ainsi que sur les états financiers annuels[37]. Enfin, le législateur reçoit et examine les comptes publics, puis remet son rapport. Ce document présente un tableau global de la situation financière du gouvernement pendant la durée d'un exercice (année) budgétaire. Il expose de façon détaillée l'utilisation des autorisations de dépenses accordées par le législateur[38]. Les comptes publics sont en quelque sorte un complément naturel du rapport du vérificateur général.

Nous venons de décrire la tâche du législateur dans sa dimension d'autorisation directe sur une portion restreinte des finances publiques : le budget gouvernemental. Dans une définition large, les finances publiques englobent aussi les opérations budgétaires de tous les organismes publics, quelle que soit leur vocation particulière. Par exemple, une entreprise publique de type commercial reçoit son mandat de la loi qui la constitue. Or, cette même loi prescrit explicitement les pouvoirs budgétaires et financiers de l'entreprise en question. Elle ne peut être amendée, élargie ou révoquée que par un vote du législateur. Dans un tel cas, nous sommes dans une situation d'autorisation indirecte. La nuance est importante parce qu'elle implique la réalité de l'exercice du pouvoir d'autorisation par le Parlement. En effet, en raison de l'ampleur des finances publiques modernes et, surtout, de la taille des budgets gouvernementaux, le législateur peine à maintenir un bon niveau de connaissance des enjeux budgétaires auxquels il doit donner son aval. Par ailleurs, l'univers de gestion des finances publiques étant diversifié, le législateur n'est pas toujours le mieux placé pour donner une autorisation de façon pertinente et efficace. Prenons, par exemple, le cas d'Hydro-Québec. Le processus budgétaire de cette entreprise d'État est celui d'une société commerciale. Il est constant et fondé sur des paramètres

35. *Ibid.*, p. 70.

36. Le vérificateur général n'a pas toujours été directement responsable auprès du législateur. Au Québec, avant l'adoption en 1971 du projet de loi 55 visant à réformer la gestion financière du gouvernement, la fonction du vérificateur général était confiée au contrôleur des finances, qui était à l'emploi du ministère des Finances. Ce projet de loi est devenu la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., c. A-6, avril 1971). Cette situation faisait du gouvernement un juge et partie dans sa propre cause, ce qui contredisait l'esprit du partage des compétences entre le législatif et l'exécutif en matière d'administration budgétaire. Voir à ce sujet Raymond Garneau (1971). « La réforme de l'administration financière au Québec », dans *Administration publique du Canada*, vol. 14, nº 2 (été), p. 256-270.

37. Le rôle et les pouvoirs du vérificateur général ont grandement évolué depuis deux décennies. Voir à ce sujet André Bernard, *op. cit.*, p. 393-427.

38. Gouvernement du Canada, *Le Budget des dépenses 1994-1995, op. cit.,* p. 71 et 72. Au Canada, les comptes publics sont, en général, soumis par le président du Conseil du Trésor.

bien souvent étrangers au simple député. Il ne doit pas pour autant être autonome et ne garder qu'un lien de reddition de comptes selon des modalités particulières. Cela pose évidemment la question de la véritable efficience du législateur par rapport au principe de l'autorisation parlementaire.

3.1.3. Le citoyen

Le législateur et le gouvernement ont certes les premiers rôles en matière de finances publiques. En revanche, comme ils détiennent une autorité consentie et révocable par le citoyen, ils doivent fonder leurs décisions et leurs actions sur les besoins de celui-ci en termes de biens et services publics. Pour ce faire, il est essentiel que le citoyen découvre, examine et exprime d'une manière ou d'une autre ses préférences et ses attentes. Le citoyen dispose de plusieurs moyens pour participer au processus d'échange avec les élus et avec l'administration. Le scrutin électoral, les groupes de pression, les manifestations publiques, les médias écrits et électroniques, les consultations publiques sont tous des voies qui peuvent canaliser ses désirs vers l'autorité compétente.

Les gouvernements sont maintenant sensibles à l'importance du rapport au citoyen. Le fait que les ministres des Finances ont inséré dans le processus budgétaire une activité officielle de consultation le prouve bien. En effet, depuis quelques années, les responsables de la politique budgétaire canadienne et québécoise invitent notamment le citoyen à se servir de l'Internet pour formuler son appréciation des grandes propositions destinées à constituer la trame du budget annuel et de la politique budgétaire. Ainsi, les particuliers peuvent s'exprimer à partir de leur propre poste informatique, très rapidement et discrètement. En revanche, les citoyens corporatifs ou associatifs possèdent des outils beaucoup plus importants pour faire connaître leurs attentes. Il est pratiquement impensable que l'élaboration d'un budget se déroule en dehors de toute intervention de leur part.

4. LES CALENDRIERS DES FINANCES PUBLIQUES

Comme on vient de le voir, le gouvernement s'occupe d'un ensemble d'activités de gestion des finances publiques. Ces activités de nature variée ne se déroulent pas toutes simultanément et ne portent pas sur des périodes de temps identiques. Certaines activités ont une portée annuelle et se déroulent suivant le processus régulier d'octroi des crédits, tandis que d'autres ont une portée pluriannuelle et suivent de ce fait un processus pluriannuel de planification des politiques et des dépenses. Le tout forme un cycle de trois à cinq ans selon le processus en vigueur.

Encore une fois, plusieurs raisons justifient cette pratique. Il y a d'abord et avant tout le fait que les finances publiques, en raison de leur taille, sont extrêmement dépendantes du cycle économique, qui s'étend sur plusieurs années et qui comprend des phases de croissance, de stagnation et de récession. Il faut ajouter à cela que la majorité des dépenses publiques sont devenues des dépenses incompressibles, c'est-à-dire des dépenses que les gouvernements et les administrations sont obligés

d'effectuer en vertu des lois statutaires (les lois sur les pensions de vieillesse, par exemple), des accords signés avec d'autres administrations, des conventions de travail des employés du secteur public ou encore de la dette accumulée. Tout cela nécessite une planification et une prise de décision qui embrassent une période plus longue que douze mois. Les activités annuelles, pour leur part, sont requises, comme nous le savons maintenant, par la règle de l'annualité du budget. Pour mieux comprendre l'articulation de ces deux types d'activités, nous allons jeter un coup d'œil aux deux calendriers utilisés par le gouvernement du Canada : le cycle de planification des dépenses et le processus d'octroi des crédits parlementaires.

Le calendrier de planification du gouvernement du Canada débute au mois de juin par l'examen des priorités du gouvernement et par l'analyse de l'état du plan financier. Il se termine en mars avec la retouche finale effectuée par les ministères aux plans opérationnels de l'exercice, qui débute officiellement le 1er avril. Selon ce que nous pouvons observer, le calendrier de planification est d'une période de dix mois. La raison en est simple : le processus de planification des dépenses précède la rédaction finale du budget des dépenses, lequel comprend l'ensemble des crédits à être votés. Ce document est toujours déposé avant le 1er mars, lorsque la Chambre est en session parlementaire[39].

4.1. Le calendrier législatif

Le processus d'octroi des crédits doit donc débuter avec le premier jour de mars. Il s'ouvre sur l'examen par les deux chambres du Parlement des projets de loi autorisant le budget supplémentaire et le budget provisoire. Cette démarche est rendue nécessaire d'abord par le fait que le gouvernement doit obtenir les crédits supplémentaires pour couvrir toutes les dépenses effectuées au cours de l'exercice qui se termine. Elle est aussi indispensable pour que des crédits de dépenses soient disponibles dès le 1er avril, le budget des dépenses principales n'ayant pas encore été adopté. Le budget provisoire vient ainsi combler le vide juridique qui, sinon, interdirait au gouvernement d'émettre des chèques[40]. La coutume du budget provisoire est sans risque puisqu'elle touche environ le quart du budget total à venir ; le montant des dépenses incompressibles, nous l'avons déjà noté, couvre largement le budget provisoire. À la même époque, l'activité parlementaire connaît une période particulièrement fébrile avec la lecture du discours du budget par le ministre des Finances et le débat qui s'ensuit. C'est au printemps que le Parlement est appelé à étudier et à voter le projet de loi des crédits du budget des dépenses principal. Plus tard dans l'année, en automne et en hiver, les élus auront à se pencher sur les projets de loi concernant le ou les budgets de dépenses supplémentaires.

39. Voir *ibid.*, p. 67-68.

40. Une telle situation survient assez fréquemment aux États-Unis, où le refus du Congrès d'entériner le budget présenté par le président paralyse pour un certain temps toutes les activités budgétaires du gouvernement américain. On image facilement la tension que cela provoque dans l'ensemble de la population.

CONCLUSION

Le bref regard que nous venons de poser sur le phénomène des finances publiques ne suffit pas à exposer toute la mécanique de l'administration financière de l'État. Ce n'était d'ailleurs pas le but de ce chapitre. En revanche, ce petit aperçu débouche sur deux constats. Premièrement, nous aurons vu qu'avec le temps, les finances publiques modernes sont devenues un des éléments essentiels de la vie en collectivité. Les diverses missions qu'elles desservent recouvrent la quasi-totalité des faits et gestes d'une société. Deuxièmement, l'évolution du rôle de l'État et, par conséquent, de celui des finances publiques, a fait augmenter le nombre d'intervenants au point où les deniers publics sont devenus une responsabilité véritablement collective. Aujourd'hui, contrairement à hier, le processus de décision en matière budgétaire n'est plus l'apanage exclusif des autorités politiques et administratives. Ces dernières doivent désormais composer avec une pluralité d'organisations qui parlent au nom de différents groupes de citoyens. Ces deux constats prouvent de façon éloquente que les finances publiques ne peuvent être administrées de la même manière que les finances personnelles et celles des entreprises.

CHAPITRE 8

LES DÉFIS ET LES ENJEUX DE L'ADMINISTRATION DU CAPITAL HUMAIN DU SECTEUR PUBLIC

Louise Lemire

Partout dans le monde, et plus particulièrement depuis une trentaine d'années, les dirigeants politiques et les gestionnaires des administrations publiques doivent faire face à des défis et à des enjeux nombreux, complexes et variés. Parmi ceux-ci, on peut citer le vieillissement et la diversité de la population, la santé publique, la modification de la cellule familiale, les choix prioritaires de financement, le passage d'une économie en forte croissance à une économie en récession ou en faible croissance, l'élargissement de l'écart entre les riches et les pauvres, l'intensification de la concurrence mondiale, l'évolution des goûts des consommateurs, l'intervention et le retrait de l'État dans des activités importantes de l'économie et de la société, la volatilité des marchés financiers et le pouvoir d'achat des consommateurs, l'augmentation exponentielle et généralisée de l'utilisation des technologies de l'information, le développement du commerce et du gouvernement électroniques, la redéfinition de la nature du travail et des carrières, la peur du terrorisme international et bien d'autres phénomènes encore[1].

1. Bryson, 2004.

Si l'évolution de l'environnement a eu des effets moins spectaculaires et moins rapides dans le secteur public que dans le secteur privé, il n'en demeure pas moins que le changement y est aussi devenu la règle plutôt que l'exception. Par conséquent, pour survivre, prospérer et bien remplir leur mission, les administrations publiques doivent aussi répondre aux défis de leur environnement. Les organisations, quel que soit leur secteur d'activité, se trouvent désormais essentiellement devant deux grands choix : soit elles continuent simplement de faire ce qu'elles ont toujours fait, mais mieux ; soit elles décident de relever de nouveaux défis environnementaux et de changer leurs orientations et leurs stratégies. Cela signifie qu'il faut apprendre à penser et à agir stratégiquement, plus que jamais auparavant. La gestion des connaissances comme élément d'un processus intégré de planification stratégique des ressources humaines[2] s'avère souvent toute désignée pour venir en aide aux organisations. En effet, les résultats de recherches empiriques démontrent que les organisations les plus admirées sont celles qui ont *la capacité d'attirer et de retenir les employés talentueux, de les développer, de les motiver, de les récompenser et de les plonger dans des cultures d'entreprise et des processus organisationnels qui leur permettront de réussir*[3].

Toutefois, à long terme, ces changements pourraient avoir de plus profondes répercussions sur les priorités des administrations publiques, qui devront s'assurer de disposer des compétences nécessaires pour exercer les nouvelles activités essentielles à la réalisation de leurs missions. De fait, les administrations publiques sont plus vulnérables au phénomène du vieillissement de la population que les organisations du secteur privé à cause de l'âge plus avancé de leur effectif, de la souplesse des critères d'admissibilité à la retraite et de l'application de politiques internes qui rendent difficiles la retraite progressive et le réengagement des retraités.

De plus, les enjeux liés à la situation économique ont placé les administrations publiques devant l'obligation de s'adapter rapidement au bouleversement de leurs habitudes de fonctionnement, et provoqué une forte tension sur la gestion des ressources humaines puisque les dépenses en personnel représentent une proportion considérable de leurs budgets. Comme la marge de manœuvre quantitative continuera de se réduire progressivement, la dimension qualitative, c'est-à-dire la gestion des compétences des ressources humaines, deviendra de plus en plus stratégique.

En somme, la compétitivité organisationnelle passe désormais par les ressources humaines, dont les compétences deviennent cruciales[4]. La capacité d'une personne à développer son domaine de compétences, à remplir une mission malgré l'évolution qui affecte l'environnement[5] est, par voie de conséquence, aussi perçue comme un avantage concurrentiel, à la fois pour l'individu et pour l'organisation[6]. La situation est complexe, et les administrations publiques devront prendre les mesures

2. La planification stratégique des ressources humaines est dite *intégrée* lorsqu'il y a adéquation entre les objectifs et activités de ressources humaines et les objectifs et activités de l'organisation. « L'intégration signifie que la gestion des ressources humaines s'inscrit dans un ensemble plus vaste et contribue, de concert avec les autres fonctions organisationnelles, à la réalisation d'objectifs communs. » G. Guérin et T. Wils (1992, p. 138), cité dans L. Lemire *et al.* (2011, p. 163).
3. Storey, 2006 ; Wils, Le Louarn et Guérin, 1991 ; Ulrich, 1987 ; Brilman, 2005.
4. Henry et Mayle, 2002.
5. Barjou, 1997.
6. Ok et Tergeist, 2003.

pertinentes pour améliorer non seulement leur propre fonctionnement, mais aussi celui des services publics. La gestion des ressources humaines constitue un moyen, parmi d'autres, de relever le défi.

Ce chapitre est consacré aux défis et enjeux de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques modernes. Pour mieux comprendre le présent et les futurs possibles, il faut connaître le passé. Par conséquent, dans la première section de ce chapitre, nous aborderons succinctement le processus de modernisation des administrations publiques fédérale canadienne et québécoise. La deuxième section sera consacrée au contrat psychologique de travail. Nous verrons comment la nouvelle relation d'emploi, élément constitutif de la nouvelle gestion publique, a évolué au fil du temps. Les effets de la perception de cette évolution sur l'efficacité de la gestion des ressources humaines et, par voie de conséquence, sur la performance organisationnelle seront aussi examinés. La troisième section de ce chapitre mettra l'accent sur les tendances actuelles en matière de gestion des ressources humaines. Autrement dit, il s'agira d'un état des lieux fondé sur des rapports récents sur la place occupée par la gestion des ressources humaines dans les organisations du secteur public. Dans la quatrième section, nous traiterons deux enjeux prioritaires de la gestion des ressources humaines : 1) la gestion des connaissances dans le cadre d'un processus de planification stratégique des ressources humaines intégré ; 2) l'appropriation des rôles que sont appelées à jouer les communautés de ressources humaines pour participer réellement à l'efficience, à l'efficacité et à l'économie des organisations. Une réflexion sur le rôle stratégique de la fonction ressources humaines dans les administrations publiques servira de conclusion.

1. LA MODERNISATION DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES[7]

Le passage d'une fonction publique bureaucratique à une fonction publique moderne comprend inévitablement l'assouplissement de ses règles de fonctionnement. La recherche de l'efficience, de l'efficacité et de l'économie suppose généralement de faire plus avec moins. Le réflexe traditionnel consistait plutôt à diminuer les dépenses en réduisant les effectifs qu'à modifier les façons de faire. Bien que, de l'avis de certains observateurs, cette époque semble révolue[8], il semble y avoir encore une certaine résistance en ce qui a trait à l'impact des réformes sur le lien entre le fonctionnaire et le bénéficiaire de services publics. La relation avec un client est bien différente de la relation traditionnelle avec un contribuable administré.

1.1. L'administration publique fédérale du Canada

À l'issue de la période turbulente de la première moitié du XX^e^ siècle, caractérisée par des guerres mondiales et une crise économique majeure, le Canada entra dans une ère de prospérité et de modernisation. Des années 1950 à la moitié de la décennie 1980, l'État canadien a, comme plusieurs gouvernements d'autres pays occidentaux,

7. Pour plus de détails au sujet de la modernisation des administrations publiques, voir Lemire et Martel, 2007, p. 25-54.
8. Dupuy, 1999, p. 6.

accru son rôle. La taille de la fonction publique a suivi proportionnellement. Reposant sur un large consensus social à propos du rôle de l'État dans la société et de sa contribution à un ensemble de responsabilités économiques, sociales et culturelles, l'État-providence s'est alors instauré[9].

Au milieu des années 1980, la concurrence mondiale provoqua une crise des finances publiques assez importante pour remettre en question le rôle du gouvernement fédéral canadien à un moment où l'élastique de la capacité de payer collective semblait avoir presque atteint son point de rupture et le niveau de confiance des citoyens envers leur gouvernement, avoir touché le fond du baril. Mais il fallut attendre jusque vers 1995 pour qu'émerge la nécessité d'une réforme majeure de l'appareil d'État ayant pour but de rétablir l'équilibre des finances publiques[10]. Qualifiée par les experts de modérée et de continue, cette réforme de la fonction publique fédérale canadienne devait permettre d'atteindre plusieurs objectifs principaux : un meilleur contrôle des dépenses et un accroissement de la productivité face aux contraintes budgétaires pour la lutte au déficit et la réduction de la dette publique ; l'émergence d'un gouvernement décentralisé, réduit et davantage axé sur les services ; un engagement renouvelé à satisfaire les besoins des citoyens ; l'amélioration de la perception qu'avait le public du gouvernement fédéral ; enfin, la gestion de l'évolution démographique de la population des fonctionnaires[11].

Avec le gouvernement conservateur du premier ministre Mulroney, on assista à l'expansion de la *nouvelle gestion publique*. Cette philosophie de gestion préconisait la redéfinition du rôle de l'État, la réduction des interventions, l'élimination du déficit, l'équilibre budgétaire, l'élimination des obstacles à la gestion efficace et l'intention de satisfaire la clientèle[12]. Ces préceptes dataient de la Commission Glassco[13], mais la sensibilisation des gouvernements Thatcher, Reagan et Mulroney[14] permettait de faire ressortir cette vieille idée qu'une pratique gouvernementale semblable au secteur privé, axée plutôt sur le client que sur la communauté en général[15], pouvait être bénéfique.

Puis, en avril 2001, le premier ministre Chrétien annonça la création du Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines, qui avait pour mandat, d'une part, de recommander un cadre stratégique, législatif et institutionnel

9. Gow, 2004 ; Commission de la fonction publique du Canada, 2000.
10. Commission de la fonction publique du Canada, 2000.
11. *Ibid*.
12. Charih et Rouillard, 1997, p. 27.
13. Bien que plusieurs rapports aient été déposés dans l'intervalle, l'étape suivante de l'avènement de la gestion moderne des administrations publiques se situe en 1960, lorsque le gouvernement conservateur de John Diefenbaker créa la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco). Cette dernière allait, deux ans plus tard, déposer un rapport contenant des recommandations quant aux orientations étatiques souhaitables pour obtenir l'efficience, l'économie et l'amélioration de la conduite des affaires de l'État. C'est à ce moment qu'est apparu le besoin de réformer l'administration gouvernementale. Sous le thème *Laisser les gestionnaires gérer*, la Commission Glassco proposait plusieurs modifications inspirées de la productivité du secteur privé. Globalement, les recommandations de la Commission ont été bien accueillies, mais leur application a été décevante. Pour plus de détails, voir Lemire et Martel, 2007, p. 27-28.
14. Margaret Thatcher, première ministre du Royaume-Uni de 1979 à 1990 ; Ronald Reagan, président des États-Unis de 1981 à 1989 ; Brian Mulroney, premier ministre du Canada de 1984 à 1993.
15. Charih et Rouillard, 1997, p. 29.

devant sous-tendre la gestion des ressources humaines et, d'autre part, de mettre en place les assises sur lesquelles s'appuierait une fonction publique moderne, innovatrice, dynamique et à l'image de la diversité canadienne, non seulement pour recruter, retenir, former et perfectionner les personnes dont elle aurait besoin, mais aussi pour favoriser un climat de travail apte à servir les intérêts des Canadiens[16]. Les travaux de ce groupe de travail se sont concrétisés lors du dépôt du projet de loi sur la modernisation de la fonction publique, le 6 février 2003.

En ce sens, le budget de 2005 du ministère des Finances rappelle que ce sont les gens qui font la valeur d'un bon gouvernement[17] et que la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* reconnaît que l'une des plus importantes priorités du gouvernement est de favoriser l'excellence au chapitre de la gestion des personnes et du leadership au sein de la fonction publique[18].

1.2. L'administration publique du Québec

L'entrée du Québec dans la vague des réformes administratives a été plutôt tardive et modérée[19], puisque de véritables changements n'ont été entrepris qu'au printemps 2000, lorsque la Loi sur l'administration publique a impulsé une réforme d'ensemble dont l'application a été progressive jusqu'en avril 2002. Mais c'est dès l'arrivée des années 1960 qu'on a assisté au réveil de la société québécoise ainsi qu'à l'émergence de sa fonction publique[20]. Sous le règne de Maurice Duplessis (premier ministre du Québec jusqu'en 1959), l'évolution des institutions publiques était paralysée par un conservatisme empreint des valeurs du début du siècle. L'entrée au pouvoir du Parti libéral de Jean Lesage à l'élection de 1960 a marqué le départ de la modernisation du Québec. Cette période est connue comme étant la *Révolution tranquille*[21]. Elle est caractérisée par de nombreuses réformes expansionnistes[22] qui ont duré une vingtaine d'années. Elle a marqué un tournant, un sentiment que le Québec devait rattraper « son retard par rapport à l'Europe et au reste de l'Amérique du Nord sur les plans politique, économique et administratif qui animent les grandes politiques de cette période[23] ».

Cette phase a aussi été caractérisée par l'apparition d'un État-providence. Dans tous les secteurs, le gouvernement du Québec est devenu de plus en plus interventionniste, ce qui a provoqué l'élargissement de sa structure administrative[24]. Dans le but d'être *maître chez nous*[25], on a procédé à plusieurs modifications majeures.

16. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2003, p. 1.
17. Ministère des Finances du Canada, 2005, p. 10.
18. *Ibid.*
19. Côté, 2006, p. 4.
20. Bourgault *et al.*, 1997, p. 304, 352 ; Ministère du Conseil exécutif, 1997, p. 19.
21. Ministère du Conseil exécutif, 1997, p. 19 ; Conseil du Trésor, 1999, p. 5.
22. Bourgault *et al.*, 1997, p. 352-353.
23. Ministère du Conseil exécutif, 1997, p. 19.
24. Bourgault *et al.*, 1997, p. 304.
25. Slogan du premier ministre Jean Lesage à partir de 1964.

Les principales réformes sont sans doute la transformation des systèmes de santé et d'éducation, jusqu'alors administrés par le clergé, et la nationalisation de l'industrie de l'hydroélectricité, qui a donné naissance à Hydro-Québec[26].

L'ensemble des transformations étatiques a entraîné une augmentation des effectifs publics. Afin de conserver le contrôle de l'administration, le gouvernement a adopté la Loi sur la fonction publique en 1965 pour circonscrire les mécanismes de gestion du personnel. Cette loi et le Code du travail, très progressifs pour l'époque[27], octroyaient aux fonctionnaires la reconnaissance syndicale, le droit à la négociation collective (sauf aux pompiers et aux gardiens de prison), le droit de grève et la sécurité d'emploi. Par la même occasion, on solidifiait les fondements d'une gestion publique compétente et indépendante du pouvoir politique[28]. D'ailleurs, les emplois permanents assuraient une stabilité et une continuité à l'administration, peu importent les changements à l'Assemblée nationale[29]. En outre, la création de la Commission de la fonction publique, en 1965, a contribué à confirmer le principe du mérite[30].

La phase expansionniste a pris fin au début des années 1980[31]. L'échec du premier référendum (1980) et la crise économique (1981-1982) ont été les principales causes de cet arrêt de croissance. À l'instar des autres provinces et pays, le gouvernement québécois faisait face à la mondialisation des marchés, aux changements technologiques et à un électorat vieillissant et plus éduqué. Les élus devaient donc revoir leur conception de la gestion publique. L'intérêt pour la *nouvelle gestion publique* s'est alors fait sentir à Québec[32], comme à Ottawa.

Les études effectuées par la suite par divers groupes de travail ont mené à la réforme du début de ce siècle. Au mois de juin 1999, le ministre d'État à l'administration et à la fonction publique déposait l'énoncé politique *Pour de meilleurs services aux citoyens – un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*, et le gouvernement péquiste de Lucien Bouchard adoptait, en 2000, la Loi sur l'administration publique[33].

Puis, le *Plan de modernisation de 2004-2007*, déposé au printemps de 2004, a ravivé l'effort de modernisation en axant les priorités sur le déploiement du gouvernement dans Internet (Services Québec), sur l'allégement des structures (réévaluation de la pertinence des organismes), sur l'intégration des services administratifs (création du Centre des services partagés) ainsi que sur la diminution et le renouvellement des personnels[34].

En réalité, les changements survenus dans les administrations publiques occasionnent, comme nous le verrons plus loin, certaines difficultés émotionnelles[35] dans la relation d'emploi.

26. Suite à l'élection du Parti québécois de René Lévesque.
27. Bourgault *et al.*, 1997, p. 353.
28. *Ibid.*, p. 304.
29. Ministère du Conseil exécutif, 1997, p. 20.
30. Rouillard *et al.*, 2004, p. 18.
31. Bourgault *et al.*, 1997, p. 353 ; Ministère du Conseil exécutif, 1997, p. 21.
32. Bourgault *et al.*, 1997, p. 353-354.
33. Loi sur l'administration publique, L.R.Q., c. A-6.01.
34. *Ibid.*
35. *Ibid.*, p. 8.

ENCADRÉ 8.1.

Quelques particularités des administrations publiques québécoise et canadienne en matière de gestion des ressources humaines

La question du statut du personnel de l'État appelé à soutenir les gouvernements, c'est-à-dire la fonction publique, est d'une importance stratégique. Au **Québec**, la fonction publique s'est dotée d'un *régime de carrière* tel que le gouvernement puisse s'appuyer sur un personnel compétent parce qu'il est recruté sur la base du mérite[1], neutre parce qu'il est dépolitisé, et stable parce qu'il bénéficie d'un engagement à durée indéterminée plutôt que pour un mandat fixe. Cette dernière caractéristique fait en sorte que l'engagement d'un employé à un poste ne peut être remis en question du seul fait de la fin du mandat qui y serait rattaché : on parlera d'employé doté de la permanence pour désigner celui qui bénéficie du plein statut de fonctionnaire prévu par la loi. Une particularité du régime québécois a consisté, partout dans le secteur public, à ajouter à la permanence un régime de sécurité d'emploi quasi absolu. Ces deux notions sont d'ailleurs souvent considérées comme équivalentes.

Ainsi, la sécurité d'emploi offerte aux employés permanents leur attribue la forme la plus poussée d'assurance qui puisse être accordée : l'employeur ne peut en effet procéder à des licenciements, au sens d'une cessation d'emploi, pour des motifs fondés sur les exigences du service ou les conditions économiques de l'entreprise. Le fonctionnaire permanent a donc l'assurance de conserver un emploi, même en cas de pénurie de travail résultant, par exemple, d'une réduction d'effectifs ou d'une réorganisation administrative. Cette protection constitue un volet économique ajouté à la permanence, celle-ci comportant un volet politique en protégeant le fonctionnaire contre les renvois arbitraires, par exemple, pour des raisons partisanes. Comme leurs collègues de la fonction publique, la quasi-totalité des employés permanents des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux bénéficient de la sécurité d'emploi, laquelle est acquise après une certaine période de service continu. Les perspectives de carrière, la sécurité financière et le statut que sous-tend la sécurité d'emploi constituent des facteurs d'attraction indéniables qui favorisent le recrutement des meilleurs candidats.

Au **Canada**, la fonction publique fédérale s'est développée pendant de nombreuses décennies sans que la sécurité d'emploi ne soit formellement accordée aux employés. De fait, celle-ci n'aura été accordée aux fonctionnaires fédéraux qu'au début des années 1990, au moment où leur gouvernement s'apprêtait à se réorganiser et à réduire son effectif de façon importante. Cette protection a dû être rapidement mise de côté par la loi et rachetée par les programmes destinés à indemniser les employés touchés par la perte de celle-ci. La règle n'aura eu finalement pour rôle que de protéger les employés contre les initiatives gouvernementales de réduction des effectifs pouvant mener à leur licenciement. Cette caractéristique de la fonction publique fédérale, réputée pour son professionnalisme[2], ne l'a pas empêchée de se doter d'un personnel neutre, compétent et stable.

Une autre particularité intéressante de la gestion des ressources humaines au sein des administrations publiques réside dans l'exigence d'une **gestion du patrimoine humain**, puisque **les flux d'entrées et de départs** y sont assez faibles, sauf exception, comme dans les cas de réduction

des effectifs des années 1990. Ainsi, les administrations publiques n'ont pas comme tradition de recruter massivement sur le marché du travail externe pour s'adapter aux aspects évolutifons de l'environnement qui ont une incidence sur le contenu des emplois. Par conséquent, les administrations publiques ont traditionnellement transformé les compétences existantes sans s'occuper d'en acquérir de nouvelles, s'efforçant donc de gérer en fonction des **stocks** et non des **flux**[3]. L'adaptabilité des structures publiques doit ainsi s'effectuer par l'interne plutôt que par l'externe, ce qui rend fondamentale la gestion de leur patrimoine humain.

Cette situation implique, entre autres, que le **développement des compétences** des ressources humaines revêt une importance stratégique, que les processus de recrutement et de sélection sont fondamentaux, et que la mobilité fonctionnelle constitue une assurance contre l'incapacité d'adaptation future. Non seulement est-il nécessaire de fournir un effort de développement des compétences qui soit significatif, mais encore faut-il faire évoluer l'ensemble des ressources humaines, quelles que soient leurs capacités d'apprentissage. Quant à l'efficacité des processus de recrutement et de sélection, elle est essentielle en ce sens que les erreurs dans ces domaines sont difficiles à réparer. Enfin, si la mobilité fonctionnelle est aujourd'hui une réalité dans certaines administrations publiques, il existe encore beaucoup de fonctionnaires qui occupent le même poste pendant 10, 15 ou même 25 ans, souvent sans que le contenu de l'emploi se soit transformé et les ait obligés à évoluer au même rythme.

Source : Extrait de Lemire et Martel, 2007, p. 18-22.

1. Selon la Commission de la fonction publique du Canada (CFP), le **mérite** est la sélection d'un individu considéré comme le mieux qualifié après comparaison avec les qualifications d'autres individus. Toutefois, l'idée de recruter *celui qui apparaît le mieux qualifié* et les changements successifs de critères au cours des dernières décennies, qui ont amené à inclure le sexe, la race et les incapacités physiques, ont probablement contribué à la vague de relativisme que l'on retrouve dans les écrits sur la fonction publique. Pour plus de détails, voir Gow et Simard, 1999, p. 81-99. En vertu de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* canadienne, une nomination est fondée sur le *mérite* lorsque, selon la CFP (ou son représentant), la personne à nommer possède les qualifications essentielles pour le travail à accomplir ; le processus de nomination tient compte de toute qualification supplémentaire pouvant être un atout, des exigences opérationnelles ou des besoins actuels et futurs de l'organisation : <http://www.psc-cfp.gc.ca/abt-aps/rprt/holdsworth/index-fra.htm>, décembre 2011. Selon Kernaghan (2008, p. 4), il faut faire une distinction entre le **principe du mérite** et le **système du mérite**. Le **principe du mérite** repose sur la notion selon laquelle les candidats ont tous des occasions raisonnables d'obtenir un emploi et les processus de sélection permettent d'évaluer leur aptitude à remplir le poste. Le **système du mérite** est un ensemble de règles, de règlements, de lignes directrices et de procédures destinés à l'application du **principe du mérite**.

2. La fonction publique professionnelle et non partisane est celle où les leaders politiques travaillent en partenariat avec les employés de l'État. Cela suppose que ces derniers soient des conseillers bien informés, capables d'aider le gouvernement à mener à bien sa stratégie. Cela suppose également que la fonction publique ait les connaissances spécialisées et le savoir-faire nécessaires pour moderniser continuellement ses services, et qu'elle se charge de moderniser ses institutions pour répondre aux besoins changeants des citoyens et de la société (Commission de la fonction publique du Canada, 2000).

3. Les notions de **gestion des stocks** et de **gestion des flux** dans la gestion des ressources humaines font un emprunt à une terminologie assez contestable, dans la mesure où il paraît difficile de penser que les personnes au travail constituent un **stock** comme les autres. C'est pourtant l'expression consacrée pour désigner les actions menées sur le personnel existant. En effet, si la **gestion des flux** fait référence à la gestion des *entrées* et des *départs*, donc à la gestion des recrutements et de la mobilité externe, la **gestion des stocks**, elle, vise à adapter ou à bien faire *fructifier* le **patrimoine humain** d'une structure, c'est-à-dire à développer les compétences des agents et à bâtir les conditions susceptibles de favoriser leurs motivations. Si une entreprise privée peut faire le choix de **gérer par les stocks ou par les flux**, le secteur public, lui, consacre forcément l'essentiel de ses actions de gestion des ressources humaines à la **gestion des stocks**, puisque les flux y sont structurellement faibles, et risquent de l'être encore davantage dans les années à venir. Cette notion de **capital**, ou de **patrimoine humain**, est donc encore plus intéressante dans les services publics, en ce sens qu'elle pose le problème différemment. Les agents ne sont plus seulement un **stock**, mais un **capital** ou un **patrimoine** dont la valeur peut augmenter ou bien, au contraire, se dégrader en fonction de la qualité de la gestion qui y est menée. Or les capacités d'adaptation d'une structure sont d'abord largement dépendantes de ce **capital humain** et du **patrimoine de compétences et de motivations** dont elle dispose (Batal, 1997).

2. LE CONTRAT PSYCHOLOGIQUE DE TRAVAIL

Le nouveau contrat psychologique de travail qui s'établit entre l'individu et l'organisation à la suite d'une réduction des effectifs s'inscrit en parfaite communauté de lettre et d'esprit avec la nouvelle gestion publique, tous deux se réclamant d'un passage de la prudence-stabilité à la créativité-flexibilité, de la métaphore mécanique à l'organique, du respect des processus à l'atteinte des résultats et du carriérisme à la contractualisation, bref, d'une dynamique relationnelle (long terme) à une dynamique transactionnelle (court terme) entre l'individu et l'organisation.

Il existe une relation de complémentarité, ne serait-ce qu'au sens où le nouveau contrat psychologique se confond dans le mouvement plus large de la nouvelle gestion publique, ce qui donne à penser que la distinction fondamentale entre ces derniers en est une par inclusion : le nouveau contrat psychologique de travail, au même titre que la contractualisation des emplois qui lui est inhérente, doit être compris comme un élément constitutif de la nouvelle gestion publique. En ce sens, la rupture présumée du contrat psychologique de travail entre l'individu et l'organisation renvoie à la nouvelle gestion publique et non à la réduction des effectifs elle-même.

2.1. La définition du concept de contrat psychologique de travail

Le concept de contrat psychologique de travail permet d'expliquer la dynamique qui se construit entre un employé et son employeur au sujet de l'interprétation des conditions formelles ou informelles de la relation d'emploi soumise à des changements rapides de l'environnement[36]. Le contrat prend forme lorsque l'une des parties croit qu'on lui a promis qu'elle obtiendra une part des bénéfices escomptés d'une ou de plusieurs actions données[37]. Il évolue en fonction des changements organisationnels, du développement personnel de l'individu, de l'âge et de la durée de la relation d'emploi[38]. Il permet aussi d'examiner la perception que construit un individu touché directement par de tels changements, de même que l'influence de cette perception sur ses attitudes et comportements[39].

Il n'y a pas de consensus sur les éléments que devrait contenir un contrat psychologique, mais il est généralement admis qu'il a été significativement modifié au fil des ans[40]. Traditionnellement, la plupart des organisations avaient adopté une structure hiérarchique et bureaucratique et développé une relation d'emploi paternaliste. Le contrat psychologique était clair et pouvait se résumer comme suit : en échange de la pleine et entière participation de l'individu au meilleur fonctionnement de l'organisation, celle-ci lui offre la possibilité d'y construire progressivement

36. Rousseau, 1995, 2011 ; Turnley et Feldman, 1999.
37. Flood *et al.*, 2001.
38. Sharpe, 2003.
39. McDonald et Makin, 2000 ; Turnley et Feldman, 1999 ; Kissler, 1994.
40. Sharpe, 2003.

l'ensemble de sa carrière, le travail satisfaisant ou supérieur entraînant ponctuellement des promotions auxquelles se conjuguent de nouveaux défis et de nouvelles responsabilités[41].

L'un des changements les plus significatifs de la relation d'emploi depuis les années 1990 a été la perte de la sécurité d'emploi[42] : par exemple, les programmes de réaménagement d'effectifs d'organisations publiques et privées ont affecté des employés traditionnellement protégés contre les crises économiques ; de nombreuses mises à pied n'ont pas été suivies des habituels rappels au travail ; des changements dans les structures de gestion des organisations ont eu des effets dévastateurs sur les cheminements de carrière anticipés. De plus, la nécessité de renforcer la souplesse des organisations par des pratiques de gestion comme l'impartition et la sous-traitance a modifié l'organisation du travail de nombreux employés, qualifiés ou non. Les conditions de travail ont été significativement modifiées : par exemple, la charge de travail individuelle a augmenté ; le succès de l'organisation repose désormais non seulement sur la réduction de ses coûts, mais aussi sur l'amélioration de la performance ; on recherche la flexibilité organisationnelle ; les responsabilités des employés sont enrichies ; les descriptions d'emploi sont élargies ; enfin, on exige le développement de compétences centrées, entre autres, sur la capacité de l'employé à évaluer des situations, à améliorer les communications interpersonnelles et à résoudre des problèmes[43].

2.2. La typologie du contrat psychologique de travail

Bien que la compréhension du contrat psychologique de travail diffère selon les cultures[44] et que, par conséquent, les conditions spécifiques du contrat puissent varier d'un individu ou d'un groupe d'employés à un autre, les écrits font généralement référence à deux principaux types d'obligations dont les fondements sont différents, soit les obligations relationnelles et les obligations transactionnelles[45].

41. Lemire *et al.*, 2003 ; Capelli, 1999 ; Sims, 1994.

42. Sharpe, 2003. Notons que la question de la sécurité d'emploi des fonctionnaires fédéraux est régie par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qui détermine la façon dont les fonctionnaires peuvent être mis en disponibilité, et par le *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique*, qui en précise la mise en application. C'est la *Directive sur le réaménagement des effectifs* de 1991 qui, intégrée à la convention collective cadre, a procuré la plus grande sécurité pour le personnel de l'administration publique fédérale du Canada. Mais, par la *Loi d'exécution du budget de 1995*, le gouvernement du premier ministre Chrétien annonça son intention de couper 45 000 postes de fonctionnaires à travers le Canada. La sécurité d'emploi a été rachetée aux employés par des programmes pour compenser la perte de leur protection. La compréhension qu'ont la majorité des fonctionnaires de la sécurité d'emploi dans le secteur public fédéral est que celle-ci existe bel et bien et qu'elle repose sur l'existence d'un contrat psychologique qui lie l'organisation à l'individu et en fonction duquel l'individu, en échange d'un travail satisfaisant ou supérieur, se voit offrir des occasions d'ascension hiérarchique. Pour plus de détails sur les éléments abordés ici, voir Borgeat, 1996, p. 89-94 ; Lemire *et al.*, 2003, p. 95-114. Au Québec, il convient de distinguer la situation dans la fonction publique proprement dite, dont les employés sont nommés en vertu de la Loi sur la fonction publique, de celle qui s'observe dans les réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux. Pour un historique de ces régimes de sécurité d'emploi, voir Borgeat, 1996.

43. Sharpe, 2003 ; Capelli, 1999 ; Sims, 1994.

44. Thomas, Au et Ravlin, 2003.

45. *Ibid.* ; McDonald et Makin, 2000 ; Morrisson et Robinson, 1997.

D'une part, le contrat de type transactionnel repose sur une légitimité légale/rationnelle et émerge d'une relation centrée sur des intérêts que les deux parties s'attendent à voir satisfaits. Il renvoie à des obligations spécifiques de courte durée et ne demande qu'un faible engagement réciproque de chacune des parties. Ces obligations sont généralement considérées comme étant de nature économique ou financière – par exemple le fait pour l'employé d'accepter de travailler des heures supplémentaires, de développer ses compétences et d'avoir une rémunération basée sur la performance, et l'engagement de l'employeur à contribuer au développement des compétences de l'employé –, sans pour autant que l'employé développe un sens de loyauté envers l'organisation.

Quant au contrat de type relationnel, il repose sur une légitimité affective et morale. Il renvoie à des obligations socio-émotionnelles de longue durée en vertu d'un engagement réciproque de chaque partie, notamment, pour l'employé, par un sens d'engagement envers l'organisation et, pour l'employeur, par l'octroi de la sécurité d'emploi. Ces deux types de contrats ne sont pas mutuellement exclusifs. Plusieurs chercheurs soulignent même l'importance de l'équilibre dynamique de ces deux types de contrats comme déterminant des attitudes et comportements des employés[46].

2.3. De l'ancien au nouveau contrat psychologique de travail

Comme le souligne David M. Noer[47], l'ancien contrat psychologique (relationnel) a émané de la culture des États-Unis de la période de l'après-Seconde Guerre mondiale, qui valorisait les relations d'emploi à long terme dans des organisations de grande taille dans un pays historiquement reconnu pour son avantage concurrentiel. Aujourd'hui, la réalité est tout autre. Pour bien saisir le passage de l'ancien au nouveau contrat psychologique, Noer utilise les cinq éléments constitutifs du contrat psychologique, à savoir : 1) le type de relation d'emploi (à long terme vs situationnelle) ; 2) les récompenses liées à la performance ; 3) les styles de management ; 4) la loyauté ; 5) la durée de l'emploi (voir le tableau 8.1).

Dans l'ancien contrat psychologique, la relation d'emploi s'étalait dans le long terme et comprenait un éventail d'avantages sociaux basés sur l'ancienneté des employés. Ce type de stratégie a permis aux organisations de s'assurer la loyauté de leurs employés. Mais celles-ci se retrouvent maintenant avec une main-d'œuvre vieillissante, homogène et non mobile, souvent désillusionnée. Celles qui veulent fonctionner sous le nouveau paradigme ont besoin d'une main-d'œuvre qui présente les caractéristiques opposées, comme la flexibilité et la diversité. Du côté des employés, certains se sentent captifs d'une organisation qu'il leur serait trop coûteux de quitter[48] à cause de l'accumulation d'avantages sociaux non transférables.

46. Lemire et Rouillard, 2003a ; McDonald et Makin, 2000 ; Sparrow, 1996, 1998 ; Robinson, Kraatz et Rousseau, 1994.
47. Noer, 1993, p. 156-177, cité dans Lemire et Martel, 2007, p. 113-116.
48. Voir l'encadré 8.2 sur les types d'engagement organisationnel.

TABLEAU 8.1.

ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DU CONTRAT PSYCHOLOGIQUE

Éléments du contrat psychologique	Ancien contrat psychologique		Nouveau contrat psychologique	
	Stratégies	Résultats	Stratégies	Résultats
Relation d'emploi	Long terme. Avantages sociaux et services aux employés qui récompensent l'ancienneté. Processus de reconnaissance pour les employés qui renforce la relation à long terme.	Main-d'œuvre plutôt âgée. Main-d'œuvre homogène.	Situationnelle. Avantages sociaux flexibles et transférables. Absence de reconnaissance de l'ancienneté. Distinctions vagues entre les employés à plein temps, à temps partiel et temporaires.	Main-d'œuvre flexible.
Système de récompense lié à la performance	Système linéaire de rémunération. Symboles reliés au statut (linéaires). Descriptions de fonctions étroites. Normes de performance fixes.	Main-d'œuvre plafonnée sur le plan de la carrière. Main-d'œuvre démotivée (qui se sent trahie).	Reconnaissance de la contribution. Enrichissement de l'emploi et participation. Philosophie axée sur la qualité. Équipes de travail autogérées. Systèmes de récompenses et de performance non hiérarchisés.	Main-d'œuvre motivée. Main-d'œuvre orientée vers la tâche.
Style de management	Paternaliste. Excès de soutien aux employés. Systèmes de planification de carrière à long terme.	Main-d'œuvre dépendante.	Implication des employés. Autonomie des employés. Pas de programmes de soutien aux employés. Pas de planification de carrière détaillée à long terme. Relations exigeantes.	Main-d'œuvre habilitée.
Loyauté	Maintien du lien d'emploi. Cheminements de carrière à l'intérieur de l'organisation. Roulement volontaire pénalisé (l'employé qui a quitté volontairement pourra revenir à certaines conditions). Promotion interne ; recrutement externe non encouragé.	Main-d'œuvre de qualité « plutôt moyenne » ou « inférieure à la moyenne ». Main-d'œuvre homogène (qui ne représente pas de diversité).	Responsabilisation et travail de qualité. Cheminements de carrière non traditionnels. Roulement volontaire favorisé (processus entrée/sortie en relation avec la révision du plan de carrière). Recrutement axé sur la diversité.	Main-d'œuvre responsable.

Éléments du contrat psychologique	Ancien contrat psychologique		Nouveau contrat psychologique	
	Stratégies	Résultats	Stratégies	Résultats
Durée de l'emploi	À vie. Harmonisation des valeurs. Développement de relations.	Main-d'œuvre codépendante.	Contractualisation. Emploi à court terme. Aucun contrat à vie. Aucun engagement de prise en charge à vie.	Engagement de la main-d'œuvre et de l'organisation fondé sur la qualité du travail.

Source : Adapté de Noer, 1993, p. 157-158, cité dans Lemire et Martel, 2007, p. 114.

La promotion comme récompense de la performance individuelle est un autre élément fondamental de l'ancien contrat psychologique de travail. En réalité, la promotion a souvent servi à récompenser d'autres comportements et attitudes, comme la loyauté envers l'organisation, l'adhésion à la culture organisationnelle et les années de service. En outre, comme le système de rémunération est hiérarchique et linéaire, la promotion devient la seule façon d'obtenir une augmentation salariale et des avantages liés au statut, comme l'accès à un lieu de travail spacieux. Les descriptions d'emploi sont également élaborées hiérarchiquement, comme les cubes d'un jeu de construction empilés les uns sur les autres, et les normes de performance y sont décrites de façon statique. Dans le nouveau contrat psychologique, les structures organisationnelles sont aplaties, les promotions sont peu fréquentes et désormais basées sur la performance, et la plupart des employés sont structurellement plafonnés[49]. Les organisations offrent plutôt aux employés d'enrichir leur emploi, de participer à la prise de décision, et de partager la vision institutionnelle. Elles devraient dès lors se retrouver avec une main-d'œuvre motivée, prête à s'investir dans ses tâches et à fournir un travail de qualité.

Quant au style de management, l'ancien paradigme est celui des organisations paternalistes qui, tout en *prenant soin* de leurs employés, développent chez eux la dépendance et la conformité, ce qui empêche ces derniers de développer les compétences nécessaires pour survivre dans le nouveau paradigme. Dans le nouveau contrat psychologique, les employés sont appelés à saisir les occasions de développer leurs compétences, et il semblerait que la perspective de prendre soin eux-mêmes de leurs propres besoins augmente leur sentiment d'estime de soi et brise cette relation de codépendance. Enfin, les organisations facilitent le passage de l'ancien au nouveau paradigme en favorisant l'habilitation des employés[50] et la planification de carrière individuelle[51]. Les relations d'emploi sont ainsi de plus en plus exigeantes pour les employés.

49. Pour des résultats de recherche sur le plafonnement de carrière dans les administrations publiques, voir par exemple : Lemire et Saba, 1998, 2004 ; Lemire et Ben Hassine, 2002 ; Lemire et Rouillard, 2003b.

50. Le terme **habilitation** est employé dans la perspective des gestionnaires qui décident d'accorder une plus grande liberté d'action à des membres du personnel. Le terme **responsabilisation** (*accountability*) ne doit pas être employé en ce sens. Il met plutôt l'accent sur le fait que les personnes responsabilisées devront rendre compte de leurs actes. Office québécois de la langue française, 2003.

51. Noer (1993, p. 169) fait ici plutôt référence à ce qu'il appelle la **planification de l'emploi**, et non à la **planification de carrière** (élément constitutif de l'ancien paradigme), qui n'a plus son sens traditionnel

Noer[52] décrit les principes de l'ancien contrat psychologique pour l'individu comme suit : *Je suis reconnaissant à l'organisation de m'avoir offert un emploi et j'ai l'intention d'y faire carrière*. Les pratiques de ressources humaines de l'organisation pour lui rendre la réciproque sont alors les suivantes : *Nous prenons soin de nos employés et nous offrons des promotions uniquement à nos employés*. Mais les réalités de la nouvelle relation d'emploi font en sorte que les organisations ne peuvent plus tenir de telles promesses, ce qui crée un climat de méfiance. En outre, le fait d'avoir limité les promotions au marché interne a résulté en la présence dans l'organisation d'une main-d'œuvre homogène inapte à répondre aux exigences du nouveau paradigme.

Finalement, en ce qui a trait à la durée de la relation d'emploi, l'ancien paradigme exigeait que l'employé se comporte conformément à la culture organisationnelle, en échange de quoi l'organisation lui offrait une carrière. Il s'agissait d'une relation gagnant-gagnant à long terme qui permettait à l'employé d'élaborer des plans personnels (pour financer l'hypothèque, se mettre au service de la collectivité, etc.) et à l'organisation de compter sur une main-d'œuvre stable, socialisée et facile à gérer. Avec le nouveau paradigme, la relation est toujours du type gagnant-gagnant : l'employé n'a plus une confiance aveugle en l'organisation au sujet de sa carrière, et l'organisation n'en assume plus le fardeau. Le point de rencontre de l'employé et de son employeur n'est plus la relation d'emploi comme telle, mais la tâche. Non seulement cette relation serait plus saine, mais elle faciliterait aussi la diversification nécessaire à la survie des parties. La nouvelle relation d'emploi est donc plus explicite que l'ancienne. Elle peut aussi impliquer la création de contrats formels.

2.4. La rupture ou la violation du contrat psychologique de travail

Il y a rupture ou violation du contrat psychologique de travail lorsque les employés considèrent que l'organisation n'a pas respecté un ou plusieurs de ses engagements, qu'ils soient explicites ou implicites[53]. En tant que phénomène organisationnel, la complexité de la rupture ou de la violation du contrat psychologique tient à ce qu'elle est d'abord et avant tout perceptuelle, c'est-à-dire qu'elle peut se développer non seulement lorsque l'organisation n'a pas respecté ses engagements, que ce soit d'une manière délibérée, à la suite de circonstances indépendantes de sa volonté ou par inadvertance, mais encore lorsqu'il y a des interprétations divergentes touchant un ou plusieurs éléments du contrat psychologique[54]. L'organisation peut prétendre avoir respecté l'ensemble de ses engagements envers les employés, mais ces derniers peuvent, malgré tout, conclure à la rupture ou à la violation du contrat psycholo-

dans des organisations qui ne peuvent ni garantir un emploi ni prévoir les types de compétences qui seront requises dans le déroulement d'une carrière d'une trentaine d'années.

52. *Ibid.,* p. 172.

53. *Ibid.*

54. Lemire et Rouillard, 2003 ; Rousseau, 1995, p. 112-113.

gique[55]. Cette perception subjective d'une modification apportée unilatéralement à une entente de travail par un employeur peut occasionner la perception qu'il y a eu rupture ou violation d'un contrat psychologique et, par ricochet, réduire la contribution individuelle pour rééquilibrer l'échange.

En outre, la distinction entre la rupture et la violation du contrat psychologique dépendra uniquement du niveau d'engagement émotif chez l'individu, les deux représentant une déception ou une insatisfaction. Au départ, une attente non comblée représente une rupture du contrat psychologique, et cette rupture devient une violation si son non-respect provoque une réaction émotionnelle forte[56]. Au-delà de cette différence terminologique, c'est davantage au point de vue de la gravité des effets pour l'organisation que s'évalue la distinction, une violation étant plus néfaste qu'une rupture pour les activités de cette dernière[57]. Par exemple, la perte de confiance et le sentiment de trahison engendrés par la perception d'une violation peuvent réduire fortement, voire même éliminer, tout engagement affectif de l'employé envers l'organisation, qui aura alors tendance, par prudence ou par méfiance, à transformer un contrat relationnel en contrat transactionnel comportant le moins d'émotions possible[58]. Mais les réactions peuvent se manifester autrement, notamment par un accroissement de l'intention de quitter l'organisation, par l'utilisation de diverses formes d'expression de l'insatisfaction des attentes, ou encore par la réduction de l'engagement dans le travail[59]. Ces réactions ont des répercussions sur l'économie, l'efficience et l'efficacité des organisations[60].

55. Morrisson et Robinson, 1997 ; Rousseau, 1995.
56. Frustration, amertume, indignation, perception d'avoir été trahi : Poilpot-Rocaboy, 1998, p. 274. Certains auteurs, comme Conway et Briner (2005), affirment que cette distinction entre les termes **rupture** et **violation** est maintenant acceptée par la plupart des chercheurs du domaine du contrat psychologique, tandis que d'autres soutiennent le contraire, affirmant que cette distinction n'a fait qu'ajouter à la confusion qui entoure la recherche sur le contrat psychologique (p. ex., Campoy *et al.*, 2005). Enfin, en français, le terme **bris** (traduction de *breach*) est souvent utilisé au lieu de **rupture**.
57. Gérin, 2003.
58. Robinson *et al.*, 1994.
59. Rusbult *et al.*, 1988 ; Farrell, 1983 ; Hirschman, 1970.
60. Soni, 2004.

ENCADRÉ 8.2.

La trilogie de l'engagement organisationnel

Dans la littérature sur le comportement organisationnel, le concept de l'engagement organisationnel est généralement compris comme un lien émotionnel que construit l'individu envers l'organisation et qui repose, entre autres choses, sur des valeurs professionnelles et éthiques partagées, sur un désir croissant de demeurer membre de l'organisation et sur une volonté de contribuer progressivement au bon fonctionnement de l'ensemble (Meyer et Allen, 1988 ; Meyer et Herscovitch, 2001). À cette conceptualisation de l'engagement organisationnel en tant que construit affectif s'en conjuguent deux autres, qui le présentent respectivement comme le coût de quitter l'organisation (composante de nécessité) et l'obligation professionnelle et éthique d'y rester (composante morale) (Meyer, Allen et Smith, 1993 ; Meyer et Allen, 1991). En accord avec une compréhension du contrat psychologique en tant que construit social, il faut bien insister sur ce que chacune de ces dimensions de l'engagement organisationnel renvoie à la perception dynamique et contextuelle que développe un individu de la relation qui le lie à son organisation. Autrement dit, il s'agit de l'évaluation nécessairement subjective que fait un individu de la situation dans laquelle il se trouve.

Selon cette trilogie de l'engagement organisationnel, les individus dont l'engagement est dit affectif demeurent dans l'organisation parce qu'ils le souhaitent, ceux dont l'engagement est dit de nécessité demeurent parce que le coût de quitter celle-ci est trop élevé, alors que ceux dont l'engagement est dit moral demeurent en raison du poids de normes professionnelles et sociétales. En ce sens, seul l'engagement affectif se traduit par une volonté de rester dans l'organisation, les engagements de nécessité et moral se traduisant au contraire l'un et l'autre par une obligation de rester pour des raisons financières, opportunistes et stratégiques (engagement de continuité ou de nécessité) ou encore liées à l'éthique professionnelle et aux attentes sociétales (engagement normatif ou moral) (McDonald et Makin, 2000). Ces trois dimensions illustrent, chacune à sa façon, que l'engagement organisationnel est un construit social qui reflète la relation dynamique entre l'individu et l'organisation, tout autant qu'il influence la décision du premier de demeurer dans la seconde.

Plusieurs caractéristiques individuelles et organisationnelles sont à l'origine du type d'engagement que développent les employés envers leur organisation (Meyer, Allen et Smith, 1993). Ainsi, selon cette perspective, un engagement organisationnel affectif est souvent développé par des employés dont les expériences de travail sont conformes à leurs attentes. L'engagement organisationnel de nécessité serait, quant à lui, développé au fur et à mesure que les employés prennent conscience des bénéfices accumulés dans leur organisation et des coûts engendrés par la décision de la quitter, ou encore du peu de possibilités d'emploi comparables dans d'autres organisations. Enfin, l'engagement organisationnel moral tient à un processus de socialisation qui crée chez les employés une forme d'obligation éthique ou de sens de réciprocité envers l'organisation découlant des bénéfices liés à la loyauté organisationnelle, comme par exemple le développement des habiletés et des compétences à travers des activités de formation continue offertes et défrayées par l'organisation.

Source : Lemire et Rouillard, 2003.

3. LES TENDANCES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Selon plusieurs chercheurs et praticiens, l'approche de la nouvelle gestion publique n'aurait pas permis à la fonction ressources humaines de contribuer, tel que prévu, à la performance organisationnelle. Par exemple, Haynes[61] examine la situation d'organisations de pays développés qui évoluent dans un contexte où une grande proportion de la main-d'œuvre atteint l'âge de la retraite ou s'en approche. Selon cet auteur, la gouvernance concurrentielle du secteur public et les changements d'orientation en matière de gestion des ressources humaines liés à l'adoption de l'approche de la nouvelle gestion publique et à la diffusion de ses valeurs axées sur le marché se sont soldés par une stabilité moindre et par une perte de qualifications chez les fonctionnaires.

Plusieurs chercheurs corroborent les propos de Haynes en disant douter que les valeurs de la nouvelle gestion publique puissent se perpétuer dans un contexte empreint de changements majeurs[62] (idéologie dominante, crises budgétaires, récessions économiques, coupures draconiennes dans certains programmes gouvernementaux, etc.). On reconnaît de plus en plus que la nouvelle gestion publique n'a pas réussi à améliorer la qualité et l'efficacité gouvernementales et qu'il s'est, par conséquent, avéré difficile de réaliser les objectifs fixés[63]. Cela dit, les pressions économiques et financières que subissent certains gouvernements de pays développés, comme ceux du Royaume-Uni, du Canada et du Québec, voire certaines administrations municipales, mèneront à une réduction importante des coûts dans un avenir rapproché[64].

61. Haynes, 2010.

62. Rafferty, Schutz et Yu, 2010 ; Booz, 2011 ; Wilson, 2010 ; Rinfret *et al.*, 2010 ; Forum des politiques publiques, 2009.

63. Forum des politiques publiques, 2009, p. 24.

64. 1) *Le Nouvel Observateur* (2010). « Le Royaume-Uni présente son budget d'austérité », 23 juin, <http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20100623.OBS6011/le-royaume-uni-presente-son-budget-d-austerite.html>, consulté en janvier 2012 : « Le ministre des Finances britannique compte relever la TVA à 20 % et couper le budget des principaux ministères de 25 % dans le but d'enrayer l'accroissement de la dette publique. » 2) *TVA Nouvelles* (2011). « On commence à jouer dans la chair. Des coupes sombres dans le budget 2012 de Québec », 6 décembre, <http://tvanouvelles.ca/lcn/infos/regional/archives/2011/12/20111206-194929.html>, consulté en janvier 2012 : « M. Labeaume a confirmé, lors de l'adoption de son Plan triennal d'immobilisations, que le budget qu'il va présenter la semaine prochaine sera celui des vraies coupures. C'est, entre autres, sur ces coupures dans le personnel et dans l'administration de la Ville que le maire Labeaume compte pour financer son plan triennal d'immobilisations de 1,6 milliard $, dont plus de 300 M $ pour le nouvel amphithéâtre, tout en commençant à réduire la dette de la Ville, à compter de 2015. » 3) *La Presse canadienne* (2011). « Harper refuse d'expliquer les coupes prévues dans son programme », 11 avril, <http://www.ledevoir.com/politique/canada/320849/harper-refuse-d-expliquer-les-coupes-prevues-dans-son-programme>, consulté en janvier 2012 : « Dans leur dernier budget, les conservateurs rapportaient avoir économisé 200 millions en 2011-2012, grâce à leur examen stratégique des dépenses gouvernementales. Ils prévoient maintenant rassembler 4 milliards par année dans trois ans. Le programme conservateur promet en outre de trouver 11 milliards en économies, sur quatre ans, et d'éponger le déficit dès 2014-2015. » 4) Gervais (2011). « Québec coupe 800 millions », *Le Devoir*, 17 septembre, <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/331668/quebec-coupe-800-millions>, consulté en janvier 2012 : « À la poursuite de son objectif du déficit zéro, le gouvernement Charest impose à tous ses ministères des compressions de 800 millions pour l'année financière en cours, a appris *Le Devoir.* La moitié de cet ''effort'' budgétaire devra être réalisé par les deux plus importants portefeuilles de l'État, soit la Santé (environ 350 millions) et l'Éducation (environ 180 millions). »

Cependant, même si certains chercheurs et praticiens croient que la nouvelle gestion publique pourrait être chose du passé, « son discours reste toujours présent dans plusieurs cas […] malgré les défis qui reflètent la difficulté fondamentale que représente l'intégration de l'idéologie de la nouvelle gestion publique au sein des organisations du secteur public[65] ». En outre, même si, en théorie, la gestion des ressources humaines représente un élément central des réformes du secteur public, en pratique, elle en occupe toujours un plan de second ordre, comme nous le verrons dans la suite de ce texte[66].

De fait, les résultats d'études menées par Pricewaterhouse Coopers, le Boston Consulting Group et la Harvard Business School en 2008-2009[67] sont mis en lumière dans un rapport du Forum des politiques publiques pour le compte de la fonction publique du Canada[68].

Tout d'abord, l'enquête de Pricewaterhouse Coopers[69] révèle que le capital humain est apparu comme le facteur déterminant le plus important du succès des organisations du XXIe siècle. De fait, 89 % des dirigeants dans 50 pays ont reconnu que les ressources humaines constituent l'une de leurs principales priorités parce qu'ils sont convaincus de leur importance et de leur rôle comme élément central de la planification stratégique organisationnelle. Le rapport de cette firme de consulting avance quelques conditions de succès : 1) faire des ressources humaines une fonction fondamentale de l'entreprise ; 2) élaborer des mesures de la valeur stratégique des ressources humaines pour l'organisation ; 3) mieux informer les gestionnaires et les faire participer davantage à l'élaboration des politiques et des procédures ; 4) réussir à attirer les employés grâce à la réputation et à l'image de marque de l'employeur ; 5) faire participer les employés au dialogue ; 6) traiter les employés de façon à conserver un équilibre entre la cohérence à l'échelle de l'entreprise et la latitude accordée aux cadres hiérarchiques pour interpréter les enjeux localement ; 7) prendre en compte les niveaux de technologie et d'automatisation comme moteur important lors de la prestation de services de haute qualité à des coûts moindres.

Cependant, Pricewaterhouse Coopers constate également que les chefs d'entreprise n'ont pas prêché par l'exemple, puisqu'il n'existe guère d'éléments de preuve démontrant que les entreprises en Amérique du Nord et en Europe ont fait des progrès pour améliorer leurs systèmes de gestion des ressources humaines. En particulier, l'influence des directions des ressources humaines n'a pas augmenté de façon sensible dans les salles de conseil d'administration. De plus, on constate effectivement, ces dernières années, une diminution de la taille et des coûts des services des ressources humaines dans les entreprises de l'Amérique du Nord et

65. Forum des politiques publiques, 2009, p. 25.
66. *Ibid*., p. 26.
67. *Ibid*., p. 7-8.
68. *Ibid*.
69. Pricewaterhouse Coopers, 2010.

de l'Europe[70]. Enfin, seulement 43 % des dirigeants estimaient que leur fonction ressources humaines était outillée pour offrir un avantage concurrentiel dans le nouvel environnement axé sur les compétences. Les ressources concurrentes, les limites fonctionnelles, les compétences requises pour suivre le changement, les attitudes et les comportements des cadres intermédiaires et les longs délais d'exécution de la technologie de l'information sont les principaux obstacles au changement.

Un autre rapport, préparé par le Boston Consulting Group[71], relève les principales tendances sur le marché du travail qui se poursuivront dans un avenir prévisible. On note, entre autres, la pénurie croissante de compétences et l'absence de leadership, le vieillissement des effectifs, la mondialisation croissante des opérations. Le rapport souligne que peu d'entreprises entreprennent une gestion prévisionnelle des effectifs à l'aide de différents scénarios de croissance. Le rapport note également une insistance grandissante sur le bien-être émotionnel d'une main-d'œuvre plus transitoire. La tendance serait-elle alors à la ré-humanisation des rapports sociaux face à la mondialisation et à l'univers stressant de l'entreprise ? Est-il possible de songer à un management opérationnel humain, durable et bienveillant[72] ?

Par ailleurs, d'autres tendances et défis ont été relevés par les participants à un sommet organisé par la Harvard Business School[73]. Premièrement, la sous-représentation des femmes parmi les dirigeants ou les membres du conseil d'administration des entreprises américaines constitue un obstacle à la compétitivité[74]. Il semblerait que les entreprises dont le nombre de femmes au niveau supérieur est élevé aient de meilleurs résultats financiers que leurs concurrentes. Deuxièmement, une solide politique en matière de diversité de la main-d'œuvre fait aussi partie d'une stratégie de gestion des compétences, car elle ouvre l'accès à une plus grande réserve de candidats, dynamise la culture organisationnelle et permet une meilleure représentation des clients. Troisièmement, pour bon nombre d'entreprises ayant des effectifs partout dans le monde qui possèdent divers ensembles de compétences, les approches uniformisées de la gestion des personnes ne fonctionnent pas. Par conséquent, des facteurs tels que les lieux géographiques, les cultures organisationnelles et les exigences opérationnelles obligent les employeurs et les gestionnaires à accepter l'existence d'une diversité de valeurs et de motivations parmi leurs employés plutôt que l'uniformité.

70. À titre d'exemple, Hydro-Québec confirme vouloir réduire de 25 % ses dépenses dans le département des ressources humaines au cours des prochains mois. Cela se traduirait par des coupures d'environ 200 postes dans ses bureaux régionaux. « Il est difficile de dire aujourd'hui s'il s'agira de 150, 200 ou 250 postes, affirme Louis-Olivier Batty, porte-parole d'Hydro-Québec. Nous amorçons nos efforts pour améliorer notre efficience, tel que demandé par le gouvernement du Québec » (Bélanger, 2011).

71. Caye *et al.*, 2008.

72. Belboul, 2011.

73. Harvard Business School, 2009.

74. Par exemple, au Québec, la proportion de femmes dans les conseils des plus importantes entreprises stagne autour de 15 % depuis des années. Par ailleurs, le gouvernement du Québec, qui s'était donné l'objectif de nommer 50 % de femmes aux conseils d'administration de ses sociétés d'État, vient de dépasser cet objectif avec 52,4 %. La proportion varie toutefois énormément d'une société d'État à l'autre et certaines des plus importantes, comme Hydro-Québec et la Caisse de dépôt, sont encore loin du compte. Baril, 2012.

Pour les fonctions publiques canadienne et québécoise, les changements démographiques, la diversité de la main-d'œuvre, les nouvelles technologies dans les méthodes de travail, la force du marché du travail et la marque employeur de la fonction publique font partie des tendances qu'il faut prendre en compte en matière de gestion des ressources humaines[75].

4. LES ENJEUX PRIORITAIRES EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Toutes les études examinées ici suggèrent des solutions pour une gestion des ressources humaines efficace. On y retrouve toutefois deux constantes en ce qui a trait aux enjeux : 1) la nécessité pour l'organisation de se préoccuper de la gestion des connaissances, de la gestion de la relève et de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans le cadre d'un processus intégré de planification stratégique des ressources humaines[76] ; 2) la responsabilité pour les professionnels en ressources humaines d'assumer de nouveaux rôles et de développer les compétences qui leur sont afférentes[77].

4.1. L'enjeu de la gestion des connaissances

L'idée que la connaissance contribue au développement économique n'est pas nouvelle. La nouveauté réside plutôt dans le fait que le capital humain est maintenant au centre des préoccupations gouvernementales, notamment dans les pays industrialisés qui ont adopté un modèle de développement économique basé sur les ressources humaines. En ce sens, le succès d'un pays dépend de sa capacité non seulement à permettre à ses citoyens d'acquérir des compétences, mais aussi à obtenir les gains escomptés des investissements sociaux et économiques[78].

Parmi ces évolutions complexes de l'environnement, le vieillissement de la population constitue un phénomène social qu'auront à résoudre les sociétés dans l'avenir. Dans les pays industrialisés, les baby boomers ont commencé à prendre leur retraite, à un âge qui varie selon les législations nationales, mais qui se situe généralement entre 60 et 65 ans[79]. Les employeurs sont de plus en plus attentifs à la question de la gestion des compétences, puisque le vieillissement de la population aura des conséquences sérieuses sur le marché du travail, où le problème du transfert des connaissances se posera avec de plus en plus d'acuité[80].

75. Rinfret *et al.*, 2010, p. 220 ; Forum des politiques publiques, 2009, p. 16 ; Haynes, 2010, p. 30.
76. Voir, par exemple : Booz, 2011 ; Pricewaterhouse Coopers, 2010 ; Strack *et al.*, 2011. En outre, le lecteur intéressé par le sujet de la planification stratégique des ressources humaines dans les administrations publiques peut consulter Lemire *et al.*, 2011.
77. Ulrich, 1997 ; Booz, 2011 ; Ulrich *et al.*, 2008 ; Strack *et al.*, 2011.
78. Lowe, 2002.
79. OCDE, 1988.
80. Haynes, 2010.

À titre d'exemple, Light[81] suggère de développer l'image de marque de l'employeur des administrations publiques à l'aide de trois dimensions de la planification stratégique des ressources humaines : premièrement, le développement de programmes de recrutement mieux adaptés aux caractéristiques de la main-d'œuvre contemporaine ; deuxièmement, la mise en place d'un programme de mobilité permettant aux candidats externes d'offrir leurs services pour combler non seulement des postes d'entrée, mais aussi des postes de niveaux intermédiaire et supérieur et, ainsi, offrir des possibilités de carrière aux plus méritants, qu'ils proviennent du marché primaire (interne) ou secondaire (externe) ; troisièmement, la mise en place de programmes de développement de carrière et d'enrichissement de l'emploi.

Tous ces programmes devraient être vus comme des éléments essentiels du contrat psychologique de travail, ce qui suppose la mise en place, le suivi et la révision continus des plans de développement des compétences et cela, de façon à satisfaire non seulement les objectifs organisationnels, mais aussi les besoins individuels de développement des compétences. Autrement dit, il s'agit d'évaluer la contribution de la gestion des ressources humaines à la performance organisationnelle.

ENCADRÉ 8.3.

Les 10 tendances actuelles en marque employeur

Depuis quand ces problématiques préoccupent-elles les DRH ? Quelles pratiques sont concrètement mises en œuvre pour développer son image employeur ? Quels en sont réellement les objectifs, et quels risques comportent-elles ? Je vous propose ici un petit tour d'horizon de ces véritables « machines de guerre »… des talents !

Déposé en 1998 par Didier Pitelet, aujourd'hui président de l'agence OnTheMoon, le concept de marque employeur et la terminologie associée n'ont réellement connu leur essor qu'une dizaine d'années plus tard. Une simple recherche Google Trends sur sa version anglaise « Employer Branding » suffit d'ailleurs à nous le démontrer.

Rivalisant d'originalité, les entreprises se sont alors lancées dans diverses initiatives visant à attirer et fidéliser les talents. Voici la liste des 10 tendances actuelles en matière de marque employeur, accompagnées de quelques remarques et points de vigilance.

Les 5 initiatives « événementielles »

- **Le forum de recrutement**. Grand classique lorsqu'il s'agit de communiquer sur ses offres d'emploi, le forum de recrutement constitue la porte d'entrée à toute politique d'image employeur. Seules limites que l'on constate régulièrement : les recruteurs ont tendance à refuser les CV et à renvoyer systématiquement vers le site emploi de l'entreprise… Dommage !

81. Light, 1999, 2002.

- **L'intervention en amphithéâtre**. Pour renforcer leur légitimité et se rapprocher des entreprises, les écoles et universités font de plus en plus appel à des intervenants externes issus du monde professionnel. Un gros avantage qui a le mérite de concrétiser les apports théoriques, avec pour seul bémol le risque de faire face à une désertification de l'amphi le jour J… L'intervention « physique » reste une belle opportunité pour les DRH de se rendre visibles et de rencontrer des étudiants motivés !
- **Le partenariat associatif**. Sportives, humanitaires, culturelles ou de services, les associations étudiantes font aujourd'hui partie intégrante du programme académique des grandes écoles. Aussi, les entreprises s'y investissent avec pour objectif de véhiculer une image sympathique auprès des jeunes. Le but de ces événements ne doit cependant pas être de recruter. Il serait malvenu d'organiser une session de recrutement au cœur d'une soirée de gala étudiante !
- **Le business game**. Très en vogue actuellement, ce jeu consistant à proposer des challenges à plusieurs équipes étudiantes en vue de faire émerger de nouvelles idées est LE test de recrutement par excellence, permettant d'évaluer la capacité des individus à travailler en équipe, à tenir un budget et à innover. Attention toutefois à respecter les questions de propriété intellectuelle. Recruter ces étudiants peut être le prix à payer pour développer leurs idées en interne… Jouez le jeu !
- **Le mécénat de compétences**. Encore marginale, et cette fois-ci tournée vers les collaborateurs, cette initiative consiste à mettre à disposition de manière ponctuelle et gracieuse un salarié auprès de structures d'intérêt général, le tout sur son temps de travail. Objectif : développer la motivation des individus et répondre à leur « quête de sens »… au risque toutefois de générer quelques frustrations de la part d'autres salariés.

Les 5 initiatives « virtuelles »

- **Le community management**. C'est LE sujet à la mode dans toutes les entreprises cherchant à développer leur « e-réputation », pas seulement au niveau RH mais à l'échelle globale. La floraison de postes de community managers dans les grandes et plus petites structures en est la preuve. C'est un peu le « trending job » de l'année 2011 ! Reste à ne pas embaucher le premier geek venu, à bien définir la raison pour laquelle on se lance sur le Web et à définir une « Social Media Policy ».
- **Le blog RH**. Permettant à la fois de concilier les intérêts de l'interne et de l'externe en mettant en relation les collaborateurs et les candidats potentiels, le blog RH est à mon sens l'un des outils les plus efficaces en matière de marque employeur. Facteur de motivation pour le salarié qui se sent davantage impliqué dans la stratégie de communication de son entreprise, il garantit également la cohérence du message auprès des étudiants et jeunes diplômés. Relativement peu utilisé aujourd'hui, le blog RH créera peut-être la tendance en 2012 !
- **Le programme ambassadeurs**. Déclinés sur les médias sociaux et plateformes Web dédiées, les programmes d'« ambassadeurs » ont le vent en poupe, créant une véritable proximité entre les salariés diplômés des écoles cibles de l'entreprise et les étudiants de ces mêmes écoles. Une véritable opportunité pour les candidats de poser des questions à leurs prédécesseurs et de se projeter dans leur future entreprise, même si cela reste difficile en temps de crise !
- **Le serious game**. Cela fait quelques années que l'on entend parler de ces jeux vidéos destinés à présenter l'activité et les métiers de l'entreprise à une cible d'étudiants internationaux, et certaines directions RH de grands groupes réussissent à en tirer profit en recrutant des étudiants et jeunes diplômés ultra-qualifiés. Mis à part ces quelques leaders, le *serious game* me semble peu suivi à l'externe et relativement cher pour un retour sur investissement difficile à mesurer.
- **La Web TV**. Dernière née des initiatives RH sur Internet, la Web TV permet de présenter ses métiers, donner des conseils en matière de recrutement ou encore communiquer sur les événements dont l'entreprise est partenaire. Un outil particulièrement adapté à notre société sur les cinq heures de temps libre dont les Français disposent chaque jour, la moitié devant un écran (étude INSEE). La *Web TV* a donc de beaux jours devant elle !

Source : Coudert, 2012.

4.2. L'enjeu des rôles et des compétences des professionnels en ressources humaines

Un rapport des Nations Unies[82] sur la gestion stratégique des ressources humaines dans les administrations publiques révèle que les services des ressources humaines y jouent encore un rôle restrictif, bureaucratique et réactif et qu'ils sont confinés dans des activités routinières de recrutement et de gestion de la paie. Ils n'ont pas non plus d'influence réelle sur les décisions stratégiques ayant trait à la gestion des organisations et des personnels. Ce rapport propose un modèle qui devrait permettre à la fonction ressources humaines des administrations publiques de contribuer à la stratégie organisationnelle et d'atteindre ses objectifs prioritaires : c'est le modèle de Dave Ulrich[83].

4.2.1. Les rôles des professionnels en ressources humaines

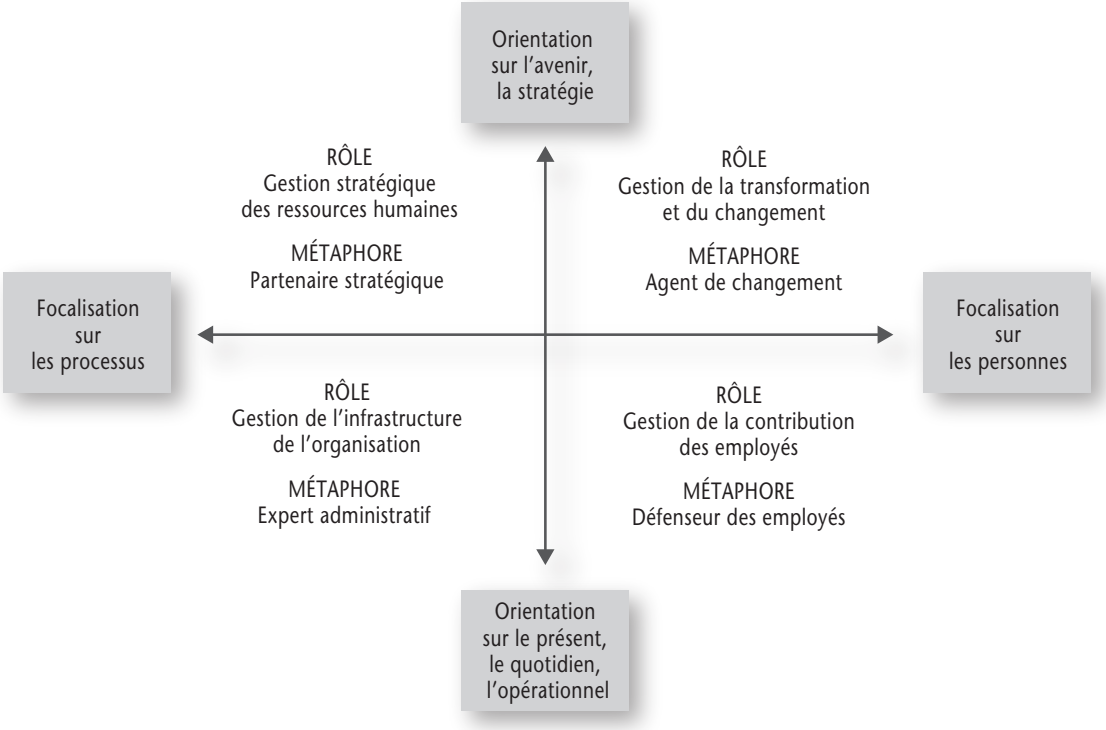
Le cadre intégrateur d'Ulrich permet d'analyser l'évolution des rôles non seulement des services et des professionnels en ressources humaines, mais aussi ceux de la fonction ressources humaines[84]. En outre, le chercheur soutient que pour être en mesure de créer de la valeur et de remplir leurs engagements, les professionnels en ressources humaines doivent d'abord s'attarder non pas aux activités de ressources humaines, mais plutôt à la détermination des biens livrables, résultats de ces activités.

Les quatre rôles clés des services des ressources humaines sont définis à l'aide de *deux axes* qui représentent la focalisation espace-temps (axe vertical) et les activités de ressources humaines (axe horizontal). La *focalisation espace-temps* varie d'opérationnelle (ou à court terme) à stratégique (ou à long terme). La *focalisation activités* varie de la gestion des processus à celle des personnes. Ulrich désigne chacun des rôles à l'aide de métaphores : 1) la gestion des infrastructures de l'organisation (expert administratif) ; 2) la gestion stratégique des ressources humaines (partenaire stratégique) ; 3) la gestion du changement (agent de changement) ; 4) la gestion de la contribution des employés (défenseur des employés). Des éléments livrables sont associés à chacun des rôles, et les liens entre ces rôles et les activités propres aux professionnels en ressources humaines sont également décrits.

82. Nations Unies, 2005, p. 77-79.
83. Ulrich, 1997.
84. Josserand et Teo, 2004, p. 38.

FIGURE 8.1.

LES RÔLES DES PROFESSIONNELS EN RESSOURCES HUMAINES SELON ULRICH (1997)



Source : Traduit et adapté d'Ulrich, 1997, p. 24.

La *dimension stratégique* se décline en deux rôles : celui d'agent de changement et celui de partenaire stratégique. Le *rôle d'agent de changement* interpelle les professionnels en ressources humaines pour le développement d'une capacité d'adaptation et de changement au niveau organisationnel. En tant qu'agents de changement, ils sont appelés à tenir compte à la fois du passé et de l'avenir ; en ce sens, ils doivent prendre les moyens nécessaires pour harmoniser les valeurs traditionnelles et les nouveaux comportements souhaités afin de conserver ou de développer le caractère concurrentiel de l'organisation. Le *rôle de partenaire stratégique* est celui qui permet de participer à la définition de la stratégie de gestion des ressources humaines et à son harmonisation avec la stratégie organisationnelle. Les professionnels en ressources humaines deviennent des partenaires stratégiques lorsqu'ils traduisent la stratégie en action et qu'ils élaborent des pratiques de gestion des ressources humaines congruentes avec la stratégie organisationnelle.

La *dimension opérationnelle traditionnelle* de la gestion des ressources humaines se décline elle aussi en deux rôles, soit celui d'expert administratif et celui de défenseur des employés. Le *rôle d'expert administratif* correspond aux activités liées aux processus de ressources humaines tels que la réduction des effectifs et la qualité des services aux clients. Les professionnels en ressources humaines tentent d'éviter les coûts inutiles et de trouver des façons de mieux faire les choses. Le *rôle de défenseur des employés* correspond à la prise en charge des préoccupations quotidiennes et individuelles des employés, comme leur besoin d'épanouissement et d'écoute. Les professionnels en ressources humaines passent du temps avec les employés et encouragent les gestionnaires à faire de même. Lorsque les défenseurs des employés comprennent les besoins des employés et s'assurent d'y répondre, la contribution de ces derniers à l'organisation augmente. Cette contribution est essentielle à la survie de toute organisation – capacité de changement, respect des attentes des clients, augmentation de la performance organisationnelle, etc.

4.2.2. Les compétences des professionnels en ressources humaines

Ulrich a également précisé les *compétences clés* que doivent désormais posséder et démontrer les professionnels en ressources humaines :

- *la crédibilité*, qui leur permet d'exprimer et de faire valoir leur point de vue : jugement, consistance, respect des engagements, relations interpersonnelles, intégrité, confidentialité, concentration sur les problèmes clés ;
- *la capacité d'agir comme agent de changement*, qui leur permet de réaliser les objectifs de ressources humaines et ceux de l'organisation : créativité, résolution de problèmes, innovation et transformation, réseau d'influence, charisme ;
- *la connaissance de l'organisation*, qui leur permet de faire partie de l'équipe de direction et d'y être acceptés : capacités financières, stratégiques et technologiques de l'organisation ;
- *la connaissance des pratiques de gestion des ressources humaines*, qui leur permet de contribuer à l'efficacité organisationnelle et d'être considérés comme des experts : recrutement, développement des compétences, systèmes de récompenses, planification des ressources humaines, etc.

TABLEAU 8.2.

LES PROFESSIONNELS EN RESSOURCES HUMAINES : RÔLES, LIVRABLES, ACTIVITÉS ET COMPÉTENCES REQUISES

Rôles / Métaphores	Livrables	Activités	Compétences
Rôle : Gestion des infrastructures de l'organisation Métaphore : Expert administratif	Efficacité et efficience des processus administratifs.	Expert-conseil auprès des gestionnaires. Restructuration – création d'une infrastructure administrative. Partage des responsabilités entre les parties prenantes.	Connaissances formelles des pratiques, politiques et procédures de ressources humaines. Connaissances en évaluation des coûts et avantages des ressources humaines. Développement de bonnes relations avec les gestionnaires.
Rôle : Gestion stratégique des ressources humaines Métaphore : Partenaire stratégique	Exécution de la stratégie de ressources humaine.	Diagnostic organisationnel. Harmonisation des systèmes de ressources humaines avec les objectifs stratégiques. Élaboration d'une orientation stratégique.	Connaissance de l'organisation. Connaissance générale en gestion.
Rôle : Gestion du changement Métaphore : Agent de changement	Création d'une organisation nouvelle par le développement des capacités de résilience des ressources humaine.	Audit culturel. Accompagnement des employés à travers le changement. Élaboration de plans d'action pour le changement, en collaboration avec les gestionnaires.	Habileté de communication. Crédibilité. Résolution de problèmes. Créativité.
Rôle : Gestion de la contribution des employés Métaphore : défenseur des employés	Augmentation du niveau d'engagement des employés. Utilisation plus efficace des compétences des employés.	Mise en place de réseaux de communication. Développement de plans d'action pour optimiser les contributions des employés.	Connaissance des caractéristiques des ressources humaines. Capacité d'écoute. Habileté de négociation.

Source : Lemire *et al.*, 2011, p. 353.

L'acquisition des compétences nécessaires à l'enrichissement des rôles des professionnels en ressources humaines permettrait de surmonter trois difficultés intimement liées souvent évoquées par ces professionnels comme autant de sources de frustration dans les organisations[85] :

1. *Les problèmes de crédibilité des services des ressources humaines* : pour de nombreux gestionnaires, les services de ressources humaines sont encore perçus comme des fonctions de soutien et leurs gestionnaires, comme ayant peu à apporter au développement

85. Csoka et Hackett, 1998 ; Truss, 2008.

général de l'organisation. Par exemple, l'acquisition d'un vocabulaire commun à l'ensemble des gestionnaires permet d'augmenter leur niveau de crédibilité. Tout en étant une condition nécessaire, l'acquisition de compétences à elle seule ne suffit pas[86] : c'est, entre autres, la multiplication d'expériences positives de collaboration qui permet d'améliorer le niveau de crédibilité des professionnels en ressources humaines. Toutefois, il est important que les professionnels en ressources humaines ne sacrifient pas leurs particularités : la crédibilité est également fonction de l'établissement d'une identité professionnelle forte qui implique le renforcement d'une expertise dans certaines activités propres à la profession et la manifestation d'un leadership lors de leur réalisation[87].

2. *Le manque de soutien de la haute direction* : les membres de la haute direction des organisations doivent croire en la valeur ajoutée des professionnels en ressources humaines. Dans un contexte de restrictions budgétaires, ces derniers auront de plus en plus à faire la démonstration que l'argent investi en gestion des ressources humaines rapporte en matière de performance organisationnelle. De plus, de nombreux défis s'offrent aux professionnels en ressources humaines, comme les restructurations organisationnelles, les changements culturels, la gestion de la diversité, le vieillissement de la population et les pénuries de main-d'œuvre ayant des compétences particulières. Il s'agit d'occasions de faire valoir auprès de la direction l'importance stratégique du service des ressources humaines[88].
3. *Les changements technologiques* : afin de pouvoir jouer un rôle plus stratégique dans les organisations, les professionnels en ressources humaines doivent pouvoir libérer du temps. Les nouvelles technologies de l'information et des communications permettent d'automatiser de nombreuses opérations administratives, réduisant ainsi leurs coûts de manière considérable. Compte tenu des quantités d'informations que doivent gérer les services de ressources humaines, le virage technologique est devenu incontournable[89]. Les professionnels en ressources humaines pourront alors se concentrer sur leurs rôles à plus forte valeur ajoutée.

Le fait de surmonter ces trois obstacles grâce, entre autres, au développement des compétences semble constituer la condition de succès à un enrichissement des rôles des professionnels en ressources humaines. Le véritable défi sera peut-être d'assurer un sain équilibre entre les différents rôles attendus des professionnels en ressources humaines.

86. Rothwell et Kazanas, 1988.
87. Kochan, 2004.
88. Niglio et Roger, 2006.
89. Marrec, 2005.

CONCLUSION : RÉFLEXION SUR LE RÔLE STRATÉGIQUE DE LA FONCTION RESSOURCES HUMAINES DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Le mouvement de la nouvelle gestion publique s'est développé au sein des gouvernements des pays développés : le *concept des meilleures pratiques de gestion des ressources humaines*[90], celles du secteur privé, a émergé comme un *idéal* auquel le secteur public devait aspirer. Les six principales dimensions de ces pratiques concernaient : 1) la rémunération basée sur la performance ; 2) la réduction des coûts de l'emploi ; 3) l'habilitation des organisations à prendre des décisions stratégiques en matière de gestion des ressources humaines ; 4) l'augmentation de la flexibilité pour un meilleur service au client ; 5) l'accroissement des pratiques d'individualisation dans la relation d'emploi[91] ; 6) la décentralisation. Dès lors, la fonction ressources humaines devait s'éloigner de son rôle traditionnel pour devenir plus stratégiquement impliquée dans l'organisation.

À l'instar d'autres chercheurs comme Csoka et Hackett[92], Truss[93] souligne que la gestion des ressources humaines doit, plus que jamais, jouer un rôle stratégique au sein du secteur public. Autrement dit, elle doit participer à l'atteinte des principaux buts de la modernisation des administrations publiques, notamment par la recherche de l'efficacité, la réduction des coûts et l'amélioration de la performance organisationnelle. En jouant un rôle plus stratégique, la gestion des ressources humaines est censée faciliter le recrutement et la rétention d'employés talentueux, renforcer l'efficience de l'organisation et contribuer à l'instauration d'une culture organisationnelle centrée sur la performance.

Or, bien que l'on reconnaisse l'importance de la gestion des ressources humaines dans un contexte de modernisation des administrations publiques, aucun changement significatif dans le rôle de la fonction ressources humaines n'aurait encore été démontré. Selon Truss, bien qu'un mouvement vers un rôle plus stratégique soit

90. **L'approche universaliste**, aussi nommée **l'approche des meilleures pratiques** ou encore **l'approche des pratiques gagnantes**, repose sur l'idée que certaines pratiques de ressources humaines (p. ex., celles qui sont liées à la rémunération) ont un effet positif sur la performance des individus et des organisations, peu importent notamment la taille de ces dernières, leur secteur d'activités ou leur stratégie organisationnelle. Cette approche normative vise à déterminer ces **meilleures pratiques** pour ensuite faciliter leur propagation dans les organisations. Cette approche est en perte de popularité, mais des chercheurs continuent tout de même à s'y intéresser – par exemple, Wilson, 2010 ; Strack *et al.*, 2011 ; Lemire *et al.*, 2011, p. 265-266.

91. Le concept d'individualisation a été présenté comme étant des conditions personnelles individuellement négociées (COPIN) par Lemire et Martel (2007, p. 131-158). Les COPIN sont des ententes non standards, volontaires et personnalisées entre un employé et son employeur qui bénéficient aux deux parties. Les conditions de l'entente diffèrent, à certains égards, de celles offertes à des collègues de la même organisation qui effectuent un travail similaire. Les COPIN se distinguent néanmoins d'autres types d'arrangements entre les parties comme le copinage et le favoritisme, lesquels sont généralement considérés comme inéquitables et dysfonctionnels. Plus spécifiquement, les COPIN sont des ententes : 1) négociées individuellement ; 2) hétérogènes, c'est-à-dire différentes des conditions d'emploi des collègues d'un même groupe de travail, d'un même groupe professionnel, d'une même unité administrative ou d'une même organisation, et même de celles des collègues qui ont déjà négocié des conditions de travail particulières ; 3) bénéfiques à l'employeur et à l'employé ; 4) dont l'étendue varie d'un seul à tous les éléments de la relation d'emploi.

92. Csoka et Hackett, 1998.

93. Truss, 2008.

souhaitable, sinon essentiel, la fonction ressources humaines joue encore, dans la plupart des organisations publiques, un rôle surtout administratif et réactif. Pourtant, avec le développement de la nouvelle gestion publique, l'approche traditionnelle a été décrite comme celle qui avait sapé la performance et la motivation des fonctionnaires.

Selon Truss, les résultats des recherches révèlent que la fonction ressources humaines de plusieurs organisations doit jouer plusieurs rôles souvent contradictoires. La fonction se sent aussi souvent déchirée lorsque vient le temps de satisfaire des demandes conflictuelles des employés, des employeurs et des normes professionnelles. En outre, il n'existe aucune preuve, ni conceptuelle ni empirique, de l'existence d'*un modèle stratégique unique de la fonction ressources humaines dans le secteur privé qui pourrait être adopté par le secteur public*. Certains chercheurs, en supposant qu'un tel modèle existe effectivement, en ont même contesté la pertinence pour le secteur public. En effet, des différences substantielles ont été relevées entre ces deux secteurs. Ces différences ont des effets significatifs sur le rôle que devrait jouer la fonction ressources humaines dans chacun des secteurs. Voici quelques différences entre les fonctions ressources humaines des secteurs public et privé.

- Plus ouvertes à leur environnement, et plus portées sur la surveillance et le contrôle, les organisations publiques doivent composer avec un plus grand nombre de parties prenantes[94] que les entreprises privées.
- Comparativement au secteur privé, le secteur public doit répondre à un plus grand nombre d'objectifs et de priorités. L'environnement de travail est donc plus complexe dans le secteur public, où un processus stratégique linéaire du haut au bas de la hiérarchie est moins pertinent que des approches incrémentales et émergentes[95], et cela, qu'il s'agisse de gestion générale ou de gestion des ressources humaines.

94. **Parties prenantes** ou *ayants droit* : individus ou groupes qui dépendent de l'organisation pour atteindre leurs propres buts et dont l'organisation dépend également. Les **parties prenantes externes** se répartissent en trois catégories : économiques (fournisseurs, concurrents, distributeurs), sociopolitiques (pouvoirs publics, régulateurs, agences gouvernementales) et technologiques (clients innovateurs, détenteurs de brevets, comités de normalisation). Les **parties prenantes internes** sont, par exemple, les propriétaires et les actionnaires, les managers et les employés qui œuvrent dans les différentes fonctions, à différents niveaux hiérarchiques et dans divers lieux géographiques. Un individu peut appartenir à plusieurs de ces groupes, qui peuvent se positionner différemment selon la stratégie envisagée. Le concept de parties prenantes est particulièrement utile lorsqu'on cherche à comprendre le contexte politique dans lequel les stratégies sont développées et déployées (Johnson *et al.*, 2008, p. 161, 184-186). Des exemples de **parties prenantes d'un gouvernement** sont les citoyens, les contribuables, les utilisateurs de services, le parti au pouvoir, les employés, les syndicats, les groupes d'intérêts, les partis politiques, le monde de la finance, d'autres entreprises et gouvernements. Des exemples de parties prenantes d'organisations à but non lucratif sont les clients, les consommateurs ou les membres, les tiers qui fournissent de l'argent ou des fonds, les employés, les conseils d'administration, les bénévoles, les autres organisations à but non lucratif qui fournissent des services complémentaires ou qui sont engagées dans des projets conjoints, les institutions financières qui ont consenti des prêts hypothécaires et les fournisseurs (Bryson, 2004, p. 35). Pour plus de détails, voir Lemire *et al.*, 2011.

95. **Changement incrémental** : les organisations ont tendance à reproduire ce qui a fonctionné dans le passé, surtout si cela a été porteur de succès. Les recettes éprouvées sont progressivement étendues à de nouveaux territoires ou à de nouvelles gammes de produits, mais sans être fondamentalement remises en question. Les organisations qui connaissent du succès vivent de longues périodes de relative continuité durant lesquelles les stratégies établies restent passablement inchangées ou évoluent de façon très incrémentale (Johnson *et al.*, 2008, p. 215). Cette démarche est appelée l'**incrémentalisme logique** : élaboration d'une stratégie au moyen de l'expérimentation et de l'apprentissage issus d'engagements

- Il y a beaucoup de scepticisme quant à la possibilité, pour la fonction ressources humaines des administrations publiques, de passer d'un rôle traditionnel à un rôle stratégique : les organismes centraux continuent de contrôler la réalisation des objectifs, les ressources et les limites imposées au management, ainsi que les choix stratégiques qui pourraient être exercés par des acteurs de la fonction ressources humaines.
- Historiquement, comparativement à d'autres groupes qui ont plus de pouvoir par rapport à l'obtention des ressources disponibles, la fonction ressources humaines du secteur public a manqué de crédibilité et a été perçue comme une fonction périphérique relativement impuissante.
- Selon la théorie de la dépendance eu égard aux ressources, la fonction ressources humaines sera affaiblie si elle n'obtient ni ne maintient un contrôle sur des ressources qui représentent de la valeur aux yeux des parties prenantes. Certains chercheurs vont même jusqu'à prétendre que les réformes qui ont actuellement cours dans les administrations publiques mettent en jeu le pouvoir des spécialistes des ressources humaines plutôt que de le renforcer. Cela serait attribuable, entre autres, à la focalisation sur le contrôle des coûts, qui implique aussi la réduction des coûts associés à la fonction ressources humaines.
- Dans son rôle traditionnel, la fonction ressources humaines du secteur public doit assurer l'équilibre entre des valeurs contradictoires liées, par exemple, à l'efficacité, aux droits individuels et à l'équité sociale. Cependant, ces valeurs continuent d'influencer le rôle et les activités de la fonction ressources humaines : les notions d'équité et de marque employeur demeurent cruciales, même sous les pressions exercées par la nouvelle gestion publique.
- L'héritage des approches traditionnelles, notamment la gestion de la relation d'emploi, est durable ; il exerce des pressions qui vont à l'encontre de l'exercice d'un rôle stratégique grandissant et renforce une résistance aux changements imposés par l'environnement externe.
- Les résultats des recherches empiriques sur le nouveau rôle stratégique de la fonction ressources humaines sont mitigés, donc peu concluants : certains avancent que cette fonction est devenue stratégique, tandis que d'autres soutiennent le contraire.

---

ponctuels plutôt que d'une formulation globale de la stratégie (Quinn, 2003, cité par Johnson *et al.*, 2008, p. 488). Des **approches** sont dites **incrémentales** lorsqu'elles sont faites de tâtonnements ou de petits pas, de façon à s'ajuster le plus possible aux accords ou désaccords des **parties prenantes** (Bartoli, 2005, p. 305). Le concept de **stratégie émergente** décrit une stratégie qui apparaît même lorsqu'elle n'a pas été expressément voulue. Pour les **stratégies émergentes**, il convient de parler non pas de *formulation*, mais de *formation de la stratégie*, en ce sens que les stratégies peuvent se former sans avoir été formulées (Mintzberg, 2004). Pour plus de détails, voir Lemire *et al.*, 2011.

Soulignons que les résultats d'études récentes telles que celle de Truss révèlent la nature complexe et souvent contradictoire des rôles que doit exercer la fonction ressources humaines dans les administrations publiques modernes ; il semblerait que les nouveaux rôles stratégiques n'aient pas remplacé les rôles traditionnels, mais que tous ces rôles se soient plutôt greffés les uns aux autres, créant ainsi une variété d'approches en ressources humaines.

Quoi qu'il en soit, les attentes organisationnelles envers la fonction ressources humaines sont élevées. Pour être réellement perçue comme stratégique, la fonction ressources humaines devra prendre la place qui lui revient. Et cela ne pourra se faire que si, d'abord et avant tout, les dirigeants et les autres membres de la haute direction, incluant les premiers responsables de la gestion des ressources humaines, soutiennent de façon concrète une telle approche et adoptent une position proactive à cet égard.

PARTIE 2

LA CRÉATION ET LE MAINTIEN DES INSTITUTIONS

Le modèle, ou la structure, qui émerge dans un système socio-politique en tant que résultat commun de l'interaction de tous les acteurs en présence. Ce modèle ne peut être réduit à un seul acteur ou à un groupe d'acteurs en particulier.

Jan KOOIMAN
Modern Governance, 1993

CHAPITRE 9

LA NOUVELLE BUREAUCRATIE DE L'INTÉGRITÉ
Les politiques publiques d'éthique et de lobbying

Maxime Boucher
et Denis Saint-Martin

L'éthique est devenue un enjeu majeur des politiques publiques dans les pays démocratiques. Depuis les années 1970, et surtout depuis le scandale du Watergate aux États-Unis, les sondages d'opinion publique signalent un déclin constant de la confiance des citoyens envers les politiciens et les institutions politiques en général (Norris, 2011). Différentes affaires de corruption, de pots-de-vin et de favoritisme ont alimenté la méfiance et le cynisme du public à l'endroit du processus politique. Au cours des dernières décennies, afin de reconstruire la confiance des citoyens et de rétablir la légitimité des institutions, plusieurs gouvernements et parlements ont adopté différentes règles d'éthique visant à réduire les conflits d'intérêt et à renforcer l'intégrité de l'administration publique (Stapenhurst et Pelizzo, 2004).

De plus en plus de juridictions, que ce soit au niveau national, provincial ou local, se dotent de codes d'éthique et d'institutions chargées de voir au respect des règles et de sanctionner ceux et celles qui ne s'y conforment pas (Saint-Martin et Thompson, 2006). Le Québec n'échappe pas à cette tendance, comme en témoigne l'entrée en vigueur le 1er janvier 2012 du nouveau Code d'éthique et de déontologie

des membres de l'Assemblée nationale. D'importantes organisations internationales, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) au premier chef, se sont jointes au mouvement et ont appuyé les processus de réforme. La publication de rapports et l'organisation de forums internationaux ont d'ailleurs permis aux États membres d'échanger leurs expériences et de coordonner leurs efforts.

Les règles d'éthique ont la particularité de presque toujours se situer dans les « zones grises » entre ce qui est acceptable et souhaitable en démocratie et dans un État de droit, et ce qui ne l'est pas et est interdit par les lois. Les règles d'éthique ne s'appliquent pas à la réception d'« enveloppes brunes », car cette pratique est clairement interdite par le *Code criminel*. Il n'y a dans ce cas aucune ambiguïté. En revanche, l'éthique intervient lorsque, par exemple, le premier ministre Jean Charest (Robitaille, 2012) séjourne un week-end au domaine privé du président de Power Corporation, ou lorsque le président Sarkozy passe ses vacances sur le yacht d'un riche homme d'affaires. C'est ce type de situation susceptible de donner lieu à des conflits entre des intérêts privés et l'intérêt public que tentent de baliser les règles d'éthique. C'est également pour cette raison qu'elles suscitent la controverse, car elles portent la plupart du temps sur des « apparences » de conflit d'intérêt. Or, la notion d'apparence est, par définition, floue et subjective, sujette à des interprétations multiples et contradictoires.

Certains verront dans les deux cas précités des exemples où des décideurs politiques se font donner des « cadeaux » en retour desquels des intérêts privés espèrent recevoir diverses faveurs. D'autres penseront plutôt que les élus, comme tous les autres citoyens, ont le droit de passer leur temps libre ou leurs vacances là où ils le veulent et que ceci relève strictement de leur vie privée et non de leur vie publique. Qui a tort, qui a raison ? Il n'y a pas de réponse définitive à ces questions, car l'éthique des uns n'est pas nécessairement celle des autres. En bout de piste, tout dépend de la façon dont les démocraties tracent la ligne entre le privé et le public. Or, au XXI^{e} siècle, à l'heure des partenariats public-privé, de l'omniprésence des médias et des nouvelles technologies de l'information, cette frontière est de plus en plus fluide et changeante. C'est pourquoi les règles d'éthique exigent une application subtile qui varie en fonction des contextes. Elles sont tout le contraire des règles bureaucratiques traditionnelles, normalisées et mises en place de façon aveugle et mécanique. Là se situe d'ailleurs tout le paradoxe de la bureaucratisation de l'éthique, qui ne peut qu'engendrer des effets contraires à ceux qui sont recherchés (Saint-Martin, 2005).

Dans les pages qui suivent, nous nous intéressons aux règles d'éthique définies comme « un ensemble de normes, de valeurs et de standards visant à guider la conduite des titulaires d'une charge publique et à tracer les frontières de ce qui constitue un comportement intègre et acceptable dans l'exercice de leurs fonctions ». On parlera de « régime d'éthique » pour décrire les institutions, les mécanismes et les processus mis en place pour veiller au respect et à la mise en application des règles d'éthique. Les régimes étudiés concernent les ministres membres du gouvernement, les hauts fonctionnaires et les députés. Chaque régime a ses particularités. Les régimes applicables aux acteurs issus de l'exécutif (ministres et hauts fonctionnaires) détenant le pouvoir en matière de dépenses et de politiques publiques sont apparus plus tôt et posent des exigences différentes de ceux qui concernent les députés issus de

l'autorité législative. Les possibilités de malversation sont effectivement plus importantes chez les premiers que chez les seconds, ceux-ci exerçant moins de pouvoir que les membres de l'exécutif dans un système parlementaire. Certaines règles ont aussi la particularité de s'appliquer aux représentants d'intérêts privés. C'est le cas des règles d'encadrement des activités de lobbying, qui soumettent les représentants du secteur privé à des exigences visant à rendre plus transparentes leurs démarches auprès des décideurs bureaucratiques et politiques.

Notre approche se veut comparative dans le but de situer le Québec par rapport à ce qui se fait ailleurs au Canada et aux États-Unis et de recenser la diversité des approches et des méthodes retenues. Dans la première section, nous examinons le développement des règles d'éthique qui régissent le comportement des élus et des fonctionnaires, alors que dans la seconde, nous comparons les lois en matière de lobbying. Pour conclure, nous passons brièvement en revue diverses hypothèses issues des écrits en science politique pour expliquer le phénomène de la réglementation croissante de l'éthique et du lobbying. En définitive, si le but recherché est de renforcer la confiance des citoyens dans leurs institutions, force est de conclure, à la lumière de la recherche existante, que les règles d'éthique et de lobbying n'ont pas eu cet effet jusqu'à présent.

1. LA RÉGLEMENTATION ÉTHIQUE DES ÉLUS ET DES FONCTIONNAIRES

1.1. Le régime d'éthique au niveau fédéral

Sauf pour la corruption, le trafic d'influence et la fraude, qui relèvent du *Code criminel*, les dispositions sur les questions plus générales d'éthique et de conflit d'intérêts étaient largement inexistantes au Canada avant les années 1970. C'est en 1973 que sont adoptées les premières directives concernant les conflits d'intérêts au sein du gouvernement fédéral. Celles-ci seront suivies en 1985 par les lignes directrices à l'intention des ministres et autres titulaires d'une charge publique, puis, en 1994, par le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Les dispositions relatives à l'éthique exigent que les personnes visées, tant les politiciens que les fonctionnaires, évitent tout comportement qui privilégie leur intérêt personnel plutôt que l'intérêt public. À titre d'exemple, ces personnes doivent s'abstenir de participer à des décisions mettant en jeu leur intérêt financier personnel, d'accorder un traitement préférentiel, de tirer profit de renseignements d'initiés, d'utiliser les biens de l'État à des fins personnelles, d'accepter des cadeaux ou autres avantages d'une valeur plus que nominale et d'accepter, après avoir renoncé à leur charge publique, un emploi dans le cadre duquel elles pourraient tirer parti abusivement de leurs fonctions antérieures.

Au départ, les gouvernements ont eu tendance à préférer les lignes directrices aux mesures légales. Les directives sont plus flexibles que les lois et laissent davantage de discrétion aux gouvernants dans leur application. En outre, les critiques prétendent que les lignes directrices ne prévoient pas de sanctions suffisamment sévères pour

servir de mesure de dissuasion quant aux conflits possibles, ni de mécanismes appropriés pour déterminer s'il y a ou non manquement. En régime parlementaire, c'est le premier ministre qui nomme les ministres et les hauts fonctionnaires et les démet de leurs fonctions. C'est donc lui qui décide si des mesures disciplinaires seront prises ou non lorsque survient une infraction aux règles. Au bout du compte, la seule véritable sanction est de nature politique. Si l'opposition et l'opinion publique jugent que des sanctions auraient dû s'appliquer, le gouvernement risque d'être dans l'embarras et d'en payer les coûts politiques.

En 2006, suite au scandale des commandites, le gouvernement adopte la *Loi fédérale sur la responsabilité* (LFR). Symbole de l'importance accrue attachée aux questions d'éthique, la gestion des conflits d'intérêts au gouvernement fédéral devient dorénavant régie par des lois. La LFR édicte la *Loi sur les conflits d'intérêts* (LCI), qui s'applique aux titulaires de charge publique, notamment aux ministres. La Chambre des communes et le Sénat se sont également dotés de codes relatifs aux conflits d'intérêts pour régir la conduite de leurs membres. Font également partie intégrante de ces régimes d'éthique deux contrôleurs indépendants : le Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et le Conseiller sénatorial en éthique.

Le Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique de la Chambre des communes est un organisme indépendant du parlement nommé pour une période de sept ans. Son mandat comporte trois grands objectifs. Premièrement, le commissaire formule des avis ayant trait à l'application de la LCI. Ces avis font suite à des demandes et questions du premier ministre, des ministres ou des autres titulaires d'une charge publique assujettis à la LCI. Une enquête peut être ouverte lorsqu'un député dépose une plainte et que le commissaire a des raisons de croire que la loi a été violée. Deuxièmement, le commissaire veille à l'application de la LCI et mentionne les violations à la loi dans un rapport qu'il livre à la Chambre des communes. Finalement, il fait respecter le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, qui fait partie du *Règlement de la Chambre des communes*. Ce code interdit aux députés d'exploiter leurs pouvoirs et leurs privilèges dans le but de favoriser leurs intérêts personnels. Les députés sont aussi obligés de divulguer leurs intérêts lorsqu'ils prennent part à une décision qui peut avoir des conséquences sur ceux-ci. D'autres prescriptions sont relatives à la transparence lors des dons de cadeaux et à l'interdiction, pour les compagnies appartenant aux élus, de passer des contrats avec le gouvernement fédéral. Pour finir, les intérêts financiers et commerciaux des députés et de leur famille proche doivent figurer sur un registre public qui est administré par le Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique.

La LCI contient également des dispositions qui contraignent les députés à gérer leurs affaires personnelles de manière à éviter les conflits d'intérêts. Par exemple, le titulaire d'une charge publique qui est propriétaire d'une entreprise pourrait devoir se « dessaisir » de la gestion de ses avoirs en les plaçant dans une fiducie. Dans le même esprit, il est interdit au titulaire d'une charge publique d'exercer des fonctions de gestionnaire dans une entreprise, une association professionnelle ou un syndicat. Des règles régissant l'« après-mandat » des ministres, députés et hauts fonctionnaires sont aussi prescrites par la LCI, mais c'est plutôt la *Loi sur le lobbying* qui a posé les balises réglementaires les plus contraignantes en cette matière.

En terminant, il faut savoir qu'un code différent s'applique aux membres du Sénat. Le *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs* est, pour l'essentiel, similaire au code des députés. De plus, un autre organisme indépendant – le Conseiller sénatorial à l'éthique – remplit un mandat analogue à celui du Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique. En fait, le gouvernement a tenté de fusionner les deux régimes à quelques reprises dans le passé, mais ces tentatives n'ont pas porté leurs fruits. Invoquant son statut constitutionnel distinct, le Sénat a exigé qu'un organisme séparé de la Chambre des communes et plus sensible aux us et coutumes de la chambre haute soit créé pour régir l'éthique de ses membres.

En conclusion, les régimes réglementaires des provinces canadiennes ont connu une évolution qui se compare à celle du régime fédéral. Les cadres législatifs ont été modifiés et les obligations éthiques des titulaires de charge publique ont été renforcées. Dans la prochaine section, nous jetterons un bref coup d'œil sur le régime réglementaire du Québec en mettant l'accent sur les réformes et les lois les plus significatives.

1.2. Le régime d'éthique du Québec

Au Québec, le régime réglementaire comporte cinq éléments : le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie (CED), le Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, la Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise et les articles de la Loi sur la fonction publique (LFP) qui prescrivent des normes de conduite aux fonctionnaires.

Adopté en 2010, le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale crée de nouvelles obligations qui s'appliquent aux députés et aux membres du Conseil exécutif en plus d'instituer un organisme d'enquête – le Commissaire à l'éthique et à la déontologie – pour veiller à leur application. Comme au Canada, les obligations légales se rapportent aux conflits d'intérêts, au don de cadeaux, à l'incompatibilité de certaines fonctions, aux règles d'après-mandat et à la transparence des activités financières et commerciales des députés et des membres du Conseil exécutif.

Le code établit que les intérêts personnels des députés ne doivent pas affecter leur indépendance de jugement. Il précise notamment que les membres du Conseil exécutif ne peuvent exercer d'autres fonctions professionnelles. Il les contraint d'ailleurs à se désengager de la gestion de leurs intérêts financiers et commerciaux. En outre, on exige, par souci de transparence, que les députés et les membres du Conseil exécutif divulguent une série de renseignements sur leurs avoirs financiers et commerciaux (et ceux des membres de leur famille immédiate). Ces informations sont compilées dans un registre qui est rendu public par le CED.

Pour ce qui est du CED, il est nommé par l'Assemblée nationale pour une période de cinq ans et il détient un mandat de conseiller, d'administrateur et d'enquêteur. Premièrement, il est un conseiller dans la mesure où il doit répondre aux questions formulées par les membres de l'Assemblée nationale. Le code exige toutefois qu'un jurisconsulte agissant à titre de conseiller en éthique soit nommé par le bureau du

CED. Ceux qui désirent obtenir des avis sur leurs obligations ont donc le choix de s'adresser au commissaire ou au jurisconsulte. Le CED doit aussi consulter le premier ministre dans le but d'adopter des règles déontologiques applicables au personnel des cabinets et des députés.

Deuxièmement, le CED a un rôle d'administrateur, puisqu'il doit compiler et publier les informations pertinentes qui ont trait aux intérêts financiers et commerciaux des députés, des membres du Conseil exécutif et de leur famille immédiate.

Enfin, le CED détient des pouvoirs d'enquête. Il peut ouvrir une enquête lorsqu'il reçoit une plainte formulée par un député, ou encore s'il a des motifs de croire que la loi a été enfreinte. Lorsqu'une enquête prend fin, un rapport contenant les conclusions et les recommandations du CED est déposé à l'Assemblée nationale.

Avant de terminer, il faut brièvement aborder la question de l'éthique dans la fonction publique québécoise. Les articles 4 à 12 de la LFP ont posé les bases du cadre de conduite qui s'applique aux fonctionnaires québécois. Deux autres documents se sont ajoutés à ce cadre en 2002 : le Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique et la Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise.

La LFP édicte des normes de loyauté, de discrétion, de réserve, d'honnêteté et d'impartialité. En vertu de ces normes, il est interdit à un fonctionnaire de mener des activités partisanes, d'accepter des cadeaux qui ne sont pas d'une valeur modeste, d'exploiter une entreprise qui peut nuire à sa neutralité, ou encore d'exercer ses fonctions en vue de ses intérêts personnels.

Le règlement de 2002 est un complément à la LFP. Il précise les normes d'éthique et instaure des règles qui portent sur la discrétion, les conflits d'intérêts, l'offre de cadeaux et les conditions applicables à l'exercice d'autres fonctions par un fonctionnaire. Certaines règles d'après-mandat sont incluses. Un fonctionnaire ayant quitté son poste doit respecter un délai d'un an avant d'intégrer un emploi dans une organisation avec laquelle il a été en contact dans l'exercice de sa fonction publique. La même période d'attente est imposée à un fonctionnaire qui désire représenter une organisation auprès d'un ministère pour lequel il a travaillé au cours de l'année qui a précédé son départ de la fonction.

Le premier chapitre du règlement enjoint le fonctionnaire à agir « selon l'esprit des normes d'éthique » lorsqu'il fait face à une situation qui n'est pas clairement spécifiée. C'est la Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise qui fournit des repères à ceux qui sont appelés à interpréter les directives éthiques. Cette déclaration énonce et décrit brièvement les cinq valeurs fondamentales qui doivent orienter le jugement des fonctionnaires : la *compétence*, l'*impartialité*, l'*intégrité*, la *loyauté* et le *respect*.

En somme, on peut conclure que le Canada et le Québec se sont pleinement engagés dans la voie de la réglementation. Ce faisant, ils ont suivi le chemin déjà tracé par les États-Unis, qui ont été les véritables pionniers dans l'institutionnalisation de l'éthique.

1.3. Le régime d'éthique « divisé » des États-Unis

Si les régimes d'éthique du Canada et du Québec contiennent des dispositions applicables tant aux ministres membres du gouvernement qu'aux députés issus de l'autorité législative, c'est qu'ils reflètent les institutions du parlementarisme britannique et du système de fusion des pouvoirs qui le caractérise. En effet, au Canada et au Québec, les ministres membres de l'exécutif sont aussi des députés siégeant au Parlement. Ce n'est pas le cas aux États-Unis, où le système présidentiel de séparation des pouvoirs établit des codes d'éthique séparés et distincts pour les pouvoirs exécutifs et législatifs. Le régime de séparation des pouvoirs créé une « rivalité institutionnalisée » entre le Congrès et le président – rivalité qui est exacerbée lorsque les deux organes sont contrôlés par des partis politiques opposés. C'est cette rivalité qui explique que le Congrès a été le premier, en 1958, à imposer au gouvernement un code d'éthique pour ses employés. Général et rédigé de façon vague, le code de 1958 mettait de l'avant un certain nombre de valeurs devant guider la conduite des fonctionnaires dans l'exécution de leur tâche.

Peu après son adoption, des voix se firent entendre au Congrès pour dénoncer les « deux poids, deux mesures » (*double standard*) des législateurs en matière d'éthique[1]. Si le Congrès est si empressé d'imposer des normes éthiques à l'exécutif, pourquoi n'en ferait-il pas autant de son côté ? C'est ainsi que furent créés, en 1964, le Comité sur les normes de conduite du Sénat et, en 1967, le Comité sur les normes de conduite de la Chambre des représentants. Les deux chambres se sont également dotées d'un code d'éthique. Ces comités internes de chacune des chambres du Congrès se composent d'élus chargés d'enquêter sur d'autres élus qui auraient contrevenu aux règles d'éthique et de les punir, le cas échéant. Comme au Canada et au Québec, ces règles exigent des élus qu'ils évitent les conflits d'intérêt et se désengagent de l'administration de leurs intérêts financiers et commerciaux. Les élus doivent remplir chaque année des déclarations de patrimoine qui rendent publics des renseignements sur leurs avoirs financiers et commerciaux (et ceux des membres de leur famille immédiate).

Au début des années 1970, le scandale du Watergate mettant en cause la conduite du chef de l'exécutif donne lieu à une véritable explosion en ce qui a trait à l'adoption par le Congrès de nouvelles règles d'éthique plus exigeantes visant l'ensemble de l'appareil gouvernemental. C'est ainsi que l'*Ethics in Government Act* adoptée par le Congrès en 1978 crée l'Office of Government Ethics, chargé de surveiller le respect des règles d'éthique au sein du pouvoir exécutif. Pendant ce temps, le Congrès maintient son système d'autorégulation au sein duquel des élus jugent la conduite éthique d'autres élus qu'ils côtoient régulièrement et qui sont membres de leur propre formation politique ou de celle de leurs adversaires. Encore une fois, la question des « deux poids, deux mesures » est soulevée : si un organisme indépendant est chargé de surveiller le respect des règles d'éthique au sein de l'exécutif, pourquoi

1. Le sénateur Jacob Javits déclarait en 1963 qu'il était « *completely incongruous for Senate committees to question executive appointees vigorously on their financial affairs when those of us in Congress are not subject to similar standards* […] *We cannot continue to function on this double standard of ethics – a complete set for the executive branch but none for the legislative branch* » (cité dans Baker, 1985, p. 24).

n'en serait-il pas de même au Congrès ? En effet, le système de régulation par les pairs du Congrès fait l'objet de plusieurs critiques. Il place les députés dans le rôle de juge et partie ; il conduit à une politisation des règles où ceux et celles possédant plus de pouvoir (les leaders de partis) ne font pas l'objet d'enquêtes lorsque des allégations de contravention sont formulées à leur endroit, et il n'inspire pas la confiance du public. Après plusieurs années de débat et de tentatives de réforme avortées, la Chambre des représentants crée en 2008 l'Office of Congressional Ethics (OCE), un organisme comparable aux commissaires à l'éthique du Canada et du Québec, mais moins indépendant que ceux-ci. Ce bureau se compose de six commissaires issus de l'extérieur du Congrès. Trois sont nommés par les républicains et trois autres par les démocrates. L'OCE a le pouvoir de recevoir des plaintes du public et de faire enquête sur des allégations de violation des règles lorsqu'il juge que celles-ci sont fondées. Après enquête, l'OCE remet son rapport au Comité sur les normes de conduite de la Chambre des représentants. Si l'enquête conclut à un manquement aux règles, c'est au Comité que revient le pouvoir de déterminer si des sanctions seront imposées. Celles-ci peuvent aller de la simple réprimande à l'endroit du député fautif à la censure, voire à l'expulsion. Pour sa part, le Sénat a jusqu'à présent rejeté l'idée de créer un « chien de garde » externe pour régir l'éthique de ses membres. En matière d'éthique, le Sénat maintient un système d'autorégulation qui n'est pas sans rappeler celui qui prévaut au Congrès en ce qui a trait aux règles d'encadrement des activités de lobbying, dont il sera question dans la section suivante.

2. L'ENCADREMENT DES ACTIVITÉS DE LOBBYING

Le lobbying concerne les activités des groupes d'intérêt visant à influencer les gouvernements dans le développement des politiques publiques. Au cours des 50 dernières années, le nombre de groupes d'intérêt de toutes sortes s'est multiplié dans les démocraties avancées. Les politiques publiques favorisent le développement de ces groupes, car les secteurs de la société et de l'économie touchés par l'interventionnisme de l'État se mobilisent et s'organisent pour se faire entendre par les décideurs. Le lobbying se déroule généralement dans les officines gouvernementales, derrière des portes closes, à l'abri des médias et de l'opinion publique. Cette opacité, ajoutée au fait qu'il s'agit d'une activité qui vise à infléchir les décisions politiques, ont donné du lobbying une image généralement négative, souvent associée dans l'imaginaire public à une forme de trafic d'influence illégitime et corrosive pour la démocratie. C'est pour changer cette impression que les gouvernements ont adopté des mesures visant à rendre transparentes les activités de lobbying. Les règles mises en place contraignent ou incitent les groupes à inscrire leurs démarches politiques dans un registre accessible au public.

Les règles d'encadrement du lobbying comportent toujours un mélange de mesures contraignantes et incitatives. Elles sont contraignantes lorsqu'elles obligent les groupes à s'inscrire au registre et qu'elles mettent en place des mécanismes de surveillance. Elles sont incitatives lorsqu'elles invitent les lobbyistes à se doter d'un code d'éthique volontaire qui définit les valeurs auxquelles devraient adhérer ceux et celles qui pratiquent des activités de lobbying. Ces codes insistent sur des valeurs

telles que l'honnêteté et la transparence. Les lobbyistes doivent s'abstenir de fournir des informations fausses, de tenter de gagner la faveur des décideurs de façon illicite (en offrant des cadeaux, par exemple) et d'exercer des pressions indues auprès du titulaire d'une charge publique. D'autres obligations sont relatives au phénomène des « portes tournantes ». Elles imposent un délai d'attente aux politiciens et fonctionnaires qui quittent leur emploi pour devenir lobbyistes.

Les mécanismes de surveillance se rapportent à la création d'un système d'enregistrement des lobbyistes et d'un organisme indépendant d'enquête. Le registre public des lobbyistes est la pièce maîtresse des cadres législatifs. Les lobbyistes doivent divulguer un certain nombre d'informations concernant leurs campagnes d'influence, parmi lesquelles le nom des organisations qu'ils représentent, le coût de leurs campagnes de lobbying, les institutions visées, la nature des enjeux et les méthodes employées. Dans certains cas, un organisme d'enquête indépendant est chargé de veiller à la juste application de la loi et du code de déontologie.

Les trois cadres législatifs (Canada, Québec et États-Unis) qui sont comparés dans la section suivante illustrent la grande diversité qui existe dans le choix des mesures incitatives ou contraignantes.

2.1. L'encadrement du lobbying au Canada

Les premières lois en matière de lobbying ont été adoptées aux États-Unis. Le Canada est le deuxième pays à s'être engagé dans cette voie. C'est en 1989 qu'entrent en vigueur la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (LEL) et l'obligation pour les lobbyistes de s'inscrire au registre public (Rush, 1998, p. 516-517). Au départ, le registre était administré par le Directeur des lobbyistes, un poste attaché au ministère de l'Industrie et qui de ce fait, n'était pas considéré par les critiques comme suffisamment indépendant du gouvernement. Depuis, plusieurs modifications ont été apportées. En 1996, la *Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et d'autres lois en conséquence* est venue élargir la gamme de renseignements à divulguer dans le registre public. En 2005, le *Règlement modifiant le Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes* a reformulé la définition légale du lobbying. La définition originale ciblait uniquement les communications qui « tentaient d'influencer » les décideurs. Selon la nouvelle définition, toutes les communications visées par la loi sont considérées comme des activités de lobbying, qu'elles aient ou non pour intention d'influencer les décisions. D'autres éléments ont aussi été modifiés, comme la période de renouvellement des fiches d'enregistrement, qui a été fixée à six mois pour tous les types de lobbyistes.

L'éclatement du scandale des commandites et l'élection des Conservateurs en 2006 ont enclenché une importante phase de réforme des règles d'éthique et de lobbying. Avec l'adoption définitive de la nouvelle *Loi sur le lobbying* en 2008, une série d'amendements sont entrés en vigueur. La définition des titulaires d'une charge publique pouvant faire l'objet d'influence a été étendue à des postes qui n'étaient pas visés autrefois, la période d'attente concernant le phénomène des « portes tournantes » est passée de deux à cinq ans, les amendes prévues pour les contrevenants ont doublé et le Directeur des lobbyistes est devenu le Commissaire au lobbying du Canada (CLC), un organisme indépendant relevant du Parlement et

doté de pouvoirs d'enquête accrus. Finalement, en 2010, on a révisé la définition du titulaire d'une charge publique pour y inclure tous les députés, les sénateurs et les hauts fonctionnaires qui travaillent pour le chef de l'opposition.

La législation canadienne repose sur trois grands principes : la légitimité des activités de lobbying, la liberté d'accès aux institutions démocratiques et le droit de savoir qui se livre à des activités de lobbying. Les obligations contenues dans la loi concernent la nature des activités de lobbying et distinguent les pratiques légales et illégales. Le lobbyiste est défini comme une personne qui communique avec le titulaire d'une charge publique fédérale au sujet des mesures suivantes : 1) l'élaboration de propositions législatives ; 2) le dépôt d'un projet de loi ou d'une résolution ; 3) la prise ou la modification de tout règlement ; 4) l'élaboration ou la modification d'orientations ou de programmes fédéraux ; 5) l'octroi de subventions, de contributions ou d'autres avantages financiers. Les communications qui ont lieu dans des cadres formels, lors d'une commission parlementaire par exemple, sont exemptées de cette définition. Trois catégories de lobbyistes existent : le lobbyiste-conseil, le lobbyiste salarié (personne morale) et le lobbyiste salarié (organisation). Le lobbyiste-conseil est un professionnel qui agit à titre de consultant pour une organisation cliente. Le lobbyiste salarié est l'employé de l'entreprise (personne morale) ou de l'association à but non lucratif (organisation) qu'il représente.

Tous les lobbyistes sont tenus de s'inscrire au registre public. Un lobbyiste qui omet de s'inscrire ou qui fournit une information qu'il sait fausse ou trompeuse s'expose à une amende qui peut aller jusqu'à 200 000 $. Une clause prévoit même la possibilité de condamner les contrevenants à un emprisonnement maximal de deux ans. Les lobbyistes doivent aussi s'abstenir de percevoir un revenu qui dépende du résultat de leur campagne.

Le registre des lobbyistes contient certaines informations à propos des campagnes de lobbying menées auprès des titulaires d'une charge publique fédérale. Le lobbyiste doit s'identifier et divulguer le nom de l'organisation pour laquelle il travaille en plus de fournir des renseignements sur les enjeux qui l'intéressent, les institutions qu'il vise, les personnes avec qui il communique et les méthodes de communication qu'il emploie.

Le Commissaire au lobbying est nommé pour une période de sept ans. Sa nomination doit être acceptée, sous forme de résolution, par les membres de la Chambre des communes et du Sénat. Il est investi d'un mandat d'enquête et d'éducation. Son premier mandat lui donne le pouvoir d'enquêter s'il y a des motifs de croire que la loi a été violée. Son second mandat consiste à élaborer des programmes d'éducation destinés à sensibiliser les citoyens, les lobbyistes et les titulaires d'une charge publique aux principes et objectifs de la législation.

En réalité, la *Loi sur le lobbying* est une des lois les plus rigoureuses en la matière, particulièrement en raison de l'autonomie et des pouvoirs qu'elle octroie au Commissaire au lobbying. La législation fédérale a inspiré les autres ressorts canadiens. En effet, on retrouve des lois similaires dans la majorité des provinces.

2.2. L'encadrement du lobbying au Québec

En 2002, un scandale impliquant des membres du parti au pouvoir et des lobbyistes de la firme Oxygène 9 s'est soldé par l'adoption de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (LTEL). La loi crée un registre public, un code de déontologie et un organisme d'enquête indépendant. Les principes et objectifs de la LTEL sont comparables à ceux de la législation fédérale. Son préambule invoque trois éléments : la légitimité des activités de lobbying, le droit de savoir qui cherche à influencer les décisions, de même que la transparence et l'éthique des lobbyistes. Premièrement, les mesures de réglementation sont constituées par un code déontologique et des dispositions légales. Le code de déontologie est basé sur trois normes générales : le respect des institutions démocratiques, le professionnalisme, et l'honnêteté et l'intégrité. Ce code exige notamment des lobbyistes qu'ils évitent de fournir de fausses informations, de faire des représentations trompeuses ou d'exercer des pressions indues.

Le « lobbyisme » est défini dans la LTEL comme une « communication orale ou écrite en vue d'influencer la prise de décision ». La notion d'influence a subsisté dans la loi québécoise alors qu'elle a disparu au niveau fédéral.

Une autre différence notable existe. Au Québec, une grande part des organismes à but non lucratif n'est pas assujettie à la LTEL. La loi compte trois catégories de lobbyistes : le lobbyiste-conseil, le lobbyiste d'entreprise et le lobbyiste d'organisation. Ces catégories sont essentiellement les mêmes que celles de la loi canadienne. La seule différence est que le Commissaire au lobbyisme du Québec (CLQ) a précisé dans un règlement que les personnes menant des activités de lobbying « pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif qui n'est ni constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles, ni formé de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises » (CLQ, 2003) ne sont pas considérées comme des lobbyistes d'organisation. On ne retrouve pas cette particularité au Canada, puisque la définition légale de l'organisation couvre tous les types d'associations à but non lucratif.

Les autres particularités de la loi québécoise ont trait à la rigueur des obligations légales. Les exigences de la LTEL sont généralement plus faibles que celles de la loi canadienne. On impose, par exemple, une période d'attente de deux ans dans le cas des « portes tournantes ». Les amendes prévues pour les contrevenants sont aussi plus faibles (de 500 $ à 25 000 $).

Deuxièmement, les mécanismes de surveillance reposent, comme au Canada, sur le registre public et l'organisme indépendant d'enquête. Au Québec, cependant, le registre des lobbyistes ne contient pas d'information sur les organisations à but non lucratif qui ont été exemptées de la loi. Le commissaire au lobbying est nommé pour une période réduite de cinq ans et n'est pas investi d'un mandat d'éducation. Ses pouvoirs d'enquête sont comparables à ceux de son homologue canadien. Il peut décider d'ouvrir une enquête lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu un manquement à la loi.

La LTEL a des particularités propres, mais elle ne s'écarte pas pour autant des modèles de réglementation précédemment élaborés par le Canada et les États-Unis. La prochaine section est consacrée au cas de la loi américaine. L'examen de la législation éthique aux États-Unis est incontournable, car c'est dans ce pays que le premier modèle d'encadrement du lobbying a été mis en place.

2.3. L'encadrement du lobbying aux États-Unis

À Washington, le premier véritable modèle d'encadrement des activités de lobbying a été instauré en 1938 par la *Foreign Agents Registration Act*. Cette loi obligeait les représentants des pays étrangers à s'inscrire sur une liste lorsqu'ils entraient en communication avec des membres de l'État. En 1946, la *Legislative Reorganization Act* a imposé des obligations semblables à tous les représentants d'organisations qui communiquaient avec des membres du Congrès (Thomas, 1998, p. 506-509). Ce cadre légal a été maintenu jusqu'en 1995, année de l'adoption de la *Lobbying Disclosure Act* (LDA). La LDA établit un registre public, sans toutefois créer un organisme indépendant semblable aux commissaires au lobbying du Canada et du Québec. L'administration du registre a été confiée aux greffiers de la Chambre des représentants et au secrétaire du Sénat. Ces organismes ne disposent pas de pouvoirs d'enquête étendus. L'article 8c de la LDA précise même que la loi n'accorde aucun pouvoir d'enquête ou de vérification aux administrateurs du registre public.

Dans son préambule, la LDA énonce trois objectifs généraux : le droit de savoir qui cherche à influencer les décideurs, la nécessité de revoir la réglementation des activités de lobbying et l'importance de revitaliser la confiance des citoyens. La définition du lobbying est composée de deux notions, celles de *lobbying contact* et de *lobbying activity.* La notion de *lobbying contact* fait référence à une communication, écrite ou orale, avec un membre du pouvoir législatif ou exécutif, relativement à une politique, un règlement, une loi, un programme ou une nomination, ou encore à l'octroi d'une subvention ou de tout autre avantage financier.

La seconde notion, celle de *lobbying activity*, désigne le travail de planification et de recherche effectué en vue des *lobbying contacts*. La définition légale du lobbying ne se restreint donc pas aux communications d'influence. Elle s'étend également aux phases de planification et de recherche qui sont essentielles à toute campagne de lobbying.

Au sens de la LDA, tout employé rémunéré qui réalise plus d'un *lobbying contact* par période de trois mois (ou dont les activités de lobbying constituent plus de 20 % des tâches) est considéré comme un lobbyiste. La législation américaine ne fait aucune distinction entre les lobbyistes qui travaillent pour une firme de consultation professionnelle, pour une entreprise ou pour une association à but non lucratif.

Au moins deux types d'exemption existent dans la loi. Les firmes professionnelles dont les activités de lobbying menées pour le compte d'un client génèrent un revenu inférieur à 3 000 $ ne doivent pas inscrire cette campagne au registre. Ensuite, les organisations dont les dépenses allouées aux *lobbying activities* ne dépassent pas 11 500 $ pour une période de trois mois ne sont pas dans l'obligation de s'inscrire au registre.

Les lobbyistes qui ne respectent pas leurs obligations sont passibles d'une amende qui peut aller jusqu'à 200 000 $, ou même à un emprisonnement maximal de cinq ans. Comme au Canada, les lobbyistes doivent éviter d'exercer des pressions indues et de fournir des informations fausses ou trompeuses. Pour ce qui est du phénomène des « portes tournantes », les anciens titulaires d'une charge publique doivent respecter une période d'attente qui varie selon le poste qu'ils ont occupé dans le secteur public. Les périodes d'attente varient de un à deux ans, et certaines activités de lobbying sont interdites. Il est interdit aux anciens politiciens et fonctionnaires de tenter d'influencer des décisions qui touchent des programmes, des politiques ou des lois qu'ils ont eux-mêmes contribué à élaborer. Enfin, depuis un décret présidentiel de 2009, les conseillers du président et du vice-président ne peuvent plus s'engager dans des campagnes de lobbying pendant la durée de l'administration pour laquelle ils ont été conseillers.

En 2006, des scandales impliquant le lobbyiste Jack Abramoff ont remis en doute la crédibilité de la LDA. C'est à la suite de cet événement que le Congrès adopte en 2007 la *Honest Leadership and Open Government Act* (HLOGA). Les amendements apportés par cette loi revoient les obligations légales relatives à l'enregistrement et à la supervision des lobbyistes (Strauss, 2011, p. 5-6). La fréquence à laquelle les lobbyistes doivent mettre à jour leurs fiches d'enregistrement a été augmentée (quatre fois par année plutôt que deux) et les dons de cadeaux ont été prohibés. Avant 2007, aucun organisme n'était investi d'un pouvoir d'enquête et de surveillance. La HLOGA a remédié à cette situation en exigeant du *Comptroller General* qu'il mène une révision annuelle pour déterminer s'il y a eu manquement à la loi.

Enfin, le registre public américain est similaire au registre canadien, mais il contient des informations supplémentaires. Le revenu des lobbyistes, les dépenses associées aux activités de lobbying ainsi que le montant des contributions financières versées par les organisations clientes à un parti ou à un candidat figurent dans le registre américain.

CONCLUSION

Ce survol des régimes d'éthique et d'encadrement des activités de lobbying au Canada, au Québec et aux États-Unis fait ressortir la grande diversité des approches et des méthodes retenues, de même que l'importance des institutions politiques. Les régimes d'éthique prennent des formes différentes dans les systèmes parlementaires et présidentiels.

Malgré la spécificité de chacun, les régimes étudiés évoluent tous dans le même sens, celui du renforcement des règles d'éthique et de lobbying au fil du temps. Partout, les règles tendent à devenir toujours plus exigeantes. C'est un phénomène paradoxal, car l'objectif déclaré de ces règles est de renforcer la confiance du public dans les institutions politiques. Or cette confiance, comme la plupart des sondages l'indiquent, tend plus à s'effriter qu'à se renforcer et ce, au moment même où les règles d'éthique et de lobbying deviennent plus contraignantes. Comment expliquer cette contradiction ?

Différentes études accusent les règles d'éthique elles-mêmes d'être l'une des causes de l'érosion de la confiance des citoyens envers le processus politique (Saint-Martin, 2008). Les États-Unis sont de loin le pays le plus fortement réglementé en matière d'éthique et de lobbying. C'est aussi l'endroit où la chute de la confiance du public est la plus marquée depuis les 40 dernières années. À l'inverse, la Suède n'a ni code d'éthique, ni commissaire à l'éthique, et pourtant les citoyens expriment un fort taux de confiance à l'endroit de leurs institutions politiques (Demmke *et al.*, 2007). Ceci laisse supposer qu'il n'y a pas de lien de causalité évident entre la quantité et la sévérité des règles d'éthique et la confiance du public. En fait, si un lien existe, il serait plutôt contraire à celui auquel on aurait pu s'attendre. Aux États-Unis, plusieurs analyses montrent comment le développement de règles d'éthique a fondamentalement transformé le paysage de la politique partisane (Ginsberg et Shefter, 1990). Une fois adoptées, les règles d'éthique deviennent politisées et utilisées par les acteurs politiques comme des armes de combat partisan qui servent à discréditer les adversaires. Plus les règles sont nombreuses, plus elles donnent des munitions aux acteurs politiques pour lancer des allégations de malversation à l'endroit de leurs adversaires (Tolchin et Tolchin, 2003). Que ces allégations soient fondées ou non importe peu. Ce qui compte, c'est de faire la manchette. Cette dynamique donne lieu à une sorte de spirale inflationniste où les acteurs sont en concurrence les uns avec les autres pour faire monter la « barre » de l'éthique à des niveaux constamment plus élevés, peu importe les conséquences à plus long terme. Il devient alors électoralement payant pour les partis de promettre toujours plus d'éthique, car qui oserait exprimer publiquement son scepticisme ou son opposition ?

Les règles d'éthique ont en quelque sorte une « double face » (Behnke, 2004). Elles servent d'abord et avant tout à guider la conduite des titulaires d'une charge publique en établissant les paramètres de ce qui est acceptable ou non en démocratie. Vues de cette façon, les règles d'éthique sont conçues d'abord et avant tout pour « consommation interne » par ceux et celles qui évoluent et travaillent dans les sphères de l'État. Lorsqu'on les interroge sur le sujet, fonctionnaires et politiciens s'entendent d'ailleurs pour souligner l'utilité de ces règles en leur attribuant un rôle de « boussole », puisqu'elles les aident à naviguer dans les zones souvent grises de la gouvernance publique.

En même temps, les règles d'éthique ont aussi une face « publique », en ce sens qu'elles sont présentées par les politiciens comme des instruments servant à reconstruire la confiance des citoyens envers les institutions démocratiques. Or, c'est précisément ici que le bât blesse, car tout indique que les règles d'éthique n'ont pas d'effet notable sur la confiance du public. La confiance du public est un concept complexe, multidimensionnel et causé par des variables multiples. Les règles d'éthique ont un rôle important à jouer, mais les attentes à leur endroit doivent demeurer plus modestes et réalistes. Sinon, elles n'engendrent que des déceptions et un surcroît de cynisme.

CHAPITRE 10

LA MISSION DE JUSTICE DANS L'ÉTAT MODERNE

Martine Valois

Le préambule de cet ouvrage débute sur un constat peu reluisant au sujet de l'administration publique[1]. Or, les temps sont également difficiles pour l'administration de la justice au Québec. Ne bénéficiant que de 1,2 % des dépenses gouvernementales totales, la justice est le parent pauvre du budget de la Belle Province[2]. D'ailleurs, la justice au Québec a bien mauvaise réputation, si on se fie aux statistiques concernant sa fréquentation et aux sondages sur le degré de confiance de la population envers le travail des tribunaux. Lente, coûteuse et peu accessible, la justice au Québec est de

1. Pierre P. Tremblay écrit en effet : « Les temps sont difficiles pour l'administration publique. »
2. Ministère des Finances (2012). *Budget 2012-2013 – Données historiques*, Québec, Gouvernement du Québec, mars. Le coût du programme de la Justice pour 2012-2013 a été établi à 745 millions, sur un budget total des dépenses de 61 384 millions, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2012-2013/fr/documents/Donneeshist.pdf>.

plus en plus désertée par sa clientèle, les justiciables. Les chiffres sont éloquents et le constat formel : depuis environ 30 ans, le nombre de litiges soumis aux tribunaux judiciaires n'a cessé de diminuer[3].

Même si les causes de ce délaissement ne sont pas univoques, force est de constater que les justiciables ont de moins en moins recours aux tribunaux pour régler leurs conflits. Avec l'augmentation de la complexité des rapports sociaux, il serait pour le moins douteux que la baisse observée dans le nombre d'affaires portées devant les tribunaux judiciaires soit le résultat d'une raréfaction des conflits sociaux.

Quoi qu'il en soit, cette baisse est assez significative pour avoir attiré l'attention des différents acteurs de la communauté juridique au cours de la dernière décennie. Tout récemment, le ministre de la Justice du Québec annonçait un plan d'accès à la justice visant trois objectifs principaux : augmenter la capacité des tribunaux à entendre des causes, réduire les coûts et les délais et simplifier le processus judiciaire[4]. C'est une véritable lutte au « décrochage judiciaire » qui s'amorce au Québec[5].

Au phénomène du délaissement des tribunaux judiciaires se juxtapose celui du recours de plus en plus fréquent à une justice alternative, considérée comme plus souple, plus rapide et, surtout, moins coûteuse. Mieux connue sous le vocable MARC (modes alternatifs de résolution des conflits), cette justice parallèle recoupe différents types de règlement des différends (arbitrage, médiation, conciliation judiciaire). C'est ainsi que, par un curieux retour des choses, la justice de l'État ouvre la porte à la privatisation du règlement des conflits. Alors que l'institutionnalisation d'un système de justice étatique fut la marque distinctive de la modernité, l'accès à la justice pour tous passe dorénavant par une réappropriation par les justiciables de la gestion de leurs conflits. L'intégration du concept de « justice civile privée » à l'article 1 de l'avant-projet de loi instituant le nouveau Code de procédure civile traduit bien cette nouvelle mouvance dans la gestion du service de la justice.

Dans la première portion de ce chapitre, nous exposons les règles constitutionnelles qui encadrent la mise en œuvre de l'administration de la justice au Québec. Là comme dans d'autres domaines, la Constitution canadienne établit un partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces. Cette division des pouvoirs se répercute non seulement sur les limites du champ d'action des autorités fédérales et provinciales, mais également sur le fardeau fiscal assumé par les gouvernements respectifs. En matière de justice criminelle notamment, les récentes modifications au *Code criminel* adoptées par le Parlement canadien et ayant pour effet d'imposer des peines minimales auront une incidence considérable sur certains postes de dépenses budgétaires provinciales. Malgré les nombreux avertissements donnés par le Québec, qui s'opposait à ces nouvelles mesures, le gouvernement

3. Pierre Noreau (dir.) (2010). *Révolutionner la justice : constats, mutations et perspectives d'avenir*, Montréal, Thémis.

4. Plan Accès Justice, ministère de la Justice du Québec : <http://www.planaccesjustice.ca>.

5. Ministère de la Justice (2011). « Le Plan Accès justice : pour une justice plus accessible et plus efficace », communiqué du ministre de la Justice, 29 septembre, <http://communiques.gouv.qc.ca/gouvqc/communiques/GPQF/Septembre2011/29/c7901.html>.

fédéral a décidé d'aller de l'avant avec ces modifications, ce qui démontre une fois de plus l'inadéquation du partage constitutionnel des compétences législatives entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Afin de mieux expliquer le cadre dans lequel s'inscrit la nouvelle vision gouvernementale de la mission de justice, nous nous proposons, dans la deuxième portion de ce chapitre, d'esquisser les développements historiques de la fonction de justice. L'exposé des mutations de la justice dans le temps jette un éclairage particulièrement signifiant sur l'interprétation des données actuelles concernant l'administration de la justice. L'exercice est utile également dans la mesure où il nous fait prendre conscience de l'époque charnière où se trouve le Québec en ce qui a trait à la gestion du service de la justice. Le tableau général de l'histoire de la justice permet également de mieux mesurer la portée des modifications proposées par l'État et du changement de paradigme qui s'opère dans la foulée des récentes propositions de réforme de la justice civile.

La troisième et dernière portion de ce chapitre est consacrée aux défis du système judiciaire. Nous y ferons état des propositions récentes de l'État québécois pour favoriser l'accès à une justice moins coûteuse, à la fois pour l'État et pour les justiciables. Nous exposerons également les mécanismes mis en œuvre par la magistrature pour mieux s'adapter aux nouvelles réalités engendrées par la désaffection judiciaire et par l'éclosion des modes alternatifs de résolution des conflits. Nous verrons enfin que les avocats seront les grands perdants de cette mise à niveau de l'offre de justice. On peut penser que les conséquences négatives, pour la catégorie d'avocats qui œuvrent régulièrement devant les tribunaux, de la réforme proposée par le gouvernement québécois motivent en partie les réticences des représentants de la communauté juridique aux changements proposés au Code de procédure civile[6]. On peut prédire que seuls ceux qui auront réussi à prendre le grand virage de la justice civile privée pourront survivre au phénomène irréversible du délaissement des tribunaux judiciaires.

1. L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE DANS UN ÉTAT FÉDÉRAL

1.1. L'administration de la justice civile et criminelle dans les provinces

Dans la *Loi constitutionnelle de 1867*[7] (LC de 1867), les dispositions portant sur la mission de justice sont peu nombreuses. Tout d'abord, la section VII, qui porte sur la « Judicature », se limite aux pouvoirs de nomination et de révocation ainsi qu'à la rémunération des juges des cours supérieures, de district et de comté (articles 96 à 100), et au pouvoir de créer des cours de justice pour la meilleure administration des lois du Canada (article 101). C'est en s'autorisant de ce dernier pouvoir que le Parlement

6. Association du barreau canadien (2011). *Mémoire relatif à l'Avant-projet de loi instituant le nouveau Code de procédure civile*, décembre, <http://www.cba.org/quebec/docpdf/pdf/ABCQuebec_MApl_CPC.pdf>.

7. 30 & 31 Victoria, c. 3.

fédéral a créé la Cour suprême du Canada[8] et la Cour fédérale, autrefois appelée Cour de l'Échiquier[9]. Selon la Cour suprême, l'ensemble de ces dispositions établit un « régime de coopération obligatoire » en maintenant un système judiciaire unifié partout sur le territoire[10].

Il est utile de mentionner ici que les cours supérieures existaient avant la Confédération. Dans le système judiciaire colonial du Canada, la juridiction générale de première instance était exercée par la Cour du Banc du Roi. En 1849, cette juridiction inhérente a été divisée au Québec entre la Cour supérieure et une cour d'appel, la Cour du Banc de la Reine, qui s'est appelée ainsi jusqu'en 1974[11]. La jurisprudence a reconnu que les cours supérieures étaient les héritières pour le Canada de la juridiction de pouvoir et de surveillance des cours royales anglaises[12]. La Cour d'appel du Québec possède le statut de « cour supérieure » au sens de l'article 96, contrairement à la Cour fédérale et à la Cour d'appel fédérale, qui n'ont qu'une compétence restreinte[13].

L'existence du pouvoir de nomination des juges des cours supérieures prévu à l'article 96 et le statut historique des cours supérieures sont porteurs de grandes conséquences du point de vue constitutionnel, notamment en ce qui concerne la légalité des décisions gouvernementales dans tout le Canada, y compris au Québec. Toutes les décisions prises par l'administration publique, qu'elle soit fédérale, provinciale ou municipale, sont soumises à ce pouvoir de surveillance et de contrôle exercé par des juges nommés par le gouvernement fédéral. Ce pouvoir, qui existait dans la *common law* anglaise, a été incorporé au droit canadien dès la Conquête. Il a été codifié au Québec à l'article 33 du Code de procédure civile[14]. La Cour suprême du Canada a toutefois rappelé que le principe de *common law* subsiste, malgré sa codification au Code de procédure civile :

> Le principe de subordination de l'administration publique au pouvoir de surveillance des cours supérieures est la pierre angulaire du système de droit administratif canadien et québécois. Ce contrôle judiciaire est une conséquence nécessaire de la *rule of law* telle qu'identifiée par Dicey dès 1885, dans son ouvrage *Introduction to the Study of the Constitution*. Ce principe est fortement ancré dans la *common law* et est à l'origine des fondements mêmes du régime britannique, dont s'inspire le nôtre. Dicey voyait trois sens à la *rule of law* : premièrement, le principe de légalité et la loi gouvernent les actes de l'autorité publique par opposition à l'arbitraire et aux vastes pouvoirs discrétionnaires ;

8. *Loi sur la Cour suprême du Canada*, L.R.C. (1985), c. S-26.
9. *Loi sur les cours fédérales*, L.R.C. (1985), c. C-50.
10. *MacMillan Bloedel Ltd.* c. *Simpson*, [1995] 4 R.C.S. 725, p. 51.
11. Sylvio Normand (1999). « De la difficulté de rendre une justice rapide et peu coûteuse : une perspective historique (1840-1965) », *Les Cahiers de droit*, vol. 40, nº 1, p. 16. Voir également, pour l'historique de ce tribunal, le site Web de la Cour d'appel du Québec, <http://www.tribunaux.qc.ca/c-appel/Apropos/Historique/historique.html>.
12. *Three Rivers Boatman Limited* c. *Conseil canadien des relations ouvrières* et al., [1969] R.C.S. 607, p. 615-616.
13. *Roberts* c. *Canada*, [1989] 1 R.C.S. 322.
14. Article 33 du Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25. À l'exception de la Cour d'appel, les tribunaux relevant de la compétence du Parlement du Québec, ainsi que les corps politiques, les personnes morales de droit public ou de droit privé au Québec, sont soumis au droit de surveillance et de réforme de la Cour supérieure, en la manière et dans la forme prescrites par la loi.

> deuxièmement, tous sont égaux devant la loi ; et troisièmement, tous sont justiciables devant les tribunaux de droit commun. Ces principes signifient fondamentalement que l'exercice du pouvoir public doit être contrôlé et en corollaire, que l'administré doit posséder les recours appropriés pour se protéger contre l'arbitraire[15].

Le pouvoir de surveillance et de contrôle des tribunaux inférieurs attribué aux cours supérieures interdit aux provinces d'inclure des clauses de finalité des décisions rendues par les tribunaux administratifs provinciaux[16]. Dans certaines situations, ceci a parfois pour effet de prolonger inutilement les procédures en révision judiciaire, comme le soulignait un juge de la Cour d'appel en 2010[17].

Le pouvoir de nomination des juges des cours supérieures contenu à l'article 96 de la LC de 1867 a fait l'objet d'une multitude d'interprétations par la Cour suprême du Canada. Ce qui n'était au départ qu'un simple pouvoir de nomination a servi de rempart contre l'attribution de fonctions juridictionnelles à des autorités administratives provinciales, la Cour suprême du Canada affirmant que « ce serait le tourner en dérision que de l'interpréter comme un pouvoir de nomination simple et sans portée[18] ». On a aussi jugé que les dispositions sur la judicature, et notamment l'article 96, représentaient le compromis historique des Pères de la Confédération, qui ont voulu préserver l'unité nationale au moyen d'un système judiciaire unitaire dont le point d'ancrage principal réside dans le maintien d'une cour supérieure de juridiction générale dans chaque province et la nomination par le gouvernement fédéral des juges de ces cours supérieures[19]. L'appareil judiciaire canadien comprend ainsi deux types de tribunaux : les cours supérieures et les tribunaux inférieurs, qu'ils soient provinciaux ou fédéraux. Seules les cours supérieures possèdent un statut constitutionnel qui a pour effet de préserver leur compétence telle qu'elle existait lors de la Confédération. Selon la Cour suprême du Canada, l'article 96 empêche tout aussi bien le législateur fédéral de transférer la compétence des cours supérieures à des tribunaux inférieurs[20].

Le pouvoir qu'ont les provinces de créer des tribunaux est donc limité par l'article 96 de la LC de 1867 qui, selon l'interprétation du plus haut tribunal du pays, interdit aux législatures provinciales d'attribuer à des tribunaux provinciaux la compétence des cours supérieures[21]. La jurisprudence a permis d'élaborer un critère à plusieurs volets pour décider si les pouvoirs exercés par un tribunal provincial relèvent de la compétence des cours supérieures. Tout d'abord, il s'agit de déterminer si le

15. *Immeubles Port Louis Ltée* c. *Lafontaine* (*Village*), [1991] 1 R.C.S. 326.
16. *Crevier* c. *P.G. (Québec) et autres*, [1981] 2 R.C.S. 220, p. 237.
17. *Simard* c. *Vien*, 2010 QCCA 2371. Ainsi, le juge Dufresne écrivait ceci : « [24] [J]'ai du mal à penser que l'intention du législateur de confier à des décideurs spécialisés, et des tribunaux administratifs d'appel ou de révision, certaines matières pour, entre autres, des raisons d'efficacité (délais plus courts) et de coûts (moins élevés) soit toujours respectée […] On peut sans doute trouver du réconfort dans le fait que les décideurs administratifs rendent chaque année des milliers, voire des dizaines de milliers et peut-être davantage, de décisions, dont une infime minorité franchit plus de deux paliers. Du moins, faut-il l'espérer. »
18. *Crevier* c. *P.G. (Québec) et autres*, [1981] 2 R.C.S. 220, p. 237.
19. *Renvoi relatif à la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714, p. 728.
20. *McEvoy* c. *Procureur général du Nouveau-Brunswick et autre*, [1983] 1 R.C.S. 704.
21. *Sobeys Stores Ltd.* c. *Yeomans*, [1989] 1 R.C.S. 238, p. 258-261.

pouvoir en cause correspond à l'un des pouvoirs exercés par les cours supérieures au moment de la Confédération. Lorsque la réponse à cette première question est négative, l'analyse s'arrête là, puisqu'il n'y a alors pas de contravention à l'article 96. Si le pouvoir contesté faisait partie des pouvoirs exercés par les cours supérieures au moment de la Confédération, on doit se demander si ce pouvoir est de nature judiciaire. Le troisième volet exige enfin d'examiner la fonction globale du tribunal afin de déterminer si les pouvoirs judiciaires sont « simplement complémentaires ou accessoires aux fonctions administratives générales attribuées au tribunal » ou, au contraire, « inséparables de la réalisation des objectifs plus larges de la législature[22] ». Cette interprétation de l'article 96 a pour effet de figer dans le temps le pouvoir des législatures provinciales de créer des tribunaux pour l'administration de la justice dans la province, contrairement au principe qui veut que tel un arbre qui grandit, la Constitution canadienne doive être interprétée de manière à lui permettre d'évoluer dans le temps[23].

Au Québec, la Cour supérieure est le tribunal de droit commun ; toute matière qui n'est pas autrement attribuée exclusivement à un autre tribunal relève de la Cour supérieure[24]. En raison de l'interprétation donnée à l'article 96, le législateur québécois est limité dans la création de tribunaux provinciaux pourvus de fonctions juridictionnelles[25]. Comme l'a rappelé la Cour suprême du Canada, l'article 96 restreint le pouvoir des provinces de nommer les juges d'un tribunal qui exerce des fonctions semblables à celles qu'exercent les cours supérieures et interdit implicitement de conférer ces pouvoirs à un tribunal constitué par le législateur provincial[26].

Selon le paragraphe 92(14) de la LC de 1867, l'administration de la justice incombe aux législatures provinciales :

> L'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux.

Quant à la justice criminelle, il s'agit d'une responsabilité partagée entre le Canada et les provinces. Si ces dernières ont la compétence de créer et de maintenir des tribunaux de juridiction criminelle, la constitution d'infractions criminelles et la procédure criminelle relèvent du Parlement canadien par l'effet du paragraphe 91(27) de la LC de 1867. Nous verrons dans la section suivante que le régime de coopération entre les deux paliers de gouvernement évoqué par la Cour suprême du Canada en ce qui a trait à l'administration de la justice au Canada n'est pas toujours aussi harmonieux que les Pères de la Confédération l'avaient envisagé.

22. *Renvoi sur la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714, p. 734-736.
23. *Edwards c. Canada (A.G.)*, [1930] A.C. 124, p. 136 (Conseil privé) ; Gaétan Mignault (2006). « L'administration de la justice et la structure judiciaire canadienne », 37 R.D.U.S. 41.
24. Article 31 du Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25.
25. *Renvoi sur la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714.
26. *Ibid.*

1.2. Un partage inégal des coûts

La compétence en matière d'administration de la justice implique le pouvoir de déterminer les ressources financières qui seront allouées à cette fonction de l'État pour la province. Paradoxalement, ce sont les gouvernements provinciaux qui déterminent les budgets qui seront alloués au fonctionnement des cours de justice présidées par des juges dont la rémunération est, elle, fixée par le gouvernement fédéral. La capacité des cours supérieures d'entendre des litiges et de décider des poursuites criminelles se trouve forcément limitée par les ressources financières qui sont allouées par les provinces pour leur permettre d'exercer ces fonctions. Le nombre de juges de la Cour supérieure détermine d'autre part le nombre d'affaires qui peuvent être entendues par la Cour dans une année donnée, et surtout, les délais qui seront encourus.

Alors que la définition des crimes relève du gouvernement fédéral, la mise en œuvre d'une structure judiciaire permettant de juger ces crimes et le maintien d'une force de police sont sous la responsabilité des provinces. Le juge Duff n'aurait pas pu mieux dire en 1938 lorsqu'il écrivait ce qui suit :

> l'administration de la justice et, généralement parlant, la police du pays, l'application du droit criminel, l'élimination du crime et des troubles de l'ordre public, ont, depuis le tout début de la Confédération été reconnues comme étant la responsabilité des provinces et ont été menées à bien à un coût élevé pour le public[27].

Bien qu'il y ait une baisse marquée de la criminalité au Québec comme ailleurs au Canada, on constate une augmentation dans la durée des procès impliquant plusieurs accusés qui exigent un très grand nombre d'heures d'auditions. Il s'agirait d'une tendance lourde vers des procès plus longs et plus complexes, comme en témoignent les accusations de meurtre, gangstérisme et trafic de stupéfiants déposées contre quelque 156 accusés à Montréal et 12 à Québec dans le cadre de l'enquête portant sur les Hell's Angels ou les accusations de crimes économiques visant plusieurs accusés dans l'affaire Norbourg[28].

Le resserrement des conditions de libération conditionnelle (projets de loi C-59 et C-39), la réduction des alternatives à l'incarcération (projet de loi C-16) et l'imposition de peines minimales lors de condamnations pour certains crimes (projet de loi C-10), qui sont des mesures instaurées par le gouvernement fédéral, auront des répercussions directes sur le financement de la justice criminelle dans les provinces[29]. Selon les conclusions de l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), « les coûts économiques et sociaux associés à la surveillance, à la dissuasion et à la perte de libertés individuelles deviennent plus élevés que les bénéfices liés à la baisse du crime[30] ». Selon l'IRIS, les coûts relatifs à la construction de nouvelles prisons et à l'entretien des personnes incarcérées pour le Québec subiront une augmentation

27. *Renvoi sur l'Adoption Act*, [1938] R.C.S. 398, p. 403.
28. Cour supérieure du Québec (2010). *Accès à la justice : toujours faire mieux. Rapport d'activités de la Cour supérieure*, juin, p. 22, <http://www.tribunaux.qc.ca/c-superieure/RapportActivite_juin2010.pdf>.
29. Institut de recherche et d'informations socio-économiques (2011). *Coûts et efficacité des politiques correctionnelles fédérales*, décembre, <http://www.iris-recherche.qc.ca/wp-content/uploads/2011/12/Note-Crime-web2.pdf>.
30. *Ibid.*, p. 6.

importante[31]. Le Québec et l'Ontario se sont fortement opposés à l'introduction de cette panoplie de mesures visant à réduire les alternatives à l'emprisonnement des personnes jugées coupables de crimes, notamment en raison du fardeau additionnel sur l'administration de la justice criminelle qu'elles engendreront[32]. Malgré ces oppositions, les réformes ont été adoptées par le gouvernement fédéral, qui a en outre refusé de contribuer aux dépenses additionnelles[33].

2. LES ORIGINES ET L'ÉVOLUTION DE LA MISSION DE JUSTICE DANS L'ÉTAT MODERNE

2.1. La centralisation de la justice et la genèse de l'État

La justice médiévale est le berceau de l'État moderne. L'historiographie de la justice établit en effet que les fondations de l'État moderne ont été érigées autour de la mission de justice dévolue au souverain médiéval[34]. Dans les années chaotiques qui suivent la chute de l'Empire romain, les peuples s'assemblent autour d'un monarque capable de les protéger et de leur garantir la paix et la justice. C'est le début de l'institutionnalisation de la justice qui, avant cette période, restait essentiellement entre les mains du chef de famille ou du chef de clan, sauf pour la punition de certains crimes intéressant la communauté tout entière, comme la trahison ou les crimes contre les Dieux. Comme l'écrivait le sociologue Max Weber, « la vieille justice romaine s'arrêtait purement et simplement au seuil de la maison[35] ».

Dans l'Empire chrétien d'Occident, la justice est une mission divine que le monarque exerce en tant que vicaire de Dieu. Pour le monarque, faire régner la justice, c'est rendre à chacun son dû[36]. Le souverain s'efforce aussi de créer un système d'administration de la justice qui a pour objet de se substituer à la vengeance privée[37]. L'arbitrage judiciaire des conflits doit remplacer les luttes armées comme moyen de résoudre les conflits.

La justice patrimoniale succède à l'arbitrage entre clans. Il faut savoir que dans l'État patrimonial, qui correspond à celui du début de la construction du système judiciaire, il n'y a pas de véritable différenciation entre les pouvoirs administratif, législatif ou judiciaire du seigneur[38], car l'ensemble des fonctions liées à l'administration, à la perception des impôts et redevances, et au règlement des plaintes et

31. *Ibid.*
32. Jocelyne Richer (2012). « Projet de loi fédéral C-10 : Québec refuse d'acquitter la facture », *La presse canadienne*, 26 janvier, <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/politique/201201/26/01-4489759-projet-de-loi-federal-c-10-quebec-refuse-dacquitter-la-facture.php>.
33. *Ibid.*
34. Joseph Strayer (1979). *Les origines médiévales de l'État*, Paris, Payot.
35. Max Weber (2007). *Sociologie du droit*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige », p. 30.
36. Henri Bracton (1968). *De legibus et consuetudinibus Angliae*, vol. 2, trad. Samuel E. Thorne, Cambridge, Belknap Harvard University Press, p. 166, <http://hlsl5.law.harvard.edu/bracton/>, consulté le 11 mai 2012.
37. Max Weber (2007). *Op. cit.*, p. 129.
38. Max Weber (1971). *Économie et société*, t. I, Paris, Plon, p. 244.

litiges est exercé par la même autorité[39]. Le « gouvernement » et la « juridiction » ne sont pas dévolus à des entités différenciées. La spécialisation des fonctions judiciaires, législatives et exécutives, qui est l'attribut des systèmes politiques modernes, est le résultat d'une lente évolution qui a commencé par l'appropriation par les monarques européens du pouvoir de faire des lois.

Ainsi, les systèmes judiciaires de l'Europe occidentale se construisent à même les institutions monarchiques et princières centralisées. Les juges qui parcourent le royaume rendent justice au nom du roi et collectent les impôts. La justice royale fait concurrence à la justice seigneuriale en octroyant la possibilité d'évoquer devant la justice royale les litiges présentés devant la justice seigneuriale. La centralisation des affaires intéressant la justice préfigure la mise en œuvre d'une administration publique centralisée. L'État de justice précède l'État de finance et l'État de droit[40].

La naissance d'un système de tribunaux qui rend la justice au nom du roi a pour effet d'opérer une première différenciation du système judiciaire en tant qu'appareil organisé de résolution des différends. C'est l'une des premières réussites dans la centralisation administrative des pouvoirs étatiques. De plus, l'institutionnalisation de la justice représente une étape importante dans la mise en place d'un cadre normatif applicable sur l'ensemble du territoire[41]. Cette centralisation du service de justice est traduite par la maxime juridique que le roi est fontaine de justice, qu'il est la source de toute justice. Ce principe qui remonte aux origines de la justice royale est identique dans les deux systèmes emblématiques de la tradition juridique occidentale. L'administration de la justice est donc le premier véhicule par lequel s'exerce le pouvoir séculier. La mission de justice est le symbole ultime de la souveraineté. Comme l'écrit Jean Bodin, l'un des attributs de la souveraineté est « la puissance de donner loy à tous en général, & à chacun en particulier[42] ».

Après la chute de l'Ancien Régime en France et la constitutionnalisation du principe de séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, la justice patrimoniale est remplacée par la justice formelle[43]. Dans la tradition juridique britannique, la justice patrimoniale ne disparaît pas tout à fait, car la séparation des pouvoirs est plus fonctionnelle que réelle. L'appareil judiciaire est une excroissance du pouvoir exécutif exercé par le souverain[44]. Certaines immunités judiciaires encore applicables trouvent leur source dans les liens étroits qui existent entre la Couronne et l'appareil

39. Pierre Noreau (1999). « La justice est-elle soluble dans la procédure ? Repères sociologiques pour une réforme de la procédure civile », *Les Cahiers de droit*, vol. 40, nº 1, p. 36.

40. Norbert Rouland (1998). *Introduction historique au droit,* Paris, Presses universitaires de France, p. 338.

41. Nikolas E. Algra (2003). « The *Lex Frisionum*. The genesis of a legalized life », dans Ferdinand J.M. Feldbrugge (dir.), *Law's Beginnings*, Leiden, Martinus Nijhoff, p. 85.

42. C.H. McIlwain (1933). « A fragment on sovereignty », *Political Science Quarterly*, vol. 48, p. 94.

43. Max Weber (1971). *Op. cit.*, p. 259.

44. Joseph Chitty (1820). *A Treatise on the Law of the Prerogatives of the Crown*, Londres, Butterworth and Son, p. 7 : « *As the fountain of justice, and administrator of the laws, all judicial power is supposed to be derived from the Crown; and though the King himself possesses none, yet he appoints those by whom it is exercised, and constitutes courts and offices.* »

judiciaire dans notre système de droit[45]. La Cour suprême du Canada rappelait, dans l'affaire *MacDonald* c. *Ville de Montréal*, qu'un ordre de comparaître est émis au nom du souverain puisque celui-ci est « la source de toute justice[46] ».

2.2. La désaffection des tribunaux et le retour à la justice privée

La justice administrée par les pouvoirs publics est le produit d'une lente évolution qui n'a atteint sa pleine maturité que dans le passage à la modernité. Paradoxalement, la justice des tribunaux, considérée jusqu'à tout récemment comme un aboutissement dans le processus d'institutionnalisation du service de la justice, ne répondrait plus aux exigences de la société moderne. C'est que la justice publique est de plus en plus délaissée par les citoyens. Les chiffres sont formels : depuis le début des années 1990, le nombre de dossiers introduits devant les tribunaux au Québec a baissé de plus de 50 %, alors que pendant la même période, la population québécoise a augmenté de 11 %[47]. À titre d'exemple, le nombre de dossiers ouverts à la chambre civile de la Cour supérieure est passé de plus 32 000 en 1996 à un creux de 15 700 dossiers en 2005[48].

Comme le soulignait le juriste et sociologue Pierre Noreau,

> Malgré toutes les propositions de réforme qui ont été adoptées depuis 1867, on constate que les tribunaux remplissent de moins en moins la mission que l'État leur a confiée. Les statistiques judiciaires des vingt dernières années en sont une excellente illustration[49].

Placés sur la ligne de front, les juges sont les premiers à avoir noté la désertion des tribunaux par le justiciable moyen et l'occupation de plus en plus grande du temps de la Cour par les justiciables plus fortunés. La magistrature se range donc elle aussi du côté d'une réforme en profondeur de la justice civile au profit d'un rapprochement entre la justice et les citoyens et de la justice participative, « qui permet l'expression d'une solution consensuelle, judiciairement négociée et souhaitée par les justiciables[50] ».

Depuis plusieurs années, la magistrature québécoise avait pris les devants en faisant entrer la médiation judiciaire dans les palais de justice. On pouvait y voir une forme de compensation pour la perte de confiance envers la justice formelle

45. Ministère de la Justice du Canada (1992). *La Couronne en droit canadien*, Cowansville, Yvon Blais, p. 358.
46. [1986] 1 R.C.S. 460, par. 48.
47. Hubert Reid (2010). « Le justiciable est-il toujours au centre des réformes de la justice civile ? », dans Pierre Noreau (dir.), *Révolutionner la justice : constats, mutations et perspectives d'avenir*, Montréal, Thémis, p. 58.
48. Cour supérieure du Québec (2010). *Op. cit.*, p. 9.
49. Pierre Noreau (2010). « Accès à la justice et démocratie en panne : constats, analyses et projections », dans Pierre Noreau (dir.), *Révolutionner la justice : constats, mutations et perspectives d'avenir*, Montréal, Thémis.
50. Louise Otis (2005). « La médiation judiciaire à la Cour d'appel du Québec », dans André Riendeau (dir.), *Dire le droit : pour qui et à quel prix ?,* Montréal, Wilson et Lafleur, p. 63.

administrée par les cours de justice[51]. Au départ, il s'agissait de projets pilotes visant à favoriser la négociation de règlements à l'amiable de dossiers devant la Cour supérieure et la Cour d'appel[52]. En 2002, ont été ajoutées au Code de procédure civile des dispositions permettant aux parties, à leur demande et en toute confidentialité, de soumettre leur différend à un processus de règlement à l'amiable sous la présidence d'un juge de la Cour, qu'il s'agisse de la Cour du Québec ou de la Cour supérieure[53].

Devant la popularité toujours grandissante de la médiation comme mode de gestion des conflits, le gouvernement du Québec a choisi d'intégrer les modes alternatifs de gestion des litiges au sein de la justice étatique[54]. Si l'avant-projet de loi est adopté comme tel, ce sera un véritable virage vers la « justice privée », selon ce que soutient Michel Robert, ancien juge en chef du Québec[55].

3. LES DÉFIS DU SYSTÈME JUDICIAIRE

3.1. Avoir les moyens de sa justice

Comme nous l'avons déjà mentionné, les critiques les plus souvent adressées au système judiciaire portent sur sa lenteur, mais surtout sur son coût excessif. D'ailleurs, ce n'est pas d'hier que les critiques à l'endroit d'une justice centralisée, très coûteuse et trop lente, sont invoquées. N'est-ce pas Racine qui, dès le XVII^e^ siècle, écrivait dans *Les Plaideurs* :

> Demeurant en état, on appointe la cause,
>
> > Le cinquième ou sixième avril cinquante-six.
> > J'écris sur nouveaux frais. Je produis, je fournis
> > De dits, de contredits, enquêtes, compulsoires,
> > Rapports d'experts, transports, trois interlocutoires,
> > Griefs et faits nouveaux, baux et procès-verbaux.
> > J'obtiens lettres royaux, et je m'inscris en faux.
> > Quatorze appointements, trente exploits, six instances,
> > Six-vingt productions, vingt arrêts de défenses,
> > Arrêt enfin. Je perds ma cause avec dépens,
> > Estimés environ cinq à six mille francs.
> > Est-ce là faire droit ? Est-ce là comme on juge ?

51. Louise Otis (2005). *La transformation de notre rapport au droit par la médiation*, conférence en l'honneur d'Albert Mayrand, Montréal, Thémis.
52. Ginette Latulippe (2010). *La médiation judiciaire. Un nouvel exercice de justice,* mémoire de maîtrise, Québec, Faculté des études supérieures, Université Laval, p. 16.
53. Article 151.15 et suivants du Code de procédure civile.
54. Avant-projet de loi instituant le nouveau Code de procédure civile déposé par le ministre de la Justice devant l'Assemblée nationale le 29 septembre 2011.
55. RéForMA, Le projet de nouveau Code : prêts pour un changement de culture ? Table ronde organisée par RéForMA autour de la place réservée aux modes amiables de règlement des conflits dans l'Avant-projet de loi instituant le nouveau Code de procédure civile, 22 mars 2012.

Plus tard, dans son roman *La maison d'Âpre-Vent*, l'auteur anglais Charles Dickens dénonce la lenteur des procédures devant la Court of Chancery et les drames humains qui en découlent. Les personnages du roman, dont la trame se situe autour de 1827, sont tous liés à une affaire portée devant cette cour concernant la succession d'un certain M. Jarndyce et qui ne trouve aucun aboutissement. Dickens avait lui-même goûté à la médecine de la Court of Chancery, devant laquelle il avait intenté plusieurs actions pour violation de propriété intellectuelle. Bien qu'il ait eu gain de cause dans toutes ces actions, le fait de n'avoir pas pu récupérer les coûts associés aux procédures de la part des défendeurs l'avait dégoûté de l'envie de faire valoir ses droits[56]. À la même époque, au Québec, la population se plaignait de la lenteur et des coûts du système de justice[57].

Le sous-financement chronique de la justice au Québec reflète le peu d'importance accordée à cette mission de l'État. En guise de comparaison, alors que la justice accapare une maigre part de 1,2 % des dépenses gouvernementales au Québec[58], l'Ontario consacre 3,2 % de son budget au chef de la justice[59]. Bien que le gouvernement ait annoncé en 2011 la mise sur pied d'un plan d'action pour la justice, le Plan Accès Justice, les sommes supplémentaires allouées dans le budget de 2012 indiquent une augmentation d'environ 2,9 % par rapport à l'année 2011[60]. Force est de constater que le plan de lutte contre le décrochage judiciaire en raison d'une justice « souvent trop lente et trop chère[61] » ne passe pas nécessairement par une augmentation des dépenses liées à la justice. La solution résiderait plutôt dans une transformation de la structure judiciaire qui met l'accent sur les modes alternatifs de règlement des conflits.

L'un des constats troublants faits par les acteurs du monde judiciaire est celui que s'il y a moins de litiges portés devant la Cour supérieure notamment[62], ceux qui s'y trouvent sont menés par des justiciables se représentant seuls, ou par les grandes sociétés. Dans ce dernier cas, les litiges sont complexes et de longue durée, accaparant ainsi une part importante du temps de la Cour[63]. L'accès aux tribunaux

56. William S. Holdsworth (1929). *Charles Dickens as a Legal Historian*, Boston, Yale University Press.
57. Sylvio Normand (1999). *Op. cit.*, p. 16.
58. Ministère des Finances (2012). *Op. cit.*
59. Gouvernement de l'Ontario (2012). *Budget de l'Ontario 2012*, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, p. 201, <http://www.fin.gov.on.ca/fr/budget/ontariobudgets/2012/papers_all.pdf>.
60. De 2011 à 2012, les dépenses du ministère de la Justice sont passées de 723 à 745 millions, soit une augmentation d'environ 2,9 %. Dans son allocution lors du Congrès du Barreau du Québec le 7 juin 2012, le ministre de la Justice Jean-Marc Fournier parle plutôt d'une augmentation de 5,8 % pour les dépenses de Justice (762,9 millions de dollars au lieu des 745 millions indiqués dans le budget de mars 2012) alors que les autres dépenses gouvernementales n'ont subi qu'une augmentation de 2,53 % : <http://communiques.gouv.qc.ca/gouvqc/communiques/GPQF/Juin2012/07/c6995.html>.
61. Ministère de la Justice (2011). *Op. cit.*
62. Aux termes de l'article 34 du Code de procédure civile, la Cour supérieure a compétence sur le litige lorsque la somme demandée ou la valeur de la chose réclamée est supérieure à 70 000 $.
63. Christiane Coulombe (2005). « Portrait statistique de l'activité judiciaire en matières civiles à la Cour supérieure et à la Cour du Québec », dans André Riendeau (dir.), *Dire le droit : pour qui et à quel prix ?*, Montréal, Wilson et Lafleur, p. 100.

étant d'autant plus facile pour ces justiciables qui ont les moyens d'intenter des poursuites judiciaires, il a fallu légiférer pour empêcher cette catégorie privilégiée de demandeurs d'intenter des poursuites abusives[64].

On assiste donc à une justice à deux vitesses, celle des justiciables qui se représentent seuls, et qui forment une portion de plus en plus réduite des citoyens qui ont recours à la justice publique, et celle des justiciables fortunés qui ont les moyens d'assumer le coût des procédures judiciaires. Comme le soulignait le juge en chef adjoint de la Cour supérieure du Québec, l'idée que « la procédure judiciaire est un combat entre égaux » fait partie des trois mythes qui subsistent en ce qui concerne la justice civile des tribunaux[65]. Il y a toujours une partie qui a les moyens et le temps de faire durer les procédures. Seul un pouvoir d'intervention accru du juge peut remédier à l'inégalité des combattants dans la procédure judiciaire, en limitant l'utilisation par ces derniers du temps de la Cour, notamment pour des motifs purement dilatoires.

3.2. Le rapprochement des justiciables et la redéfinition de la gestion des différends

La justice publique doit se réinventer pour pouvoir survivre. Pour un bon nombre d'observateurs du monde judiciaire, la solution passe par la voie de la justice participative, laquelle se traduit par une participation accrue des justiciables à la gestion des différends[66]. Les mutations qui traversent le système judiciaire des États modernes tendent vers un retour à une justice moins centralisée, plus proche des citoyens qui désirent reprendre en main la résolution de leurs différends.

La nouvelle ambition de l'État québécois en matière de justice est justement d'encourager une participation active des justiciables, de rapprocher les citoyens de leur justice. D'ailleurs, n'a-t-on pas créé récemment des centres de justice « de proximité » dont l'objectif est justement de combler l'écart entre les citoyens et leurs connaissances en matière de justice[67] ? On peut dire que cette idée de rapprocher la justice des citoyens remonte jusqu'à la philosophie qui sous-tend la division du territoire de la province en districts judiciaires en 1857, afin que chaque district possède son palais de justice et sa prison[68].

Les réformes proposées dans l'avant-projet de loi instituant le nouveau Code de procédure civile opèrent une mise à jour de la justice civile publique. Selon ce projet de loi, la nouvelle mission des tribunaux est triple : « trancher les litiges dont

64. Loi modifiant le Code de procédure civile pour prévenir l'utilisation abusive des tribunaux et favoriser le respect de la liberté d'expression et la participation des citoyens aux débats publics, adoptée par l'Assemblée nationale le 4 juin 2009.
65. André Wéry (2010). « Les réformes judiciaires canadiennes : de fausses prémisses qui ont la vie dure », dans Pierre Noreau (dir.), *Révolutionner la justice : constats, mutations et perspectives d'avenir*, Montréal, Thémis, p. 116.
66. Pierre Noreau (1999). *Op. cit.*, p. 50.
67. <http://justicedeproximite.qc.ca/>.
68. William S. Holdsworth (1929). *Op. cit.*

ils sont saisis en conformité avec les règles de droit », « favoriser la conciliation des parties », « assurer la saine gestion des instances en accord avec les principes et les objectifs de la procédure[69] ».

L'objectif est de favoriser la médiation entre les parties et la conciliation judiciaire des litiges. L'article 1 de l'avant-projet de loi introduit un concept entièrement nouveau dans l'histoire de la procédure civile, celui de « justice civile privée ». Les modes alternatifs de résolution des conflits sont propulsés à l'avant-plan. Le message est clair : plus avantageuse, rapide et moins coûteuse, la justice privée doit être envisagée avant la justice publique.

Dans la nouvelle organisation de l'offre de la justice, le juge en tant qu'arbitre neutre et non interventionniste est remplacé par un juge qui oriente et accompagne les parties, lesquelles gagnent ainsi en autonomie. Pour bon nombre d'observateurs, y compris la magistrature, le modèle accusatoire et contradictoire d'inspiration britannique donne trop peu de latitude au juge dans la conduite du procès. Le pouvoir limité d'intervention du juge et le contrôle de la procédure par les avocats des parties furent d'ailleurs au centre des récriminations formulées à l'égard de la procédure civile lors des travaux qui ont précédé les trois grandes réformes de la procédure civile au Québec en 1867, 1897 et 1965.

La réforme du Code de procédure civile proposée dans l'avant-projet de loi déposé par le ministre de la Justice du Québec en septembre 2011 propose un changement plus radical à ce titre en permettant « une plus grande intervention des juges » dans le déroulement des procédures judiciaires[70].

CONCLUSION

Il est toujours hasardeux de proposer des solutions simples à des problèmes complexes. Les stratégies électoralistes des gouvernements favorisent trop souvent l'adoption de correctifs simplistes aux maux complexes dont sont affligées les administrations publiques. Le domaine de la santé est l'un des exemples les plus frappants de ce type de réponse. Force est de constater que l'augmentation des sommes allouées au chapitre de la santé, résultat de promesses électorales successives, a eu bien peu d'incidence sur le bon fonctionnement du système de santé au Québec. Bien que la santé accapare maintenant près de 40 % des dépenses gouvernementales au Québec, les problèmes du système de santé sont toujours aussi endémiques et systémiques. En ce qui concerne le service public de la justice, on peut penser que l'augmentation du nombre de juges de la Cour du Québec et l'accroissement des seuils d'admissibilité à l'aide juridique n'auront guère d'incidence sur l'accès à la justice au Québec. Par ailleurs, la réforme du Code de procédure civile proposée par le gouvernement québécois est un pas dans la bonne direction. Pour la première fois, on peut croire que l'intérêt des justiciables, et non celui des avocats ou des juges, a été placé au centre de la réforme de la justice civile. Malgré certaines critiques à l'effet contraire,

69. Article 9.
70. Ministère de la Justice (2011). *Op. cit.*

le recours à la justice privée ne signifie nullement le renoncement à une justice de qualité pour les citoyens moins fortunés. Il s'agit plutôt de mettre la justice participative à la disposition de tous les justiciables, autrement dit, de permettre à tous les citoyens de réinvestir les lieux autrefois désertés de la justice.

CHAPITRE 11

L'ADMINISTRATION DU SYSTÈME SCOLAIRE

Marjolaine St-Pierre

L'évolution du processus éducatif à travers les siècles a permis l'émergence et l'implantation de structures et de modalités de fonctionnement inhérentes à tout développement sociétal. En effet, la préoccupation des peuples soucieux de l'apprentissage socioéducatif chez l'enfant a conduit à la normalisation des pratiques éducatives et des contextes pédagogiques. Au fil des ans, le champ éducatif dans le cadre fonctionnel, selon l'appellation traditionnelle, ou organisationnel, selon l'appellation moderne, a vu naître des structures de fonctionnement. Celles-ci, regroupées sous le terme large d'« administration », avaient pour but de mener à bien le processus de scolarisation de tous et de toutes. De surcroît, cette structuration administrative du champ éducatif a été orientée et influencée par des philosophies sociopolitiques et socioéconomiques propres à chaque époque et à chaque pays. Elle s'est donc rapprochée des modèles administratifs en place afin de permettre une efficacité scolaire liée aux attentes gouvernementales et parentales de maximisation de la réussite éducative. Mais en fait, qu'en est-il de l'administration du scolaire ?

Afin de discuter spécifiquement de l'administration du scolaire dans nos sociétés actuelles, il apparaît important de situer, de façon très succincte, le scolaire à l'intérieur du champ éducatif et d'en préciser certaines nuances. En effet, étymologiquement le scolaire retrace le terme *scola*, synonyme du terme « école » (Gal, 1960, p. 13). Par ailleurs, si on se réfère à la pensée actuelle et postmoderne, le concept de scolaire est très souvent associé par la population, sans distinction, au terme « éducation », « lui-même dérivé de *ex-ducere* pour lequel *ducere* signifie conduire, guider, commander

et *ex* signifie ''hors de''[1] ». Dès lors, est-ce que l'éducation, de par son étymologie même et son processus éducatif, englobe à la fois les pratiques pédagogiques et administratives ? En effet, au XXI^e^ siècle, l'éducation, tant au niveau pédagogique qu'administratif, se situe au croisement de deux axes : celui d'une structuration formelle des voies législatives aux niveaux national, régional et local, et celui d'un processus d'innovation centré sur l'individu apprenant et l'acteur scolaire participant.

Dans ce cadre précis, il est donc essentiel d'ouvrir une brève mais double réflexion portant à la fois sur l'écart important entre les univers que recouvrent ces deux termes et sur les éléments qui mènent à leur association. Cette précision énoncée, il est dès lors adéquat de traiter de la thématique de l'administration du scolaire sous cinq aspects spécifiques : 1) l'historique ; 2) la définition ; 3) les principes mettant en parallèle le collectivisme et l'individualisme, le bureaucratique et le participatif, et les enjeux tels la justice sociale, la démocratisation, la scolarisation, l'accessibilité, la réussite éducative ; 4) les modalités de fonctionnement, tels la régulation, la décentralisation, l'autonomie, le partenariat, l'efficacité, la gestion par résultats ; 5) le processus et le mode d'action administrative, soit la gestion stratégique et l'exercice du leadership.

Enfin, bien que le présent chapitre s'inspire de nombreux courants administratifs développés internationalement, il ne vise nullement à décrire les projets nationaux en administration scolaire. Nous tenterons plutôt de fournir des pistes pour la compréhension de la réalité administrative en contexte scolaire et de la complexité organisationnelle qui en découle.

1. LE SCOLAIRE COMME RÉALITÉ ADMINISTRATIVE : HISTORIQUE

Dans son sens large, l'éducatif, que nous associons à « éducation », existe depuis la préhistoire (Gal, 1976[2], cité dans Angenot, 1998, p. 11), période à laquelle, en tant qu'éducation dite naturelle, l'imitation de l'adulte par l'enfant ressemblait à un « dressage spontané » aux réalités sociales afin d'assurer l'adaptation de la personne à son milieu de vie propre. Toutefois si l'on considère historiquement le terme « scolaire », il revêt une double signification, s'alliant au terme « éducatif » tout en s'en dissociant. En effet, si l'on se réfère à Leif et Rustin (1965), les premières écoles doivent leur existence aux premières civilisations de l'Orient (Mésopotamie et Égypte, 3 000 ans av. J.-C. ; Inde, 1000 ans av. J.-C. ; Chine, 700 ans av. J.-C. ; Hébreux, 200 ans av. J.-C.). On assiste donc très tôt à l'institutionnalisation sociale de l'école, qui est considérée comme un lieu « d'éducation dispensée par des maîtres compétents selon une préparation suivie et méthodique » (Leif et Rustin, 1965, p. 13).

Les écoles actuelles sont des descendantes des écoles grecques et romaines, dont plusieurs types se sont développés : 1) l'école élémentaire, destinée aux filles et garçons de 7 à 14 ans comme institution municipale ; 2) l'école de grammaire ou

1. Wikipédia, consulté le 10 mai 2012.
2. R. Gal (1976). *Histoire de l'éducation*, Paris, Presses universitaires de France.

école de deuxième degré d'enseignement « privé et payant » (*ibid.*, p. 21), pour les garçons et filles de 14 à 18 ans ; 3) l'école d'État (éphébie) ; 4) l'école d'enseignement supérieur philosophique ou scientifique. Aux IIe et IIIe siècles, suite à la chute de l'Empire romain, l'Église établit plusieurs types d'écoles : 1) les écoles chrétiennes ou monastiques, dont les écoles monastiques de femmes, où l'instruction était prodiguée par des moines ; 2) les écoles cathédrales, où l'instruction élémentaire visait la prêtrise ; 3) les écoles presbytérales ou rurales, où l'instruction élémentaire était gratuite et dispensée par le curé du village, qui agissait à titre de maître d'école (*ibid.*, p. 33). S'ensuivit alors l'époque de l'empereur Charlemagne (VIIIe siècle), dite « Renaissance carolingienne ». Durant cette époque, chaque abbaye devait entretenir une école où les élèves étaient classés en trois catégories d'âge : les petits, les moyens et les grands, qui recevaient une instruction stricte comportant de l'étude, de la prière et de la participation à de durs travaux manuels.

Poursuivant cette évolution, on assista au XIIe siècle à une montée élevée de l'importance des Grandes Écoles et d'écoles populaires où l'enseignement consistait en une période de lecture en latin et une disputation (*ibid.*, p. 39). À cette époque, l'organisation des écoles est entièrement une « affaire d'Église », sans règlement général des écoles, ni uniformité, ni classes sociales. L'éducation populaire peu structurée se déroulait dans les Petites Écoles rurales et urbaines, pour lesquelles un statut défini fixait les conditions d'enseignement et le nombre d'élèves. Dans ce cadre, l'année scolaire débutait le 9 octobre (lendemain de la fête de saint Denis) et se terminait le 29 juin (fête de saint Pierre et saint Paul). Du XIIIe au XVe siècle, les universités et les collèges firent leur apparition, nés du désir de distribuer un enseignement complet et d'acquérir une indépendance vis-à-vis de l'épiscopat (*ibid.*, p. 45). Dans cette foulée, les corporations des maîtres et des étudiants furent créées et les collèges se développèrent afin de fournir initialement le gîte et le couvert aux écoliers pauvres ou étrangers. Ces collèges se transformèrent toutefois en maisons d'enseignement gratuites.

Sous la monarchie française, du XVIe au XVIIIe siècle, les collèges connurent un essor considérable grâce à l'influence des jésuites, à l'apport de l'imprimerie, à la création et à l'organisation des écoles populaires – Petites Écoles – par les Frères des écoles chrétiennes et des écoles protestantes en Allemagne suivant la pensée de Luther. Les Petites Écoles, placées directement sous l'autorité épiscopale, étaient payantes pour les parents ou subventionnées par un mécène. Le choix des maîtres était réalisé par les autorités locales et ceux-ci étaient rétribués selon les termes d'un contrat. Les lieux physiques d'enseignement étaient dérisoires (*ibid.*, p. 81). Toutefois ces écoles chrétiennes permirent la mise sur pied d'« une véritable administration de l'enseignement populaire. Un *bureau des écoles* dirigé par un ecclésiastique, mais composé de religieux et de laïcs, surveillait l'enseignement et inspectait les écoles […] l'application des règlements, […] des résultats » (*ibid.*, p. 84). Le lien entre l'administration et le scolaire était définitivement affiché.

Au XVIIIe siècle, les pays tels que l'Angleterre, l'Allemagne, la France ont été interpellés par le besoin d'une éducation établie d'après des principes communs et liée à l'État selon des préoccupations d'utilité sociale et technique (*ibid.*, p. 92). On assiste ainsi à l'élaboration d'une organisation publique de l'enseignement. L'Allemagne se constitua en exemple par une organisation scolaire systématique prenant en compte

les préoccupations pratiques d'ordre économique, par la création d'un ministère de l'Éducation en 1771, par l'obligation de fréquenter l'école et par l'uniformisation de la rémunération des maîtres.

Enfin, à la fin du XVIII[e] siècle, période de la Révolution française, l'instruction publique fut inscrite dans la Constitution de 1791 à l'article 4 : « Il sera créé et organisé une instruction publique, commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables à tous les hommes[3] » (Leif et Rusting, 1965, p. 101). On assista ainsi pour la première fois en France à l'obligation de la prise en charge par l'État de l'organisation des écoles et de la gratuité pour l'enseignement élémentaire sans obligation de fréquentation. À la même époque, au Canada, l'éducation demeurait associée au catholicisme d'une part et au protestantisme d'autre part, correspondant ainsi aux populations française et britannique. En Nouvelle-France, de 1534 à 1760, il n'y avait pas de système d'éducation, bien qu'il y ait eu un enseignement primaire et secondaire sous la direction du clergé. « Il existe des établissements d'enseignement, mais il n'y a pas de structure administrative reliant tous les éléments en un tout organisé » (Després-Poirier, 1995, p. 32).

Le volet administratif émerge par la première loi scolaire du Bas-Canada permettant la création de l'Institution royale pour l'avancement des sciences. On assiste ainsi à la prise en charge de l'organisation scolaire par l'État. Comme les catholiques francophones et le clergé s'opposeront à cette loi, on adoptera en 1824 la Loi des écoles de fabrique, permettant l'administration des écoles par les paroisses (*ibid.*). Ainsi, de 1841 à 1867, on assista à la mise en place de lois et de structures de base au système administratif et financier de l'enseignement public (Gauthier, 1964[4], p. 53, cité dans Després-Poirier, 1997, p. 24) tels les taxes scolaires, le recrutement des futurs maîtres, leur salaire, etc. Ce n'est qu'en 1867 par la mise en place de l'article 93 de la Constitution canadienne que fut accordé « aux provinces le droit exclusif de légiférer en matière d'enseignement[5] ». Enfin de 1867 à 1907, on assista à la cristallisation du système scolaire. L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, entériné en 1868 et rebaptisé *Loi constitutionnelle de 1867* en 1982, « accorde juridiction au gouvernement provincial en matière d'éducation et garantit les droits et privilèges des écoles confessionnelles » (Després-Poirier, 1997, p. 47). Dans cette foulée, le premier ministère de l'Instruction publique fut créé en 1868 au Québec. Il fut toutefois supprimé en 1875 pour être remplacé par un département de l'Instruction publique dirigé par un surintendant. Parallèlement, en 1869, le Conseil de l'instruction publique, composé de deux comités, l'un catholique, l'autre protestant, définit les écoles confessionnelles. En 1875, les deux comités se disent entièrement libres du Conseil, démarrant ainsi un fonctionnement en silos parallèles mais en expansion des services d'enseignement qui allait durer de la fin du XIX[e] siècle à 1960. Au Québec, on assista alors sur près d'un siècle à la consolidation de deux unités éducatives parallèles, l'une catholique, l'autre protestante. Mettant fin à cette situation éducative, le ministère de l'Éducation du Québec et le Conseil supérieur de l'éducation furent créés en 1964 à la suite de

3. Article de la Constitution française voté le 5 août 1791.
4. A. Gauthier (1964). *Esquisse historique de l'évolution du système scolaire*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
5. Extrait de M. Després-Poirier, *op. cit.*

l'adoption du projet de loi 60 (*ibid.*, p. 63). Enfin, en 1987, l'adoption de la Loi sur l'instruction publique (LIP)[6] (Després-Poirier, 1997, p. 69) permet de structurer et de baliser le système d'éducation. Il donne ainsi suite à certaines modifications majeures de la Loi sur l'instruction publique, dont la transformation en 1997 des commissions scolaires confessionnelles catholiques et protestantes en commissions scolaires non confessionnelles (LIP, chap. V) et la création des conseils d'établissement (LIP, chap. III), dans la foulée de la décentralisation, de la mondialisation et du néolibéralisme.

2. LE SCOLAIRE COMME RÉALITÉ ADMINISTRATIVE : DÉFINITION DE L'OBJET

Comme le démontre l'historique qui précède, l'administration du scolaire comporte de multiples volets interdépendants et indissociables dans ce domaine spécifique qu'est l'éducation. Ces volets sont d'ordre philosophique, structurel, procédural, organisationnel, praxéologique et pédagogique. Ils reposent en effet sur des valeurs et des principes sociaux, politiques et économiques propres à chaque siècle et à chaque société. Comme le souligne Dutercq : « L'administration de l'éducation ne peut plus se considérer comme un monde à part, car elle est touchée comme tous les autres domaines de l'administration par la diversification des acteurs et des politiques qu'elle sert et par les débats et confits que cette diversité suscite » (2001, p. 2).

Toutefois, avant de poursuivre davantage l'étude de l'administratif et du scolaire, il est important de souligner la distinction entre « administration scolaire » et « administration de l'éducation ». Si l'on se réfère au *Dictionnaire actuel de l'éducation* (Legendre, 2005), l'*administration de l'éducation* (*educational administration*) renvoie à « 1) une discipline paraéducationnelle interdisciplinaire qui vise à adapter les sciences administratives aux besoins et aux particularités des systèmes d'éducation ; 2) un ensemble d'activités constituées en un tout organisé à des fins éducatives ainsi qu'aux personnes qui s'y rattachent ; 3) la direction, le contrôle et la gestion d'un établissement » (p. 27). Selon Legendre, l'administration scolaire a débuté aux États-Unis à la fin du XIX^{e} siècle et elle s'est élaborée suivant l'évolution des conceptions de l'administration générale : de l'approche bureaucratique à l'approche systémique. Quant au terme *administration scolaire* (*school administration / educational management*), il se confond avec « administration de l'éducation » tout en y ajoutant plus spécifiquement les ordres d'enseignement préscolaire, primaire et secondaire. L'éducation moderne ficelle dorénavant le concept d'enseignement et d'apprentissage à la dimension administrative et organisationnelle du scolaire. Ainsi l'administration du scolaire émerge en termes de processus administratifs et organisationnels basés sur des principes et des enjeux qui structurent et normalisent le système éducatif selon les courants sociopolitiques contemporains, du collectivisme au néolibéralisme, et l'action directe et indirecte des acteurs scolaires (parents, élèves, enseignants, direction) concernés et impliqués.

6. Québec (2012). *Loi sur l'instruction publique*, <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php ?type=2&file=/I_13_3/I13_3.html>.

3. LE SCOLAIRE COMME RÉALITÉ ADMINISTRATIVE : PRINCIPES ET ENJEUX

Les systèmes éducatifs actuels s'appuient sur certains principes sociaux tels que la justice sociale, la démocratisation de l'enseignement, l'accessibilité aux études avancées et la réussite éducative. Ainsi, dès 1990, Dandurand affirme : « Cet égalitarisme a entrainé le développement d'un appareil scolaire bureaucratique, coûteux et peu efficace. À cette morale collectiviste, les tenants du néo-libéralisme veulent substituer celle du respect de la concurrence et le marché dans le champ de l'éducation et par là s'assurer d'un système moins coûteux et plus efficace » (1990, p. 51). De ces principes émergent de multiples enjeux politico-administratifs, dont principalement la nécessité d'une nouvelle forme de régulation de l'éducation suite à la mise en place des processus de décentralisation et de déconcentration administratives.

Mais qu'entend-on par décentralisation administrative ? La décentralisation ou le transfert des pouvoirs vers les établissements locaux implique que « les décisions sont prises par des autorités autonomes, responsables devant les électeurs et soumises seulement au contrôle des autorités étatiques » (Warin, 2002, p. 66). La décentralisation diffère de la déconcentration qui « consiste, pour le gouvernement, à déléguer un pouvoir de décision à des autorités administratives de l'État implantées localement » (D'Arcy et Dreyfus, 1997[7], cité dans Warin, 2002, p. 65). Étroitement liée à la gestion des établissements scolaires définie dans le cadre de la décentralisation et de la déconcentration, la régulation de l'éducation constitue, dès lors, un processus administratif qui relève des personnels d'encadrement de l'éducation. Ceux-ci doivent dorénavant travailler selon les principes d'autonomie, de responsabilité, d'imputabilité, de compétence et d'équité tout en développant les modalités administratives relatives au succès de leur implantation. Dutercq (2001, p. 1) considère que « l'administration du service public dans un contexte de décentralisation doit être politique, tant les tâches n'y sont plus de transmission ou d'exécution mais d'initiative, de négociation et d'évaluation ». Il précise que l'administration scolaire s'est développée dans un premier temps grâce à la science administrative, quant à son cadre réglementaire, et à la sociologie des organisations quant à l'analyse de son fonctionnement ; il ajoute de plus l'intérêt de considérer les travaux produits en science politique et en sociologie politique quant à l'apport des concepts dynamiques développés et adaptés au système éducatif dans son ensemble (Dutercq, 2001, p. 3). L'administration scolaire contemporaine apparaît donc comme un processus organisationnel, à la fois actif, évolutif et régulé, essentiel en contexte éducatif.

Ainsi, dans le contexte actuel de décentralisation, la régulation de l'éducation relève de l'administration du scolaire à titre de service public. Elle préoccupe l'ensemble des pays disposant d'une structure gouvernementale de nature nationale, régionale ou locale, indépendamment de l'orientation politique en place. Selon Meuret (2007), que l'on étudie une société basée sur le modèle d'éducation durkheimien, telle la France, de tradition « collective », ou une société basée sur le modèle d'éducation deweyen, tels les États-Unis d'Amérique, de tradition « individualiste » et « communautaire », il

7. F. D'Arcy et F. Dreyfus (1997). *Les institutions politiques et administratives de la France*, 5e éd., Paris, Economica, p. 275-277.

n'en demeure pas moins que ces modèles proposent des buts éducatifs, définissent le savoir et les méthodes d'enseignement et identifient l'école à une organisation sociale définissant, de fait, la régulation de l'éducation (Meuret, 2007, p. 55-58). Mais que signifie ce terme de « régulation » ? Si nous nous référons à Lusignan et Pelletier (2009, p. 14), ce terme est dérivé du terme « réguler », c'est-à-dire « diriger ». Selon le *Dictionnaire historique de la langue française*, le concept de régulation réfère à un sens de l'action sur un système complexe et à la coordination de ces actions pour un fonctionnement correct et régulier (*ibid.*). Cette régulation consiste en un « ensemble de procédures mises en place dans un système scolaire pour faire en sorte que ses agents essaient avec le plus d'efficacité possible d'atteindre les objectifs que lui fixe la nation » (Meuret, 2007, p. 100).

Selon Meuret, on remarque qu'aux États-Unis, la régulation traditionnelle est du ressort des commissions scolaires, permettant un contrôle public par les membres élus démocratiquement, tandis qu'en France, la régulation repose sur les programmes et l'inspection réalisés par les agents étatiques. En effet, les administrateurs scolaires, indépendamment du modèle centralisateur ou décentralisateur d'éducation dans lequel ils sont impliqués, mais agissant dans le cadre de la régulation du système scolaire, disposent d'un double mandat : un mandat indirect en termes d'action politique, soit celui de soutenir formellement les principes socioéducatifs établis, et un mandat direct en termes d'action administrative concrète sur la gestion du système scolaire. L'établissement scolaire se retrouve donc assujetti au rôle d'organisation non seulement pédagogique mais aussi politique (Sergiovanni *et al.*, 1999). Toutefois, afin de surseoir à l'épuisement du modèle traditionnel de régulation, une nouvelle forme organisationnelle basée sur l'autonomie locale émerge.

Dans ce contexte politico-éducatif, le concept d'autonomie en éducation est lié à une forme d'action consensuelle et efficace s'exerçant par le partenariat décisionnel, la gestion de la qualité totale et la gestion par les résultats. Ces modes d'exercice constituent dès lors des principes et des modalités d'action à soutenir en vue de l'atteinte d'une efficacité organisationnelle sous-jacente à la réussite éducative des élèves.

Le principe d'autonomie scolaire a été mis en évidence depuis les années 1980 dans plusieurs sociétés, dont la France et le Québec. En effet, nous assistons à une modification de la structure décisionnelle, qui met de plus en plus l'accent sur la prise de décision locale en partenariat avec les acteurs scolaires. Ainsi, « les lieux privilégiés de ce travail des acteurs sont clairement les établissements scolaires […] Le progrès global de l'école dépend donc du progrès des établissements scolaires, de l'amélioration de leur efficacité » (Derouet et Dutercq, 1997, p. 11). L'administration du scolaire et les acteurs en charge de celle-ci, du législateur au directeur d'établissement, sont donc conviés à travailler en partenariat de concert avec les parents, les enseignants et les élèves.

Par conséquent, le concept de partenariat décisionnel émerge en raison de la nécessaire autonomie des établissements. Il suppose de ce fait que la prise de décision soit partagée entre les acteurs scolaires et converge vers la mission éducative de l'établissement (St-Pierre, 2004, p. 124). Ainsi est-on parvenu par ce principe d'autonomie à légiférer afin de définir les modalités et les dispositifs d'action permettant

l'engagement des établissements scolaires à construire avec les membres de cette même communauté un projet qualifié d'« éducatif ». Ce dernier vise à coordonner leur action en vue de la réussite éducative, mettant ainsi l'efficacité organisationnelle des établissements au cœur de la réussite éducative des élèves.

L'efficacité organisationnelle constitue une préoccupation mondiale en éducation, à l'exemple de l'Improving School Effectiveness Project (ISEP) développé entre 1995 et 1997 en Écosse (McBeath et Mortimore, 2001, p. ix). Cette étude met en évidence l'importance des relations entre les enseignants, les élèves et les parents. À titre informatif, il faut souligner l'émergence de cette préoccupation d'efficacité scolaire en termes de préoccupation de recherche par la mise en place de deux autres projets de recherche : *Equality of Educational Opportunity* (Coleman *et al.*, 1966) et *Inequality : A Reassessement of Family and Schooling in America* (Jenck *et al.*, 1972). Ainsi, à la suite de ces deux études, de nombreuses autres permirent à Sammons *et al.* (1996) d'établir 11 facteurs déterminants de l'efficacité organisationnelle à partir de 719 facteurs répertoriés par Cheerens (1997). Ces facteurs déterminants sont : le leadership professionnel, la vision et les buts partagés, l'environnement d'apprentissage, la centration sur l'apprentissage et l'enseignement, les attentes élevées, le renforcement positif, le monitorat, les droits des élèves et leurs responsabilités, l'enseignement ciblé, l'organisation d'apprentissage et le partenariat école-famille. Voilà donc un ensemble de facteurs essentiels aux administrateurs scolaires (directeurs et gestionnaires) désireux d'atteindre une grande efficacité dans leur établissement. De plus, cette efficacité sera accrue si les établissements scolaires deviennent plus autonomes, disposent d'un niveau d'autocritique et développent des capacités d'évaluation, et en tenant compte du contexte culturel national (MacBeath et Mortimore, 2001, p. 18). En fait, plus l'établissement, par l'action organisationnelle de ses administrateurs, prendra en compte ces multiples facteurs, plus il développera son autonomie et maximisera l'efficacité scolaire. Toutefois, l'efficacité scolaire en contexte de pluralité d'acteurs et d'enjeux nécessite une transformation des modes antérieurs de gestion davantage bureaucratiques au profit d'une gestion imputable et efficiente axée sur l'amélioration de la qualité de l'éducation.

Dans cette foulée est apparu le concept de « qualité totale » dans la sphère éducative. Cette théorie amène des changements majeurs dans la gestion scolaire. Ainsi au Québec, dès 1991, le Conseil supérieur de l'éducation proposa une démarche systémique pour l'amélioration des résultats en reconnaissance des besoins d'autonomie, de délégation de pouvoir, de montée de l'individualisme et de la complexité des systèmes en place. « L'instauration de la qualité totale en milieu scolaire exige impérieusement la modification intrinsèque de la manière d'être et de la façon de faire » (Leclerc, 1996, p. xi). L'administration du scolaire doit donc se transformer en une gestion possédant un cadre de référence dynamique et souple, orientée par une vision stratégique et par un leadership pédagogique et mobilisateur, tant au niveau local, celui de l'école, qu'au niveau régional, celui des commissions scolaires. Le processus de gestion de la qualité totale et le processus axé sur les résultats émergèrent alors de cette démarche d'amélioration scolaire comme des outils clés de la réussite organisationnelle scolaire.

La gestion par les résultats (GPR) en éducation est un processus « émergeant de la combinaison de la gestion par objectifs (GPO) et de la gestion de la qualité totale (GQT) en vue de la performance organisationnelle » (Leclerc, 2001, p. 75). Ce mode organisationnel est issu de l'évolution de nombreuses sociétés industrialisées (Angleterre, Allemagne, France, Canada, Nouvelle-Zélande, États-Unis, entre autres) qui ont dû faire face à une turbulence socioéconomique sans précédent. Comme le précise Leclerc : « Cette fulgurante compétition internationale créée par le libre-échange entraîne des ruptures et des discontinuités qui imposent aux gestionnaires un profond changement d'attitude et de mentalité » (*ibid.*, p. 2). Dans ce contexte de turbulence mondiale et faire face aux demandes de plus en plus exigeantes de la population, les gouvernements doivent dorénavant prendre en compte leur vision, leur mission, leurs pratiques de mesure de la performance, l'aplatissement des structures, l'habilitation des employés, les attentes des employés (*ibid.*, p. 25).

Mais quels sont les éléments clés de la gestion par résultats ? Selon le modèle de Leclerc (*ibid.*, p. 142), la gestion par résultats implique la connaissance de la réalité organisationnelle, l'identification de la vision organisationnelle, la définition des projets-résultats, l'organisation et la gestion systémique, la démarche d'amélioration continue, les habiletés managériales et, enfin, l'évaluation continue du cadre conceptuel, soit les informations, la communication, les réactions et les changements.

Les gestionnaires scolaires orientés par ces éléments de la GPR seront eux aussi aux prises avec une modification importante de leurs pratiques de gestion. Ceux-ci doivent en effet exercer leur rôle à partir d'une éthique professionnelle solide et être en mesure de rendre des comptes tant aux niveaux pédagogique et financier qu'organisationnel. Le pouvoir décisionnel hiérarchique, selon l'approche bureaucratique, se mute en une approche centrée sur la participation grandissante de l'ensemble des acteurs scolaires, selon des modalités de concertation, de consensus et de prise de décision partagée. À titre d'exemple, on peut citer le système scolaire québécois, où est imposée une réglementation axée sur la reddition de comptes par l'élaboration de contrats de performance et d'ententes de gestion avec les établissements scolaires et les commissions scolaires.

Ainsi, de plus en plus éloignés de la gestion scolaire dite bureaucratique, les gestionnaires des établissements sont orientés dans leur action managériale par le processus de gestion stratégique, étroitement lié à celui de l'exercice du leadership pédagogique et organisationnel. Mais comment ces deux processus peuvent-ils conduire à l'amélioration de l'école ?

4. LE SCOLAIRE COMME RÉALITÉ ADMINISTRATIVE : LA GESTION STRATÉGIQUE ET LE LEADERSHIP

La gestion stratégique permet l'amélioration de l'efficacité scolaire, car elle met en évidence l'importance de l'utilisation du processus de planification stratégique en éducation. Celui-ci permet la réalisation de la vision stratégique des acteurs scolaires en y associant deux volets : celui d'une rétrospective des modèles d'action et celui d'un plan destiné à guider l'avenir (Findler, 2002, p. 9). Procéder à l'implantation

d'un modèle de gestion stratégique en administration scolaire implique les concepts de stratégie, de leadership, de collaboration, d'engagement, de vision, de choix et d'évaluation. De plus, la nouvelle administration du scolaire impose un degré de participation orienté vers une prise de décision consensuelle et partenariale de la part de tous les acteurs scolaires, dont principalement les membres de la direction des établissements à titre de leaders scolaires.

Il est intéressant, à ce stade de notre réflexion, de considérer l'importance progressive qu'a revêtue le terme « leadership » en éducation. Il s'est en effet imposé au fil des ans, illustrant de ce fait l'évolution de l'administration du scolaire en éducation. À titre d'exemple, Findler (2002, p. 31) rapporte que l'association relative à l'étude de l'administration du scolaire au Royaume-Uni a revêtu trois appellations différentes de 1972 à aujourd'hui : British Educational Administration Society (BEAS), 1972-1979 ; British Educational Management and Administration Society (BEMAS), 1979-2001 ; British Educational Leadership, Management and Administration Society (BELMAS), depuis 2001. Ainsi, le terme « leadership » a pris de plus en plus d'envergure suite à une approche beaucoup plus centrée sur les interactions entre les acteurs, contrairement à une approche traditionnelle centrée sur la fonction d'administration. Findler (2002, p. 31) propose donc un schéma où le leadership est en lien direct avec la gestion (*management*), qui est elle-même liée à l'administration. On assiste donc à un modèle centré sur la personne proactive, par opposition au modèle centré sur un système réactif. Ce changement de modèle met en évidence le gigantesque travail demandé aux directions d'établissement. Celles-ci doivent dorénavant assumer des rôles axés sur l'interaction constante et le consensus, tandis que le gestionnaire (*manager*) réalise les fonctions essentielles à la réalisation du projet scolaire et que l'administrateur travaille de façon bureaucratique et normative.

L'exercice du leadership exige toutefois des « forces » que l'on pourrait aussi appeler des compétences professionnelles. Sergiovanni (1984b, cité dans Bush et Colemar, 2000, p. 20) en a répertorié cinq réputées essentielles, allant de l'aspect normatif aux aspects praxéologique et culturel. Ces forces sont utilisées pour qualifier le type de leadership. Ainsi on répertorie les compétences techniques (*management engineer*), les compétences humaines (*human engineer*), les compétences éducatives (*clinical practicioner*), les compétences symboliques (*chief engineer*) et les compétences culturelles (*high priest*). Enfin, le directeur d'établissement, qui doit encore orchestrer sa gestion selon les principes de la bureaucratie traditionnelle (planification, organisation, direction et contrôle), doit aussi dorénavant la rapprocher des principes et des modalités de la gestion transformationnelle et transactionnelle. Cette dernière se rapproche ainsi d'une approche davantage interactionniste que fonctionnaliste.

Ainsi, afin d'assurer l'efficacité de l'établissement scolaire en termes de réussite éducative, le leader éducatif (*educational leader*), que l'on associe de fait au directeur de l'établissement, doit permettre la réalisation d'actions responsables pour créer une culture organisationnelle permettant la croissance et le développement de tous les acteurs scolaires impliqués dans l'enseignement et l'apprentissage (Duignan et Macpherson, 1992a, p. 83, cité dans Bush et Colemar, 2000, p. 24). Cette transformation managériale engendre une modification profonde du rôle du directeur dans le cadre d'une nouvelle gestion scolaire que l'on peut qualifier de « gestion de l'éducation ». En effet, la gestion de l'éducation démontre la complexité des tâches

organisationnelles à réaliser et l'importance de la mise en place d'une dynamique non plus uniquement pédagogique, mais davantage éducative, de concert avec les enseignants, les parents, les élèves et les membres de la collectivité.

CONCLUSION

L'administration et le scolaire, que l'on peut considérer de prime abord comme deux éléments distincts et isolés, sont tout à la fois concepts et réalités. Ils ont évolué et se sont développés dans leur sphère respective durant une très longue période sans être directement associés. Ils ont initié un vocabulaire, des principes et des modèles en lien avec leur objet respectif. Toutefois, au fil des siècles, l'inévitable convergence de ces deux réalités a eu lieu en raison de l'élargissement du scolaire et de ses populations. Afin de permettre à tous et toutes d'accéder aux connaissances et au savoir, le domaine de l'éducation s'est institutionnalisé, passant d'une absence de structures administratives à une formalisation bureaucratique sous contrôle étatique ou collectif orientée par des principes et des modèles existants en administration. L'administration du scolaire prend forme. Elle devient dès lors la toile de fond sur laquelle s'appuie le système éducatif. Elle fournit les outils et les modèles propres à optimiser la réussite éducative par une centration sur l'efficacité organisationnelle. Elle met à l'avant-plan le rôle crucial du directeur de l'établissement. Celui-ci doit dorénavant agir en tant que leader non seulement pédagogique, mais aussi transformationnel, afin de créer une culture organisationnelle et un climat scolaire propices à la réussite de tous les élèves.

Ainsi, au fil du temps et de l'évolution des peuples, de l'Orient à l'Occident, le mode de transmission des savoirs s'est maintenu ; de la tradition orale à l'innovation électronique, la réalité éducative poursuit son existence, se structure, se modifie, s'actualise en s'associant de plus en plus près à la science administrative, elle-même en processus continu d'évolution.

CHAPITRE 12

L'ÉTAT ET L'ADMINISTRATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Pierre Lucier

L'enseignement supérieur n'est ni une appellation univoque, ni une réalité uniforme. Selon les systèmes nationaux et leurs traditions, souvent aussi au sein d'un même système et d'une même tradition, il peut désigner des réalités très différentes. Il en est de même de son administration et du rôle qu'y joue l'État : l'État est fort diversement responsable de l'administration de l'enseignement supérieur ; il en est même parfois exclu, du moins pour l'essentiel et dans le sens courant du mot « administration ». Tel est le rappel qui, d'entrée de jeu, doit être adressé au lecteur et qui annonce le ton et la perspective de ce chapitre.

La matière sera ici présentée en trois blocs étroitement reliés entre eux. Dans un premier temps, nous nous emploierons à cerner les principaux traits concrets qui caractérisent l'enseignement supérieur dans notre environnement géographique et culturel. Nous dégagerons ensuite les principales modalités de l'intervention administrative de l'État dans le champ de l'enseignement supérieur ainsi défini. Enfin, une troisième section traitera spécifiquement de l'intervention administrative de l'État en recherche. À chacune des étapes, nous brosserons d'abord une esquisse générale

des modèles dominants, avant d'examiner de plus près la situation qui prévaut au Canada et au Québec. Dans chaque cas, nous nous appliquerons à faire ressortir les tendances lourdes et leurs enjeux, plus éclairants que tous les détails des structures et des politiques.

1. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : SOUS LE SIGNE DE LA DIVERSITÉ

L'enseignement supérieur englobe une diversité croissante de types d'établissements, qui ont finalement pour seul trait vraiment commun d'être accessibles et fréquentés après les années d'enseignement secondaire, ce qui correspond à peu près aux années de scolarité obligatoire, soit environ douze années de formation. On parle ainsi couramment du cycle « MK-12 » pour désigner ce périple à étapes variables que constitue le cursus qui va de la maternelle à la fin des études secondaires, généralement après la douzième année en Amérique du Nord.

1.1. Partout, un vaste éventail

L'enseignement supérieur comprend évidemment d'abord les filières universitaires traditionnelles, généralement organisées en trois niveaux et conduisant à trois grades – baccalauréat/licence, maîtrise/master, doctorat/Ph. D. –, dont on observe l'uniformisation croissante, surtout depuis le lancement de la grande opération européenne du « processus de Bologne[1] », qui vise à adopter le modèle « LMD » (pour Licence, Master, Doctorat) et à s'aligner ainsi sur le modèle nord-américain.

Après la Seconde Guerre mondiale, sous la pression du retour des vétérans et du baby-boom qui a suivi, on a vu naître d'autres institutions de formation post-secondaire[2], que l'OCDE a très tôt regroupées sous l'appellation d'« enseignement supérieur court[3] », puis d'« enseignement tertiaire[4] » : des collèges, écoles ou instituts, accessibles après une formation secondaire réussie et conduisant majoritairement à des qualifications de type technique ou professionnel, mais souvent aussi destinés à amorcer un cheminement universitaire. Ces établissements aux identités variées, généralement plus nombreux sur le territoire et plus décentralisés que les universités, offrent des filières le plus souvent parallèles aux filières universitaires. Souvent directement articulés aux besoins régionaux de formation continue et de développement technologique et économique, ils sont destinés à des cohortes d'étudiants qui, sans choisir l'université traditionnelle, veulent s'engager dans des formations reconnues

1. La *Déclaration de Bologne* a été adoptée par les ministres de l'Éducation de 29 pays européens en juin 1998. Depuis lors, les ministres européens suivent de près le processus et s'emploient à maintenir le rythme des opérations.
2. P. Lucier (1977). « Bilan et prospective de l'enseignement collégial : éléments pour une comparaison », *Prospectives*, vol. 13, nº 3, p. 145-167.
3. OCDE (1973). *L'enseignement supérieur court. Recherche d'une identité*, Paris, OCDE. Voir aussi OCDE (1991). *Nouvelles formes d'enseignement supérieur*, Paris, OCDE.
4. OCDE (1998). *Redéfinir l'enseignement tertiaire*, Paris, OCDE.

de niveau postsecondaire. Aux États-Unis, on a aussi vu se multiplier des *colleges* de deux types : des *junior colleges*, communautaires dans leur approche et offrant à des cohortes de tous âges des programmes d'environ deux ans à visées professionnelles ou des cycles courts pouvant être intégrés dans un premier cycle universitaire de quatre ans ; des *four-year colleges* offrant un premier cycle universitaire complet pouvant conduire aux cycles supérieurs. De fait, tous ces établissements ont accueilli une partie importante des baby-boomers et puissamment contribué à la démocratisation de l'enseignement supérieur dans la plupart des systèmes occidentaux des années 1960 et 1970. Ils ont aussi, et de plus en plus, facilité l'accès à l'université, dans la mesure où, dans de nombreux systèmes d'éducation, des « passerelles » ont été aménagées pour permettre le passage à l'université sans imposer de trop longues mises à niveau.

L'enseignement supérieur regroupe aussi de plus en plus des établissements et écoles de formation qui, bien avant le développement de l'enseignement tertiaire, offraient des formations supérieures, souvent prestigieuses et pratiquement réservées à des cohortes restreintes recrutées par concours, conçues et gérées sous la tutelle de ministères autres que les ministères responsables de l'éducation : écoles militaires, écoles de génie, de commerce ou d'agriculture, conservatoires, écoles d'arts et métiers, etc. Même là où, comme en France, on a conservé un système de « grandes écoles » en dehors des universités, on observe une nette tendance à l'homologation des structures académiques, des cursus et des diplômes, voire des regroupements associatifs d'établissements. Par-delà les hiérarchies administratives, ces établissements et leur personnel évoluent de plus en plus dans un monde académique commun. Rien n'indique, cependant, que ces rapprochements iront jusqu'à quelque absorption institutionnelle comme celle qu'on a pu observer il y a plusieurs décennies, notamment dans des secteurs professionnalisants comme la formation des maîtres – les « écoles normales » –, du génie, du commerce et des arts appliqués. Mais la volonté et le sentiment d'« appartenance à l'enseignement supérieur » semblent bien y constituer une tendance lourde.

Depuis une vingtaine d'années, à la faveur du vaste mouvement de mondialisation, on observe également la création d'un nombre croissant d'écoles ou d'instituts privés qui offrent des formations de niveau supérieur, le plus souvent dans les secteurs liés au commerce, à l'administration des affaires et à l'informatique. Les modes de régulation de ces nouveaux établissements sont encore poreux sur beaucoup de territoires, de sorte que fleurissent les modèles les plus divers, allant de la simple délocalisation d'universités existantes à des entreprises avec ou sans but lucratif, avec des modes d'affiliation et de reconnaissance tout aussi variés, certains établissements jouissant eux-mêmes d'une crédibilité acquise. Insérés dans les réseaux internationaux de circulation des biens et services, ces établissements ont beaucoup misé sur la volonté des ressortissants de plusieurs régions du monde d'acquérir des formations de type occidental réputées efficaces ou prestigieuses. Et c'est sans compter les nombreuses offres de formation à distance pouvant conduire à des diplômes officiellement reconnus ou déclarés comme étant de niveau postsecondaire, voire universitaire – « supérieur », en tout cas.

Enfin, au cours des dernières décennies, l'éventail des établissements d'enseignement supérieur s'est enrichi de l'intégration plus ou moins poussée d'institutions vouées à la recherche. Même là où, comme en France, la recherche s'était surtout

développée en dehors des universités, largement structurée autour du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), on a assisté à des rapprochements très importants entre ces lieux de recherche et les établissements d'enseignement supérieur, notamment universitaire, à la faveur de partenariats de projets et d'intégration du statut professionnel des chercheurs eux-mêmes. Dans les associations d'établissements d'enseignement supérieur, on a ainsi vu s'accroître le nombre d'adhérents parmi les établissements d'abord voués à la recherche, ainsi que des formes variées d'accréditation mutuelle et d'homologation des certifications.

En fait, et c'est ce que veut suggérer ce premier tableau peint ici à grands traits, l'enseignement supérieur recouvre un vaste éventail de types d'établissements[5], qui sont dirigés selon un ensemble tout aussi varié de modèles de gouvernance et qui, dès lors, appellent de la part de l'État des types d'intervention très différents. Tous ont en commun d'œuvrer dans le postsecondaire et le postobligatoire et de conduire à des qualifications dont, à défaut de se définir par rapport au protocole universitaire, la reconnaissance s'établit dans des cadres d'accréditation mutuellement acceptés.

1.2. Au Canada et au Québec

Avec les États-Unis et plusieurs pays européens, le Canada fait partie des territoires qui, dans les années 1960 et 1970, ont connu un développement important d'établissements d'enseignement tertiaire non universitaire. On y trouve, en effet, un vaste réseau de collèges de type ou même d'appellation « communautaire », majoritairement axés sur des formations techniques et professionnelles, sur des programmes de formation continue, de services variés aux collectivités locales et régionales, voire de programmes d'alphabétisation destinés aux adultes ayant raté leur première chance de scolarisation. Le réseau ontarien des *colleges of applied arts and technology* (CAAT) constitue un exemple éloquent de ces nouveaux réseaux institutionnels. En plus de disposer d'établissements de ce type, certaines provinces canadiennes, notamment dans l'Ouest, ont aussi quelques collèges de type universitaire offrant des programmes « sous-gradués » de diverses longueurs et de divers formats.

Avec ses collèges d'enseignement général et professionnel – les cégeps –, le Québec fait figure d'originalité en Amérique du Nord, essentiellement parce que ces établissements sont à la fois passage obligé vers l'université et voie de formation tertiaire parallèle aux filières universitaires. Les cégeps accueillent les diplômés d'un cursus de 11 années – une sorte de KM-11, unique en Amérique du Nord –, soit dans des programmes préuniversitaires de deux ans donnant accès à un premier cycle universitaire durant généralement trois ans plutôt que quatre comme dans le reste de l'Amérique du Nord, soit dans des programmes de formation technique de trois ans débouchant sur l'exercice d'un vaste ensemble de techniques. Dans les deux cas, on décerne un diplôme spécifique, le diplôme d'études collégiales (DEC). Les détenteurs du DEC technique peuvent aussi être admis à l'université, et ils le font dans des proportions devenues significatives. Une des écoles universitaires de

5. Au tournant de l'année 2000, la Classification internationale type de l'enseignement (CITE), établie par l'UNESCO en collaboration avec l'OCDE et EUROSTAT et utilisée par Statistique Canada, recensait pas moins de 80 codes pour l'enseignement supérieur.

génie, l'École de technologie supérieure de l'Université du Québec, s'est justement distinguée en structurant ses programmes pour pouvoir accueillir les diplômés de ces filières techniques du cégep. Plusieurs universités offrent aussi des filières intégrées dites DEC-BAC, créant ainsi une synergie qui permet de ramener à cinq ans un parcours prévu pour six ans – trois pour le DEC technique, trois pour le baccalauréat.

Par rapport au modèle nord-américain dominant, les filières collégiales préuniversitaires québécoises sont donc accessibles une année plus tôt dans le cursus scolaire et repoussent d'une année l'âge et le moment de l'entrée à l'université. Elles ont ainsi édifié leurs programmes à même une année de l'école secondaire et une année du premier cycle universitaire, pourrait-on dire, créant une sorte de niveau intermédiaire qui n'a pas son équivalent ailleurs en Amérique du Nord. Mais c'est bien dans l'enseignement supérieur que l'État québécois a inscrit cet ordre d'enseignement original. Cette insertion a d'abord été implicite et commandée par des motifs de cohérence et d'harmonisation, le niveau collégial étant de statut post-obligatoire et offrant des programmes très diversifiés correspondant visiblement à ce qui ne se pratique généralement qu'après la scolarité de base. Ce qui était implicite est devenu institutionnellement clair lorsque, en 1984, le ministère de l'Éducation a été divisé en deux ministères distincts, le ministère de l'Éducation et le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie. Les collèges ont alors été d'emblée attachés à l'enseignement supérieur avec les universités. L'engagement des collèges en recherche – recherche appliquée de type technologique d'abord, puis recherche fondamentale en partenariat avec les universités – est allé dans le même sens. Tout en en reconnaissant certains traits particuliers, diverses déclarations gouvernementales ont d'ailleurs explicitement confirmé ce statut d'enseignement supérieur[6], qui semble bien faire dorénavant partie des choses entendues. Au début des années 2000, les cégeps ont d'ailleurs tablé sur ce statut pour chercher à accroître leur marge d'autonomie académique[7], mais sans suite véritable, faute d'appuis au sein de la population étudiante et du corps professoral.

Ce dernier épisode est rappelé à seule fin d'attirer l'attention sur un fait de structure tout à fait intéressant, car il a conduit à reconnaître que l'appartenance des collèges à l'enseignement supérieur constitue une appartenance *sui generis*. En effet, les collèges ne sont maîtres ni de leurs programmes, ni de leur régime d'études, ni du diplôme d'études collégiales, et ils sont redevables à l'État de convenir des conditions de travail de leur personnel. Dans la mesure où c'est largement l'autonomie académique et administrative qui définit le statut d'enseignement supérieur, les collèges québécois n'en ont pas les caractères propres. Beaucoup les rapprochent même plutôt de l'école de base ; et ceux qui promeuvent l'obligation de fréquenter l'enseignement collégial en français semblent bien aller dans la même direction. Quoi qu'il en soit, l'attachement au diplôme « national » et à des programmes uniformes

6. Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science (1993). *Des collèges pour le Québec du XXIe siècle*, Québec, Gouvernement du Québec. Voir aussi : Ministère de l'Éducation (2004). *Forum sur l'avenir de l'enseignement collégial*, Document de consultation, Québec, Gouvernement du Québec.

7. Fédération des cégeps (2004). *Les cégeps, une réussite québécoise*, mémoire présenté au Forum sur l'avenir de l'enseignement collégial, Québec, Fédération des cégeps ; Fédération des cégeps (2004). *Pour un véritable partenariat en enseignement supérieur*, mémoire présenté à la Commission parlementaire sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités, Québec, Fédération des cégeps.

aura jusqu'ici été plus fort que toutes les volontés d'accès au plein statut d'enseignement supérieur. Nés dans la grande mouvance de l'égalisation des chances et de la scolarisation démocratique, les collèges ont ainsi conservé avec conviction leur statut institutionnel original.

Quant aux universités québécoises[8], elles sont toutes instituées en vertu de lois de l'Assemblée nationale – des lois privées, sauf dans le cas de l'Université du Québec et de ses établissements. Ces lois constituent, explicitement ou implicitement, leurs « chartes » institutionnelles. Par leurs assises juridiques comme par les modes de régulation et de financement, les universités québécoises sont toutes considérées comme des institutions de service public : la distinction privé-public n'a pas de signification effective dans leur cas. Même l'Université du Québec, qui est la seule à avoir été créée par une loi publique, est traitée comme toutes les autres et n'a rien d'une « université d'État ». Il n'y a aucun de ses traits, même quant à la nomination des chefs d'établissements et des membres des conseils d'administration, qu'elle ne partage pas, à des degrés divers, avec l'un ou l'autre des autres établissements. Toutes les universités sont responsables de leurs programmes et de leurs diplômes, autonomes dans l'embauche et la gestion de leur personnel et dans l'administration de leurs immeubles, subventionnées selon les mêmes règles budgétaires et tenues d'imposer les mêmes droits de scolarité.

Sur ce fond de statut similaire, les universités québécoises constituent tout de même un ensemble très diversifié : on y trouve à la fois des « multiversités » et des écoles de type monodisciplinaire, des établissements franchement urbains et des établissements œuvrant dans des régions éloignées des grands centres, des établissements de grande taille et des établissements de taille modeste, des établissements plus que centenaires et des établissements d'après les années 1960 – des « pots de terre et des pots de fer », disent certains. Sans qu'on ait jusqu'ici cédé aux pressions exercées ici et là pour traduire cette diversité dans quelque disparité de « prérogatives » et de financement, voire de différenciation de droits de scolarité, les formules gouvernementales de financement ont tout de même progressivement intégré, notamment pour les universités en région et les établissements à vocation unique, certains critères liés aux « missions institutionnelles », afin d'accorder des soutiens que ne pourrait pas assurer une gestion purement mécanique des règles communes.

Toutes les universités québécoises sont engagées en recherche. À des niveaux d'intensité variés, assurément, et dans des créneaux plus ou moins ciblés. C'est que, par-delà les velléités de restriction et de stratification interinstitutionnelle qui avaient cours dans les années 1960, alors que la Commission Parent recommandait que les nouvelles universités aient des chartes limitées au premier cycle, c'est la thèse inverse qui a prévalu, d'une manière ferme et maintenant solidement établie. La recherche fait partie intégrante de la mission universitaire, spécialement aux cycles supérieurs, où il s'agit justement de former à la recherche, mais aussi dans le but d'alimenter l'enseignement de premier cycle et d'en assurer la vitalité et la capacité de renouvellement. Par rapport à l'effort national de recherche, la recherche universitaire constitue toujours, au Québec et au Canada, un moteur de toute première importance.

8. Sur le statut et le modèle des universités québécoises, voir P. Lucier (2006). *L'université québécoise : figures, mission, environnements*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

On notera aussi que, contrairement à ce que l'on peut observer en d'autres systèmes, les universités québécoises sont le lieu institutionnel où est offert l'ensemble des formations professionnelles hautement spécialisées. On n'a donc pas ici, comme dans plusieurs États américains ou en France, par exemple, quelque système parallèle comprenant des écoles de formation professionnelle. Exemples récents, les formations en chiropraxie, en pratique de sage-femme et en podiatrie ont été intégrées dans le système universitaire, comme l'avaient été, au cours des années, toutes les professions qu'on s'est habitué à y voir se développer.

Il faut retenir de ce survol le caractère multiforme de la réalité de l'enseignement supérieur tel qu'il se déploie actuellement dans nos sociétés. On le voit, on y est bien au-delà du modèle de l'université traditionnelle et des clichés quasi mythiques qu'on lui a souvent accolés : « tour d'ivoire », « maison de haut savoir », « citadelle de l'humanisme », « gardienne des traditions », etc. Ici comme ailleurs, les établissements d'enseignement supérieur sont des acteurs engagés dans les enjeux de la cité et, dans leur diversité même, sont amenés à participer aux débats et aux entreprises de développement, parfois aussi dans leurs tourmentes, voire dans leurs dérives. On peut penser que cette diversité est même appelée à s'accroître dans la mesure où, devenus parties prenantes du développement de sociétés qui se définissent comme des « sociétés du savoir », les établissements d'enseignement supérieur pourraient bien devoir trouver de nouvelles formes institutionnelles d'intervention et de formation dont le caractère ne peut sans doute être que sous-estimé. Tout donne à penser que la demande d'enseignement supérieur va continuer de croître.

2. L'ÉTAT ADMINISTRATEUR : AUSSI SOUS LE SIGNE DE LA DIVERSITÉ

Cette diversité institutionnelle a son pendant dans les façons dont les États se situent par rapport à l'enseignement supérieur et dans les rôles et fonctions qu'ils assument dans son administration.

2.1. Partout, un intérêt croissant

Histoire oblige, il convient d'emblée de rappeler ce qui constitue toujours le modèle de référence encore couramment associé à la nature même de l'université occidentale : une sorte de zone franche vouée au libre exercice de la liberté d'enseigner et d'apprendre – *jus docendi, jus discendi* – et protégée par des chartes impériales, royales ou pontificales contre les intrusions de pouvoirs locaux possiblement trop entreprenants. Cette quasi-extraterritorialité, qui est allée jusqu'à déléguer, pour le bon ordre des campus, les pouvoirs de la justice civile et ecclésiastique à un « chancelier » aux prérogatives étonnamment larges, explique sans doute qu'on s'étonne spontanément de voir intervenir la police sur un campus universitaire. Autonomie, indépendance, exemption sont les mots qui reviennent le plus souvent pour décrire le statut de l'enseignement supérieur, spécialement de l'université. Image d'Épinal sans doute aussi, dans la mesure où tous les documents historiques n'attestent pas

partout et toujours ce statut privilégié, les pouvoirs civils et religieux ne s'étant guère privés d'imposer leurs vues et leurs priorités. Mais l'image résiste ; et fort heureusement, pourrait-on dire, même si ce n'est pas ce portrait idyllique des origines, mythiques à certains égards, qui prédomine partout maintenant. C'est que bien des autorités publiques ont été, et de diverses manières, amenées à intervenir sur un terrain académique et pédagogique dont elles se tenaient généralement à distance respectueuse, mais qui est devenu stratégique à bien des égards.

On connaît les raisons idéologiques et politiques, sans doute les premières, qui ont incité les États à s'intéresser aux réalités de l'enseignement supérieur. La liberté intellectuelle et académique a quelque chose d'intrinsèquement subversif, toujours susceptible d'innover, de déranger, de contester, voire de rivaliser. Les pouvoirs religieux l'ont compris depuis longtemps, qui se sont fortement préoccupés d'orthodoxie et, par là, d'un certain contrôle des mœurs et de la pensée politique : sans qu'il soit nécessaire de remonter au procès de Jeanne d'Arc, l'immense réseau des établissements d'enseignement supérieur sous autorité ecclésiastique le rappelle toujours et sur tous les continents, y compris au Québec, avec ses contrôles doctrinaux et moraux. À l'opposé et comme *a contrario*, le rappellent aussi ces établissements qui ont tenu à se dénommer explicitement « libres », jaloux de leurs allégeances novatrices plus ou moins encombrantes pour les réseaux en place. Et puis, comme l'illustrent l'exemple de la France napoléonienne et, sous d'autres augures, celui de l'Union soviétique, il arrive que des États intègrent l'enseignement supérieur, notamment l'université, dans leur stratégie globale d'ingénierie nationale, procédant dès lors à ce que nous appellerions aujourd'hui des opérations de « nationalisation », voire de « normalisation » des services d'enseignement supérieur, les intégrant même parfois dans les structures de l'Administration publique, avec une autorité gouvernementale sur les personnels, les programmes et les diplômes.

Principalement depuis la Seconde Guerre mondiale, les États ont de multiples autres raisons de s'intéresser à l'enseignement supérieur. Ainsi en est-il de leur obligation de s'assurer que des services suffisants soient offerts aux populations de l'ensemble du territoire. Sous la pression quantitative des générations montantes, les États ont promu et soutenu les expansions fulgurantes que l'on a connues et qui ont fait que, à l'échelle mondiale, la majorité des établissements d'enseignement supérieur sont de création récente. Augmentation des capacités d'accueil, répartition géographique des implantations, soutien à des groupes de population pouvant dès lors, pour la première fois, escompter accéder à des formations postsecondaires : de nombreuses stratégies gouvernementales se sont construites autour de ces pôles. L'Amérique du Nord, les États-Unis en tête, constitue à cet égard l'exemple phare dont on s'est inspiré un peu partout dans le monde, y compris dans la vieille Europe. Le Canada et le Québec ont très tôt emboîté le pas en mettant sur pied de nouveaux réseaux d'établissements. Du côté universitaire, de nombreux établissements ont été créés par les États dans le domaine public, plusieurs selon le modèle des universités à campus multiples comme à dans les États de New York et de la Californie, un modèle qui a partiellement inspiré le modèle de l'Université du Québec. Dans la mouvance de cette distinction privé-public, on a vu les États américains pratiquer

une double tarification, les droits de scolarité des étudiants résidents de l'État étant significativement inférieurs à ceux des ressortissants des autres États. Le Québec a adopté une approche de même type.

Non sans lien avec cette nécessaire expansion, les coûts de l'enseignement supérieur sont vite devenus si lourds que même des établissements de type élitiste traditionnel ont dû demander aux États d'intervenir pour soutenir financièrement leur fonctionnement. Mis à part quelques rares établissements exceptionnellement bien dotés, il est vite devenu impossible de tenir un établissement d'enseignement supérieur privé qui soit financièrement autonome. On citera ici, parmi tant d'exemples disponibles, celui du Québec de la Révolution tranquille, dont on peut dire que les transferts et les annexions de nombreux collèges privés existants doivent au réalisme financier d'avoir pu se réaliser dans la paix et la « tranquillité ».

Particulièrement depuis les années 1990, c'est la vision même de l'enseignement supérieur comme partie prenante et vecteur fondamental du développement économique et de l'accès à la prospérité qui conduit les États et les établissements d'enseignement supérieur à nouer diverses formes de partenariats, d'ententes de financement ou de « contrats de performance », où chaque partie est censée trouver son compte. Les États investissent, souvent de façon ciblée, dans des secteurs et des projets jugés porteurs et stratégiques ; les établissements s'inscrivent dans ces stratégies et obtiennent les ressources sans lesquelles ils ne pourraient même pas penser se développer.

À la faveur de ces rapprochements, qui font des établissements d'enseignement supérieur des acteurs de plus en plus reconnus, de multiples liens se tissent : leurs dirigeants sont invités à siéger aux chambres de commerce et aux conseils d'administration et, à l'occasion, appelés à se faire voir dans les lieux de rencontre de la bonne société. En sortant ainsi de leurs murs, les établissements d'enseignement supérieur s'insèrent dans des circuits qui sont aussi ceux des décideurs économiques et figurent dès lors parmi les instances dont la gouvernance, tout comme celle des sociétés d'État et des autres organismes publics, est susceptible d'intéresser les pouvoirs publics. Il se trouve ainsi de moins en moins de gens pour s'étonner que les établissements d'enseignement supérieur puissent être considérés et traités comme d'autres organismes subventionnés ; en fait, ils ont eux-mêmes tout fait pour s'accréditer comme « acteurs de plein droit ».

Une bonne lecture de ces contextes et de ces évolutions est nécessaire pour saisir la diversité et l'évolution des interventions des États dans l'administration de l'enseignement supérieur. En fait, tout se passe comme si, par-delà la diversité des cadres juridiques et institutionnels, les impératifs du développement et de la mondialisation tendaient à produire une sorte de vaste homogénéisation : les États interviennent de plus en plus dans l'administration de l'enseignement supérieur, alors même que, comme on l'observe actuellement en France, on vise à octroyer aux universités un statut officiel de plus grande autonomie. On peut penser que, pour opérer efficacement, les nouveaux modes de régulation n'ont pas nécessairement à modifier les chartes et les statuts, la logique économique suffisant à produire les effets recherchés.

Le statut juridique des établissements d'enseignement supérieur n'en continue pas moins de constituer une référence de première importance, ne serait-ce que parce qu'il est comme le point de départ de l'évolution et des réformes que l'on promeut et qu'il marque d'une certaine façon la limite par rapport à laquelle il ne conviendrait pas d'« aller trop loin ». En fait, les deux modèles qui semblent toujours dominants se situeraient aux deux extrémités d'un même éventail : des établissements autonomes, où l'intervention de l'État est limitée ; des établissements à gestion fortement centralisée, où c'est l'exercice de l'autonomie qui est restreint. Le premier modèle est abondamment présent en Amérique du Nord ; le second est plutôt caractéristique des pays de tradition française. Avec ses influences diversifiées (américaines, françaises, britanniques, romaines), le Québec se placerait quelque part entre les deux : « le meilleur des deux mondes », aimait-on dire naguère, non sans abus de langage.

Sur le plan proprement académique des programmes et des diplômes, on observe que les États se tiennent pratiquement tous à distance. Même dans les systèmes où les programmes et les diplômes ont un statut « d'État », leur gestion et leur octroi sont pratiquement liés par les décisions ou les recommandations d'instances institutionnelles à caractère proprement scientifique et académique : un « doctorat d'État » est redevable aux maîtres et à leurs instances, même si la République y engage formellement son nom et son autorité. Quant aux établissements, et ils constituent la vaste majorité en Amérique du Nord, qui sont sous la responsabilité ultime d'instances administratives partiellement formées de membres « externes », les décisions en matière académique y sont prises sur la recommandation d'un sénat ou d'un conseil composé de responsables proprement académiques. La ligne de crête peut évidemment être mince entre ces deux dimensions du fonctionnement institutionnel, si tant est que la gestion des moyens puisse aussi infléchir la définition des fins poursuivies, surtout là où les établissements sont appelés à accueillir l'expression des besoins et des impératifs des gouvernements et des marchés.

C'est sur le plan proprement administratif et financier que les États se sont invités à l'intérieur de la gestion de l'enseignement supérieur. Si, dans les régimes d'après-guerre et jusqu'aux années 1960, on a pu voir des modes globaux de subventionnement, que certains ont décrits comme des régimes de « chèque en blanc », on peut dire que l'accroissement du financement public s'est accompagné d'un accroissement correspondant des contrôles financiers. C'est là une variante du principe, un peu court mais toujours efficace et facile à expliquer aux contribuables, qui veut que celui qui paie ne soit pas trop loin des commandes. L'approche semble bien être là pour y rester un bon moment.

En fait, l'autonomie inhérente à l'enseignement supérieur est rarement niée par les États, encore que tous n'y adhèrent pas toujours sans quelque réticence. C'est plutôt de manière indirecte et autour des contrôles financiers et administratifs en nette expansion que semble se poser de plus en plus la question de l'autonomie institutionnelle. C'est que l'ampleur même de la contribution publique nécessaire, jumelée aux énormes attentes relatives aux résultats et aux retombées de l'enseignement supérieur, ne constitue pas pour l'État un motif frivole de s'intéresser de près aux institutions de haut savoir et de formation avancée. On connaît aussi la méfiance que cachent mal les pouvoirs publics de voir des sommes et des enjeux économiques si importants être gérés par des « académiques » potentiellement mal rompus aux

choses administratives et financières – ils en oublient presque leurs propres ratés de gestion. On ne doit donc pas s'étonner outre mesure de voir, ici et là, poindre des projets de modification des modèles de gouvernance de l'enseignement supérieur, le non-dit préalable étant que les établissements d'enseignement supérieur se porteraient vraisemblablement mieux s'ils n'étaient pas dirigés par les artisans du sérail. Dans les couloirs des organismes internationaux, on a aussi souvent entendu que les États seraient mieux gérés par des entrepreneurs que par des élus aux compétences administratives incertaines. Les bruits qui nous parviennent actuellement de l'Union européenne ont des accents analogues quand ils évoquent la mise en tutelle des membres en difficulté et plus ou moins coupables de l'être. Dans l'ensemble du Canada, on observe tout de même que c'est l'autonomie académique et, pour une large part, l'autonomie institutionnelle qui caractérisent le modèle de base des interventions administratives de l'État en enseignement supérieur.

2.2. Au Canada et au Québec

Le cas du Québec permet d'illustrer à la fois la logique et les variantes de ces modèles, puisque l'intervention administrative de l'État québécois en matière d'enseignement supérieur est assez radicalement différente selon qu'il s'agit des collèges ou des universités. Dans le cas de l'enseignement collégial, on peut dire que le rôle de l'État est de première importance. La Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (L.R.Q., c. C-29) établit le ministre responsable comme le maître d'œuvre général en ce qui touche le régime des études, habilité à édicter les programmes dit nationaux, à en déterminer les visées et les conditions d'admission, à en certifier la réussite. Le ministre dispose du pouvoir d'imposer des examens uniformes dans les matières de base, un pouvoir qu'il n'exerce actuellement que pour la langue d'enseignement. La loi donne aussi au ministre le pouvoir et le devoir de préparer et de faire approuver par le Trésor les règles selon lesquelles les collèges sont subventionnés ; elle l'établit aussi comme partenaire déterminant en ce qui touche la négociation et la signature des conventions de travail des personnels. C'est aussi le ministre qui voit à l'octroi et à la répartition des programmes d'enseignement, aussi bien qu'aux mécanismes de reddition de comptes et à l'ensemble des encadrements réglementaires. Les pouvoirs ministériels de nature académique s'exercent aussi sur les conservatoires et sur les autres instituts qui dispensent des programmes d'enseignement collégial.

Les cégeps sont créés en vertu de cette loi-cadre et sont constitués en corporations publiques, qui sont chargées d'assurer la prestation des services prévus par la loi et dont les membres du conseil d'administration sont nommés par le ministre, élus par leurs pairs ou cooptés, selon la composition et les modes de désignation prévus par la loi. Les collèges assurent donc les services d'enseignement et gèrent leurs ressources – essentiellement des subventions gouvernementales, la gratuité constituant le régime de base – de manière responsable et autonome, mais selon le cadre académique, financier et administratif défini par la loi, que le ministre a le devoir et le pouvoir de faire respecter. Ce sont les collèges qui attestent la réussite des étudiantes et des étudiants, mais c'est le ministre qui signe et décerne les diplômes. C'est d'ailleurs ce dernier trait qui a progressivement conduit à la création de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (L.R.Q., c. C-32.2),

héritière de la Commission d'évaluation du Conseil des collèges qu'elle a remplacée en 1993, dont le mandat consiste à évaluer la manière dont les collèges s'acquittent de leur mission d'enseignement et des opérations institutionnelles qui s'y rattachent. Ne vérifiant pas lui-même, sauf en langue d'enseignement, l'atteinte des objectifs, le ministre peut ainsi s'appuyer sur la Commission pour étayer le bien-fondé de sa signature.

Le Québec dispose aussi d'un réseau de collèges privés, établis et, dans certains cas, subventionnés selon les prescriptions de la Loi sur l'enseignement privé (L.R.Q., c. E-9.1). Celle-ci stipule que, en matière académique, c'est le régime des études collégiales établi par le gouvernement qui s'applique : les collèges dispensent les programmes nationaux que le ministre les autorise à offrir et c'est le ministre qui décerne les diplômes correspondants, tout comme il fixe les limites des droits de scolarité qui peuvent être exigés des étudiantes et des étudiants. Ces établissements définissent eux-mêmes leurs instances internes de décision et de gestion, mais ils sont soumis aux règles de financement et de fonctionnement établies par le ministre et approuvées par le Conseil du Trésor.

La posture de l'État québécois par rapport aux établissements universitaires est d'une autre nature. Ce qui y prévaut, c'est l'autonomie académique et administrative héritée des établissements disposant de chartes royales et pontificales, dans certains cas antérieures au régime confédéral canadien. Ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que l'État québécois a commencé à vraiment s'intéresser aux universités, encore que timidement jusqu'à la fin des années 1950. Comme on l'a déjà évoqué, c'est à la fois pour soutenir leur fonctionnement et pour assurer la disponibilité démocratique des services que cet intérêt est devenu massif et vraiment déterminant. On ne s'étonne pas que ce soient les investissements immobiliers qui, en 1961, ont fait l'objet de la première loi d'ensemble, la Loi sur les investissements universitaires (L.R.Q., c. I-17). Les lois suivantes furent celles qui, en 1964, créaient le ministère de l'Éducation et le Conseil supérieur de l'éducation. La première donnait au ministre une responsabilité et un pouvoir sur l'orientation générale de l'ensemble du système d'éducation, mais sans disposition spéciale en ce qui touche les universités. Dans la seconde, parmi les règlements que le ministre pourrait éventuellement édicter et sur lesquels il devrait consulter le Conseil supérieur de l'éducation, on trouve la mention[9] d'un possible règlement relatif à la « classification » et à la « nomenclature » des diplômes décernés par les institutions d'enseignement de tous les niveaux. En fait, le ministre ne recourra jamais à ce pouvoir spécifique, les universités s'étant concertées pour disposer elles-mêmes de ces questions.

En 1968, une loi créait le Conseil des universités, une instance dont on ne savait pas bien au départ si elle allait être une sorte d'office de gestion déléguée à la britannique, un lieu de concertation ou un organisme proprement consultatif. La loi et la pratique ont assez tôt privilégié cette dernière option. Cette création confirmait, en fait, la conviction dominante à l'effet que l'État n'avait pas, de soi, à s'immiscer dans l'administration des universités. Ce conseil fut aboli en 1993 et ses

9. Maintenant abrogé, l'article 30 de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation (L.R.Q., c. C-60) fut aussi longtemps la base juridique du pouvoir réglementaire du ministre en matière de régimes pédagogiques et, jusqu'à tout récemment, en ce qui a trait à la formation des maîtres.

fonctions consultatives consolidées avec celles du Conseil supérieur de l'éducation, qui avait d'ailleurs toujours gardé sa mission pansystémique. La volonté de rationaliser le nombre des organismes publics, la fin de la période de grande expansion des programmes universitaires, le caractère jugé fonctionnel des liens entre le ministre et les établissements figurent parmi les motifs de cette abolition.

Dans la vaste réingénierie éducative de la Révolution tranquille, il n'y a donc pas eu de loi-cadre sur les universités comme il y en a eu pour tous les autres secteurs du système d'éducation. Les grandes opérations de « nationalisation » des années 1960 se sont ainsi arrêtées aux portes des universités, que l'on a tout de même invitées à harmoniser leurs structures académiques et à démocratiser leurs instances de décision, mais auxquelles on a laissé leurs chartes et leurs statuts, quitte à en confirmer les mises à jour demandées par les universités elles-mêmes. En 1968, l'Université du Québec a été créée selon le modèle collégial de gouvernance qui avait alors la cote. Mais on ne lui accorda pas pour autant quelque statut formellement public assorti de règles spéciales de financement ou d'un régime d'études que l'État aurait lui-même défini.

Ce n'est qu'en 1989 que le gouvernement du Québec fit adopter la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (L.R.Q., c. E-14.1). Mais il ne s'agissait pas du tout de ce que l'on pourrait appeler une loi-cadre sur les universités. C'était, en fait, une loi sur le droit de prétendre au titre d'universitaire, une sorte d'encadrement législatif d'une « appellation contrôlée », qui visait essentiellement à contrer l'implantation au Québec d'établissements ou d'antennes d'établissements prétendant avoir le statut d'établissement universitaire. En même temps qu'on s'y donnait les moyens d'évincer les contrevenants, ce qui fut d'ailleurs fait dans les mois qui suivirent, on y établissait clairement la liste des établissements universitaires du Québec et on y précisait que seule une loi du Parlement peut en créer de nouveaux. C'est à cette loi qu'on recourut ensuite quelques fois pour imposer et encadrer des modes d'imputabilité et de reddition de comptes des dirigeants universitaires devant l'Assemblée nationale. Cet accès à l'Assemblée nationale, par-delà les ministères sectoriels ou centraux, confirme par ailleurs d'une autre manière la conviction dominante selon laquelle les universités ne sont pas des organismes publics tout à fait comme les autres, à telle enseigne qu'une initiative récente pour imposer par loi un mode de gouvernance inspiré de celui qui régit les sociétés d'État et qui va à l'encontre de plusieurs chartes universitaires n'a pas pu franchir toutes les étapes de l'adoption parlementaire[10]. Le fait même de son apparition illustre bien que les universités ne jouissent plus du halo d'immunité d'antan ; mais son abandon confirme tout de même que tous les modes d'intervention étatique ne sont pas d'emblée tenus pour opportuns.

Il demeure que, pour l'essentiel, c'est le modèle juridique de l'autonomie qui continue de prévaloir, ce qui n'empêche pas la volonté gouvernementale de s'intéresser de plus en plus à l'administration des universités. En témoignent, au tournant

10. Il s'agit du projet de loi nº 38 : Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire en matière de gouvernance. Un projet analogue concernant les collèges (projet de loi nº 44) n'a franchi qu'une partie de l'étape de l'étude détaillée en commission parlementaire.

des années 2000, la promulgation d'énoncés de politique concernant les universités[11], de même que la tenue en 2004 d'une importante commission parlementaire sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités[12], une thématique en triptyque qui traduit bien la volonté de ne pas soutenir financièrement sans s'intéresser aussi à ce qui est financé, c'est-à-dire un système performant et accessible. Tout au long des années, on a aussi vu les règles budgétaires arrêtées par le Conseil du Trésor contenir des clauses de plus en plus précises, jusqu'à prévoir des subventions conditionnelles que l'on ne touche qu'à la condition de se conformer à certaines exigences, et cela même si les coûts ont déjà été engagés ! L'idée des « contrats de performance » – l'idée et la chose – illustre éloquemment cette évolution, que l'on observe particulièrement dans le secteur névralgique des investissements immobiliers : depuis 2008, des prescriptions gouvernementales encadrent de plus près les principales étapes de décision et d'exécution des travaux (L.R.Q., c. I-17, r.1).

Ce que l'on peut conclure de ces faits et de ces tendances, c'est que, si le statut fondamental d'autonomie des universités québécoises n'a pas changé par rapport à l'activité administrative de l'État, le contexte et les modalités concrètes de fonctionnement ont substantiellement évolué. De manière indirecte et en visant formellement ce qui touche au financement public, l'État est bel et bien entré dans l'administration des universités, un peu comme il le faisait depuis longtemps pour les établissements et les réseaux régis par des lois-cadres, pour le meilleur et pour le pire, pourrait-on dire, le meilleur étant l'intérêt dorénavant accordé à l'enseignement supérieur comme vecteur incontournable du développement social et économique, le pire étant sans doute dans les risques d'un contrôle exercé de l'extérieur et en évidente symbiose avec les pouvoirs financiers et économiques dominants.

3. LA RECHERCHE : UNE NETTE PERCÉE ADMINISTRATIVE DE L'ÉTAT

Sous des formes et à des degrés divers, l'intervention de l'État dans l'administration de la recherche comporte un important volet qui touche directement l'enseignement supérieur. En fait, dans plusieurs systèmes nationaux, l'enseignement supérieur, spécialement l'enseignement universitaire, représente une partie importante de la capacité nationale de recherche. À côté de la recherche industrielle et de la recherche gouvernementale, la recherche universitaire joue un rôle de premier plan. Elle est de plus en plus engagée dans des partenariats fortement encouragés par les gouvernements, en plus de former les chercheurs qualifiés appelés à œuvrer ailleurs que dans les filières académiques.

11. Ministère de l'Éducation (1998). *L'université devant l'avenir. Perspectives pour une politique gouvernementale à l'égard des universités québécoises*, Québec, Gouvernement du Québec ; Ministère de l'Éducation (2000). *Pour mieux assurer notre avenir collectif. Politique québécoise à l'égard des universités*, Québec, Gouvernement du Québec ; Ministère de l'Éducation (2000). *Politique québécoise de financement des universités*, Québec, Gouvernement du Québec.

12. Ministère de l'Éducation (2003). *Commission parlementaire sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités. Document de consultation*, Québec, Gouvernement du Québec.

3.1. Partout, une intervention croissante

La plupart des États ont pris des initiatives, assez anciennes dans certains cas, d'engagement direct en recherche, créant des centres de recherche, des instituts publics et des laboratoires, intégrés dans leur structure administrative. Les besoins des populations, notamment en santé, en agriculture, dans le secteur des ressources naturelles ou de l'armement, ont commandé ces engagements, souvent comme une chose normale et nécessaire. Les États ont souvent joint à ces initiatives directes des programmes d'impartition dans le but d'accroître leur potentiel interne et de favoriser d'autres contributions scientifiques à ces domaines jugés prioritaires. La liste serait longue de ces grandes structures de recherche, prestigieuses en certains cas, que, notamment en Europe mais aussi en Amérique du Nord, les États ont mises sur pied et vigoureusement soutenues. Des grands instituts allemands au CNRS français, du Conseil national de recherches Canada (CNRC) aux centres de recherche du gouvernement québécois, dont plusieurs ont été ensuite transférés à l'Institut national de la recherche scientifique (INRS) de l'Université du Québec, de nombreux exemples illustrent l'effort de recherche soutenu et géré par les États eux-mêmes, leurs chercheurs ayant même souvent le statut de fonctionnaires.

Les États interviennent aussi dans la recherche réalisée par les grandes entreprises industrielles dans les domaines militaire, pharmaceutique, aéronautique, biotechnologique, etc., ou dans les entreprises axées sur les ressources naturelles comme les mines, la forêt ou l'électricité. Par-delà les contrats et les commandites, qui demeurent nombreux, c'est beaucoup par les allègements fiscaux que les États interviennent dans ce vaste secteur, dont on aurait d'ailleurs tort de penser qu'il s'y fait essentiellement de la recherche appliquée. Dans bien des cas, en effet, on y est très proche de ce que, selon des typologies classiques mais vieillissantes, on aime toujours appeler la recherche fondamentale. Les entreprises ont d'ailleurs de moins en moins besoin qu'on leur explique les mérites de la recherche. Surtout dans les grandes entreprises, il y a un bon moment qu'on a compris que l'avenir de la rentabilité et du profit est dans l'innovation. Et il n'est plus rare de voir aussi des entreprises de taille modeste s'engager dans des créneaux de recherche, y exceller et en tirer une présence dynamique sur des marchés en émergence. La recherche industrielle n'est d'ailleurs pas sans lien avec la recherche qui se réalise dans les établissements d'enseignement supérieur, ceux-ci étant souvent appelés à y contribuer par mode de contrats, de commandites ou de projets conjointement conçus et gérés.

S'agissant des établissements d'enseignement supérieur, spécialement les universités, on a déjà rappelé comment la recherche fait partie intégrante de leur mission même, la visée propre des cycles supérieurs y étant justement la formation de chercheurs. Avec le développement quasi exponentiel de la recherche qui s'y est produit au cours des trente dernières années, on peut même dire que la recherche est maintenant devenue la première source de l'accroissement des ressources disponibles et de la différenciation institutionnelle. C'est largement par les subventions de recherche, en effet, que les universités développent actuellement leurs équipements et leurs créneaux d'excellence et, souvent aussi, leur réputation nationale et internationale. Même l'enseignement y trouve ses opportunités, notamment pour la

capacité d'embauche, le soutien financier des étudiants, l'acquisition d'équipements et de documentation, l'organisation d'événements scientifiques, les échanges à l'étranger, etc.

Pour soutenir la recherche réalisée dans les établissements d'enseignement supérieur, les États ont généralement recours à des structures et à des canaux d'intervention qui ont très tôt eu tendance à se distinguer du financement du fonctionnement général des établissements. La constitution d'« enveloppes de recherche », qui a longtemps fait sourciller les dirigeants institutionnels, constitue maintenant un phénomène répandu et accepté, quitte à ce que des zones grises subsistent entre ce qui relève du fonctionnement institutionnel de base et ce qui se rapporte aux activités de recherche proprement dites : le dossier nord-américain des « frais indirects » montre à l'évidence que les activités de recherche subventionnées entraînent des coûts dans les infrastructures du quotidien – espaces, entretien, etc. – et doivent dès lors être assumés, au moins partiellement, par les organismes subventionnaires ou par les contractants.

Devenue classique, la voie empruntée par les États est celle des organismes subventionnaires qui, avec une marge d'autonomie variable, sont chargés de distribuer, selon les règles de l'excellence scientifique, les fonds alloués par les États. Excellence et mérite, bien sûr, mais selon des balises gouvernementales générales qui ont trait aux secteurs scientifiques à soutenir ou à des paramètres dits d'équité géographique et institutionnelle : un gouvernement vivrait mal avec des organismes subventionnaires fonctionnant avec des biais trop marqués. C'est généralement au terme de concours que se démarquent les bénéficiaires : les chercheurs présentent des projets selon des protocoles convenus et ces projets sont évalués par un jury de pairs qui, même s'ils appartiennent forcément à des établissements et à des écoles de pensée, voire à des confréries d'affinités, sont appelés à juger de la valeur scientifique des projets soumis et de leur pertinence sociale. On s'entend généralement pour reconnaître que, tout compte fait, c'est sans doute là le moins mauvais des systèmes, puisqu'il ressemble finalement aux modes de régulation du savoir, qui sont ultimement affaires d'accréditation et de reconnaissance par la communauté scientifique et qui, malgré l'éventuel assassinat de quelques Mozart, offrent les meilleures garanties possibles.

Au cours des dernières décennies, les budgets de ces organismes subventionnaires ont été substantiellement accrus par les divers gouvernements, surtout nord-américains, en même temps qu'ils ont eu tendance à cibler des secteurs jugés d'avenir et susceptibles de retombées de production et de commercialisation et à exiger la participation de plus d'un établissement, voire de partenaires issus du milieu des affaires.

3.2. Au Canada et au Québec

Le cas du Canada et du Québec est particulièrement intéressant, notamment en raison de ses environnements politiques. C'est que la Constitution canadienne attribue aux provinces la compétence exclusive en éducation. Il est vrai que, à l'époque de sa promulgation, il s'agissait sans doute essentiellement de l'éducation de base, comme

le prétendent ceux qui soulignent que l'article 93 identifie les « groupes de personnes » auxquels on assurait d'avoir pour leurs enfants les écoles qui leur conviennent. L'émergence de l'enseignement supérieur a conduit à envisager les choses de manière plus complexe. L'université appartient-elle au même champ de compétence exclusive, ou le gouvernement fédéral, chargé d'une responsabilité de développement économique et d'égalité d'accès aux services, y a-t-il son mot à dire ?

On se souvient du refus du gouvernement québécois des années 1950 d'accepter les subventions fédérales offertes directement aux universités. Si les choses ont changé depuis lors à cet égard, on observe que c'est largement par la recherche que la thèse d'une compétence partagée s'est plus ou moins accréditée, sinon officiellement, du moins tacitement et dans les faits. En raison de l'importance de la recherche pour le développement économique pancanadien, le gouvernement fédéral s'est considéré habilité à intervenir dans la recherche universitaire. À l'instar de ce qu'il avait fait en formation professionnelle, où il avait puissamment contribué à la construction des collèges techniques et du secteur technique des cégeps québécois, le gouvernement fédéral s'est engagé dans la recherche universitaire, avec l'accord plus ou moins empressé des autorités des provinces, la capacité financière valant bien des arguments. Dans cette foulée, on a vu, depuis quarante ans, surgir périodiquement des moments de crise où de nouvelles initiatives fédérales ont été considérées, essentiellement au Québec, comme des assauts contre les compétences provinciales en éducation. Des centres d'excellence à la Fondation canadienne pour l'innovation et aux chaires de recherche du Canada, des discussions serrées ont été tenues, aboutissant le plus souvent à des compromis selon lesquels le Québec encadrerait les propositions institutionnelles à soumettre aux instances fédérales. En vertu de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (L.R.Q., c. M-30), les universités québécoises doivent toujours obtenir une autorisation pour pouvoir accepter une subvention fédérale, l'accès aux programmes réguliers des fonds subventionnaires fédéraux étant, quant à lui, autorisé « en bloc ».

L'enjeu est de taille, on le comprend aisément. En intervenant au nom d'impératifs pancanadiens de développement, ces initiatives fédérales peuvent dessiner ou redessiner la carte universitaire canadienne, les réalités provinciales pouvant dès lors être ramenées au rang de simples « facteurs régionaux ». Du coup aussi, de telles reconfigurations font émerger les « clubs sélects » des établissements autodéclarés les meilleurs, mais sans qu'on puisse affirmer que les intérêts de chacune des provinces sont ainsi adéquatement servis.

Au Québec, après des retards périodiquement dénoncés au cours des années 1950 et 1960, les préoccupations relatives au développement de la recherche universitaire se sont affirmées au tournant des années 1970 et ont abouti à des démarches politiques sans précédent, dont un livre vert[13] en 1979 et un livre blanc[14] en 1980, qui faisaient de la recherche un vecteur essentiel de l'ensemble du développement du Québec. Des organismes subventionnaires québécois allaient y trouver relance et

13. Gouvernement du Québec (1979). *Pour une politique québécoise de la recherche scientifique*, Québec, Éditeur officiel.

14. Gouvernement du Québec (1980). *Un projet collectif. Énoncé d'orientations et plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique québécoise de la recherche scientifique*, Québec, Éditeur officiel.

autonomie, tout en demeurant attachés à leurs ministères d'origine et de tutelle – éducation, santé, affaires sociales, ressources forestières, ressources minérales, etc. En fait, les principaux fonds québécois qui s'adressent surtout aux chercheurs des universités ont axé leur action sur l'accroissement de la capacité des chercheurs québécois d'obtenir leur part des subventions fédérales de recherche ; dans certains secteurs comme celui de la recherche biomédicale, cette part allait éventuellement dépasser la part théoriquement définie par le poids démographique du Québec.

Le dossier québécois de la recherche scientifique a suscité beaucoup d'intérêt dans des organismes internationaux comme l'OCDE et dans les autres provinces canadiennes. C'est qu'on y a été pionnier à plusieurs chapitres, dont la création d'organismes subventionnaires dans les années 1970, la création du Conseil de la science et de la technologie (aboli en 2011), l'institution d'une responsabilité politique centrale dès le début des années 1980, l'octroi de subventions destinées à couvrir les frais indirects de la recherche universitaire, des programmes de promotion et de diffusion de la culture scientifique, la mise sur pied d'un réseau de centres de liaison et de transfert, etc. À partir des années 1980, les cégeps se sont vu reconnaître une mission de recherche, qui a trouvé sa confirmation formelle dans les amendements à leur loi constitutive. Dans toutes les régions du Québec, plus de quarante centres collégiaux de transfert de technologie (CCTT) ont été implantés ; ils font maintenant partie du système de recherche.

L'évolution du lieu d'insertion de la responsabilité politique en matière de recherche mérite d'être soulignée, car elle illustre à sa manière l'évolution des perspectives qui ont présidé à l'action de l'État québécois en ce domaine. Le Comité ministériel de la politique scientifique est né au ministère de l'Éducation au début des années 1970 et a été doté du Bureau de la science et de la technologie (BST), l'embryon des structures gouvernementales qui ont suivi. De l'Éducation, la responsabilité ministérielle est passée au Conseil exécutif, où c'est le ministre d'État au développement culturel qui, après avoir piloté les opérations ayant conduit au Livre blanc de 1980, est devenu le premier ministre d'État au développement scientifique. Puis, ce fut la nomination d'un ministre délégué à la science et à la technologie et, en 1983, l'adoption de la Loi favorisant le développement scientifique et technologique du Québec (L.R.Q., c. D-9.1) et créant un ministère sectoriel de plein droit (le ministère de la Science et de la Technologie), chargé de gérer certains programmes gouvernementaux de caractère transversal. Le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie allait être créé en 1984 et, en 1985, alors que le développement scientifique et la recherche universitaire demeuraient avec l'enseignement supérieur, le volet du développement technologique passait au ministère du Commerce extérieur, puis au ministère de l'Industrie et du Commerce. En 1998, l'ensemble du portefeuille de la recherche, organismes subventionnaires inclus, fut regroupé sous l'autorité du ministre de la Recherche, de la Science et de la Technologie. Puis il fut transféré au ministère des Finances, avant d'aboutir au ministère du Développement économique. Il est actuellement situé au ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation. L'État québécois a ainsi reproduit en son sein le modèle bipolaire qui caractérisait depuis longtemps l'action fédérale en recherche. C'est de bonne grâce que les établissements d'enseignement

supérieur se sont adaptés à ce modèle et ont dès lors traité avec deux gouvernements et, en terre québécoise, avec deux autorités ministérielles. Mais personne ne s'en est vraiment plaint, les ressources étant demeurées accessibles.

L'odyssée du lieu gouvernemental de la responsabilité politique en recherche se traduit aussi dans le libellé même des documents d'orientation politique. Politique scientifique, développement scientifique, développement technologique, virage technologique, innovation, prospérité : les concepts et les images y évoluent selon une courbe générale qui parle d'elle-même. Cette évolution traduit éloquemment celle des perspectives dominantes : d'abord de nature éducative et culturelle, les perspectives gouvernementales sont devenues explicitement orientées vers le développement économique, l'innovation technologique et la commercialisation. Impératifs de prospérité obligent, ce tracé confirme en tous points l'évolution de l'intérêt des États pour les activités de recherche en enseignement supérieur. Sans changer le discours relatif à l'autonomie universitaire, les États, dont le Canada et le Québec, ont multiplié leurs modes d'intervention et accru le poids de leurs orientations privilégiées, sans grand état d'âme, pourrait-on dire, et avec la conviction que, universités « autonomes » en tête, l'enseignement supérieur irait là où seraient les ressources. Et ressources il y a eu.

• • • • • • • • •

Si quelque dessin général pouvait être esquissé en guise de conclusion, c'est sans doute du côté d'un équilibre, lui-même changeant, entre un nombre limité de variables que l'on pourrait tenter de le trouver. On constate, en effet, que l'enseignement supérieur constitue partout un système dont les pôles se situent et s'ajustent les uns par rapport aux autres selon des insistances variables, que l'on peut attribuer tantôt aux préférences plus ou moins interventionnistes de la culture politique dominante, tantôt à la profondeur et à la solidité de l'enracinement historique des traditions universitaires, tantôt à l'urgence des besoins de développement et des attentes sociales. Selon l'état du système considéré, c'est parfois l'autonomie institutionnelle existante qui est harnachée ou réduite ; parfois aussi, c'est plutôt l'initiative de l'État qui se contraint au profit d'une autonomie institutionnelle accrue.

En fait, c'est à une sorte d'homogénéisation que l'on assiste. Il se pourrait bien que, par-delà les enracinements historiques et les couleurs socioculturelles, les systèmes d'enseignement supérieur aient tendance à se ressembler de plus en plus ; l'action administrative des États également : juste assez intervenante et incitative pour obtenir les inflexions et les résultats escomptés, juste assez réservée et « à distance » pour garder le meilleur de l'élan créateur des chercheurs et de leurs lieux traditionnels d'appartenance. Bien malin qui pourrait prétendre savoir comment et dans quelle mesure cet équilibre sera maintenu. En ces temps d'imprévisibilité économique et politique, l'évolution se fait souvent en dents de scie et par à-coups. Tout compte fait, les États évoluent, eux aussi, dans l'air du temps. En dernière analyse, c'est en cela même qu'ils sont ancrés dans les sociétés qui les portent et dans les modèles de gestion qui y prévalent.

CHAPITRE 13

LES POLITIQUES CULTURELLES ET LEUR GESTION PUBLIQUE

Diane Saint-Pierre

1. CULTURE ET POLITIQUE CULTURELLE : QUELQUES DÉFINITIONS OBLIGÉES

S'il faut reconnaître que c'est au cours de la seconde moitié du XX^e siècle que la notion de politique culturelle trouve tout son sens en Occident, notamment à la suite de la multiplication des initiatives gouvernementales en ce domaine et de diverses réflexions entreprises par des organismes internationaux, il faut mentionner qu'il en va autrement de la notion de culture.

C'est en 1865 que la première définition du mot « culture », comme « synonyme de civilisation », est donnée par un Britannique du nom d'Edward Burnett Tylor. Quelque six ans plus tard, Tylor fait de ce concept le sujet central de sa publication *Primitive Culture* (Londres, 1871). Il y définit la culture comme « un ensemble complexe incluant les savoirs, les croyances, l'art, les mœurs, le droit, les coutumes, ainsi que toute disposition ou usage [norme, valeur ou modèle de comportement] acquis par l'homme vivant en société » (traduit de Sills, 1972, p. 527). En reconnaissant « une

dignité égale aux diverses cultures », Tylor jette ainsi les bases de plusieurs théories anthropologiques modernes de la culture. De leur côté, les théories sociologiques, dont celles d'Émile Durkheim, de Max Weber et de Talcott Parsons, apportent une « capacité explicative » à cette notion en précisant, entre autres, « son articulation avec les autres facteurs de l'action sociale », dont les croyances et les valeurs individuelles et collectives (Badie, 1983, p. 19). Quant aux réflexions plus contemporaines, elles seront sollicitées par cette multiplication des discours disciplinaires tenus sur la culture et par leur extrême diversité sémantique, source de polémiques et de disputes paradigmatiques et disciplinaires.

Chose certaine, s'il faut concéder aux philosophes, puis aux anthropologues sociaux et aux sociologues, de remarquables tentatives de définir la notion de culture et, surtout, d'en débattre les préceptes, il faut aussi reconnaître que l'usage de cette notion s'est étendu au fil du temps dans des disciplines aussi variées que l'histoire, la science politique, l'économie et le management.

D'entrée de jeu se pose la simple question : de quoi s'agit-il lorsque nous parlons de culture ? Empruntant à l'ethnologie, à la sociologie et à l'histoire, le sociologue Fernand Dumont (1968) met en place une conception de la culture à dominante anthropologique, une conception originale au Québec à la fin des années 1960. Pour Dumont, la « culture première », le *donné*, est déjà là ; c'est « un milieu, un ensemble de significations, de modèles, d'idéaux » (Langlois et Martin, 1995, p. 16). La culture première, c'est le « sens commun » qui organise les consciences et les conduites. Mais l'homme prend ses distances de cette culture première. Il y « développe sa propre vision du monde, acquiert une conscience historique, adhère à des idéologies, produit des œuvres de la culture qui incarnent la signification du monde (*ibid.*) », d'où cette idée de « culture seconde » de Dumont, le *construit*, qui manifeste un pouvoir de résistance de l'homme par la production d'objets culturels dont l'accumulation forme la « culture-horizon », se distinguant ainsi de la « culture-milieu » qui est la première.

Bref, qu'elle embrasse la totalité des activités humaines ou qu'elle se restreigne aux humanités classiques, au patrimoine et aux goûts littéraires et artistiques, qu'elle regroupe les croyances, les rites, les normes et les valeurs ou qu'elle se rétrécisse à la culture « institutionnalisée », la notion de culture revêt de nos jours de multiples facettes, de multiples interprétations. Entendue au sens large et anthropologique du terme, la culture est généralement comprise comme un mode de vie, une façon de vivre ensemble, comme le mode d'agir, de penser, de sentir d'une société donnée. Elle s'étend alors à l'ensemble des us et coutumes d'une société, à son vécu, à son histoire, à son patrimoine. Par contre, au sens étroit et plus usuel (pour ne pas dire plus élitiste) du terme, elle désigne l'ensemble des formes par lesquelles une société s'exprime à travers les arts et les lettres. Ainsi comprise, la notion de culture alterne donc entre un sens total ou existentiel et un sens résiduel ou institutionnel. Par contre, lorsqu'elle est mise en rapport avec le mot « politique » et intégrée au domaine public, elle semble refléter un objet relativement inquiétant.

Fernand Dumont et John Meisel, spécialiste des politiques culturelles canadiennes, appellent à une certaine prudence lorsqu'on met en rapport les mots « culture » et « politique ». Pour Dumont, il est important de distinguer les « politiques culturelles », souhaitées par les créateurs, écrivains et artistes qui réclament

le soutien de l'État, et la « politique de la culture », dont on se méfie parce que l'on craint « l'intervention de l'État dans le destin de la culture » (Dumont, 1991, p. 161). Selon Meisel, il y a lieu d'évaluer le mieux possible les coûts et les avantages, l'actif et le passif, de la proximité des gouvernements à l'égard des activités culturelles, mais aussi les inconvénients qui en découlent. Selon lui, en effet, si le financement public a des conséquences bénéfiques, il comporte également « ses dangers » (Meisel, 1998, p. 22).

Pour sa part, Claude Fabrizio, spécialiste des politiques européennes en matière de culture, souligne que la notion de « politique culturelle » est issue de pays socialistes dans le but de répondre à une « logique de planification pour ensuite se propager dans le reste du monde » (Fabrizio, 1981, p. 14). Dans les pays européens, surtout après la Seconde Guerre mondiale, elle fut surtout liée à l'émergence d'attentions politiques et économiques nouvelles. En France, en Allemagne de l'Ouest, en Italie et au Royaume-Uni, elle sera particulièrement associée au contexte de reconstruction de la vie culturelle d'après-guerre (Conseil de l'Europe / ERICarts, 2012). Enfin, rappelle Fabrizio (1983, p. 30), les politiques culturelles ne seraient également pas étrangères au mouvement de décolonisation de certains pays qui, ayant accédé à l'indépendance, cherchent à affirmer leur « identité culturelle » tout en effectuant un démarrage économique.

Au cours des années 1960, les préoccupations en matière de politiques culturelles prennent l'apparence d'un phénomène mondial : on observe alors un peu partout en Occident la création de ministères de la culture ou, à défaut, d'administrations spécialisées à l'intérieur d'autres ministères, très souvent celui de l'éducation. Plusieurs organismes et gouvernements tentent de définir les politiques culturelles, de les circonscrire, mais aussi de leur donner de nouvelles orientations. La prolifération des écrits sur ce sujet porte autant sur cette notion de politique culturelle que sur des thèmes qui lui sont associés de près tels que les besoins culturels, les droits culturels, le développement culturel, la démocratisation de la culture, la démocratie culturelle et, encore plus récemment, la diversité des expressions culturelles.

Ainsi, depuis la fin des années 1960, des organisations et des documents promeuvent divers thèmes, orientations et objectifs pour ce domaine de politiques publiques, dont *Réflexions préalables sur les politiques culturelles* (UNESCO, 1969) et *Les droits culturels en tant que droits de l'homme* (UNESCO, 1970). Il en est de même des conférences internationales, dont celles de l'UNESCO (Helsinki, 1972) et des ministres européens de la Culture (Oslo, 1976). De fait, les années 1960-1980 correspondent à celles de l'institutionnalisation des politiques culturelles. Quant à l'ouvrage de la Commission mondiale de la culture et du développement, *Notre diversité créatrice* (1996), il marque un virage significatif en y présentant la culture comme élément fondamental des politiques publiques. En réponse à la première des recommandations alors formulées, l'UNESCO publie en 1998 son premier *Rapport mondial sur la culture*, lequel vise à inspirer les politiques à venir en matière de culture et de développement. De nos jours, d'ailleurs, on parle plus généralement de « développement durable ».

Enfin, promue dès la fin des années 1990 par le Québec par l'entremise de son ministère de la Culture et des Communications, et rapidement endossée par le Canada et la France (Atkinson, 2001), la *Convention sur la protection et la promotion*

de la diversité des expressions culturelles est adoptée en 2005 par l'UNESCO. Le Canada en devient alors le tout premier signataire. De son côté, pour sa participation active au cheminement de ce dossier crucial, le Québec gagne « sa place » au sein de la délégation permanente du Canada à l'UNESCO, poursuivant ainsi cette volonté établie dès les années 1960 d'assurer une présence du Québec au sein d'instances internationales. Mais n'anticipons pas.

2. DES APPROCHES NATIONALES INFLUENTES… ET SOUS INFLUENCES[1]

En Occident, les politiques culturelles, qu'elles soient canadiennes ou issues de pays européens, ont eu des ambitions relativement similaires depuis le milieu du XX^e^ siècle : la démocratisation de la culture, suivie par l'émergence de préoccupations en matière de démocratie culturelle depuis les années 1950, la professionnalisation du secteur culturel, l'intérêt à l'égard des industries culturelles et des nouvelles technologies de l'information et des communications à partir des années 1980 et, enfin, le rôle croissant du secteur privé, des organismes sans but lucratif, des gouvernements locaux et d'instances internationales et supranationales depuis les années 1990 (Saint-Pierre, 2003, 2004, 2007 ; voir aussi Autissier, 2006). De nos jours, les politiques culturelles revêtent donc de multiples facettes puisqu'elles sont généralement comprises au sens le plus large, soit l'intervention des pouvoirs publics dans les domaines artistique et culturel.

Quant aux approches nationales en ce domaine, elles semblent avoir été assez hétérogènes, du moins jusqu'aux années 1980. La mondialisation culturelle – que des auteurs qualifient souvent d'« américanisation culturelle » – tend à s'installer, alors que la culture est de plus en plus reconnue comme un vecteur de croissance, de développement économique et de cohésion sociale. Entre-temps, par contre, certains États s'imposent comme « modèles » de par leurs interventions publiques et leurs pratiques de gestion. Parmi les approches nationales influentes, mais également de plus en plus sous influences, les auteurs en distinguent généralement trois, alors qu'une quatrième, qualifiée de « mixte » ou d'« hybride », serait de création plus récente[2].

Ainsi, compte tenu de leurs influences en Occident, mais aussi des liens historiques, culturels, économiques et politiques avec le Canada et le Québec, objets des sections suivantes, la France, le Royaume-Uni et les États-Unis constituent trois grands pôles de référence pour comprendre et expliquer l'évolution des politiques culturelles et des administrations publiques canadiennes et québécoises. Également,

1. Cette partie est issue de divers textes réalisés avec notre collègue de l'Université d'Ottawa, Monica Gattinger (voir les titres dans la bibliographie).
2. De fait, depuis la fin des années 1990, diverses études ont été menées dans le cadre du Compendium des politiques et tendances culturelles en Europe, un programme conjoint du Conseil de l'Europe et de l'Institut ERICarts. Les rapports produits établissent le profil d'une quarantaine de pays, dont celui du gouvernement fédéral canadien. Ces recherches distinguent parfois différentes approches de politiques culturelles, dont celles que la littérature qualifie parfois d'interventionnistes, de centralisées ou de décentralisées, de mixtes (Conseil de l'Europe/ERICarts, 2012).

nous traiterons des approches qualifiées d'« hybrides » qui, de nos jours, s'inspireraient particulièrement et à des degrés variables, selon les États concernés, des trois approches nationales susmentionnées.

Mais avant de présenter ces grandes approches nationales, il convient d'insister sur un aspect fondamental : les approches française, britannique, étasunienne et, nécessairement, hybrides sont loin d'être hermétiques les unes aux autres ou d'exister dans leur état pur. De fait, sans exclure leurs propres innovations en matière d'interventions culturelles publiques, ces États ont aussi adapté avec le temps des pratiques d'autres gouvernements, en fonction de leur histoire, de leur société, de la richesse de leur économie, de leurs enjeux politiques, de leurs institutions culturelles et de leur milieu artistique professionnel.

2.1. L'approche française

On attribue souvent à la France les origines de l'« État culturel », de l'« État mécène ». Même si on peut retracer sa genèse aussi loin qu'à l'époque de la Révolution française, voire au-delà, c'est seulement sous la Cinquième République et la présidence de Charles de Gaulle, et surtout sous la gouverne du premier titulaire du ministère des Affaires culturelles, André Malraux (1959-1969), que la politique culturelle française devient singulière et ambitieuse. Cette approche accorde une grande importance au développement d'un sentiment d'appartenance à la nation et à ce principe fondamental qu'il est légitime pour l'État d'utiliser ses pouvoirs afin de promouvoir l'épanouissement culturel de ses citoyens et le développement d'une identité nationale forte. Cette façon de concevoir le rôle de l'État donne ainsi naissance à un modèle unique qui, encore de nos jours, s'appuie sur une hiérarchisation des compétences : État / régions / départements / communes.

En effet, malgré les initiatives mises en œuvre depuis les années 1980 pour favoriser une plus grande déconcentration des services (par exemple, avec l'achèvement du réseau des directions régionales des affaires culturelles – DRAC, instituées en 1977) et le rôle croissant des autorités locales et, plus récemment, du mécénat privé, la politique et l'administration publique vouées à la culture de l'État français demeurent encore fortement interventionnistes et largement centralisées. C'est aussi sous le « règne » du ministre Jack Lang, appuyé par le président François Mitterrand (1981-1995), que la France œuvre à s'imposer à nouveau comme leader d'une politique culturelle dans le monde (Saint-Pierre et Thuriot, 2006).

Conforme à cette relation de plus en plus étroite entre économie et culture, la France favorise par ses politiques et programmes publics les créateurs et artistes professionnels (ambassadeurs de la culture française) et le secteur des nouvelles technologies et des communications, des instruments par excellence du rayonnement de la culture française face à la prédominance croissante de la culture anglophone. Répondant à des impératifs liés à un contexte de financement public de plus en plus difficile et à des demandes des publics, l'État français opère à compter des années 1990 un rapprochement entre gouvernement, entreprises et fondations privées. De leur côté, les collectivités locales, les départements et les régions sont de plus en plus

appelés à investir dans la culture. Leurs contributions sont telles qu'elles fournissent un effort supérieur à l'État français au milieu de la décennie 2000 (Saint-Pierre et Thuriot, 2007 ; Thuriot, 2010).

2.2. L'approche britannique

Particulièrement influente au sein de pays membres du Commonwealth, dont le Canada, cette approche considère d'abord la culture et les arts comme relevant du domaine privé. Ce faisant, sans encourager l'hégémonie du privé dans ce secteur (contrairement aux États-Unis), le rôle du gouvernement britannique est de les soutenir dans une certaine limite. Même si l'intervention de l'État se fait plutôt discrète, cette façon de concevoir la culture et les arts contribue à la mise en place d'une pratique d'intervention spécifique, soit une autonomie importante en matière d'initiatives et de prise de décision et une indépendance par rapport aux autorités publiques (le fameux *arm's length principle*). Ainsi sont créés au fil du temps des organismes parapublics spécialisés et autonomes, dont l'Arts Council of Great Britain en 1946[3]. Depuis les années 1980, cette conception du rôle de l'État se reflète particulièrement dans les décisions de financement, la programmation culturelle et la radiodiffusion publique (voir Autissier, 2010).

De fait, après l'élection de la première ministre conservatrice Margaret Thatcher en 1979, le gouvernement du Royaume-Uni entreprend d'importantes réformes, généralement regroupées sous l'expression « nouveau management public » (NMP) ou « nouvelle gestion publique » (NGP) : l'austérité dans le financement public, la réduction de la taille de l'État, les mesures de privatisation touchant presque tous les secteurs et, enfin, plus récemment, la dévolution, qui s'inscrit en quelque sorte dans la continuité de la décentralisation politique et administrative[4]. Bref, au cours des dernières décennies, les institutions et les organismes culturels et artistiques se sont ainsi soumis à un ensemble de règlements de plus en plus complexes et contraignants et à des directives ministérielles pour pouvoir bénéficier d'un appui financier de l'État.

Enfin, comme c'est le cas pour la France, le Royaume-Uni s'est cependant rapproché de l'approche hybride. La création en 1992 du Department of National Heritage, devenu le Department for Culture, Media and Sport (DCMS) en 1997, témoigne de cette évolution. À cette époque et par diverses mesures, on restaure également « un sentiment de la communauté, de l'identité et de la fierté civique, dont l'abandon [pour un temps] fut si dommageable à notre société » (Selwood, 2010, p. 62).

3. Le modèle de ce conseil des arts sera adopté par plusieurs pays, dont le Canada en 1957, les États-Unis en 1965 et l'Australie en 1968.

4. Sur la dévolution (1999) et ses effets sur les politiques culturelles du pays de Galles et de l'Écosse, voir Cole et Thuriot (2010).

2.3. L'approche étasunienne

La troisième approche nationale, encore plus spécifique, mais qui n'en demeure pas moins prégnante dans un contexte de mondialisation culturelle et économique, est l'approche étasunienne. On reconnait généralement à ce pays une façon unique de concevoir la culture. L'État fédéral est pour ainsi dire absent du secteur culturel (hormis l'appui à quelques institutions nationales clés), qu'il soutient surtout par des moyens indirects. Bien plus, comme le mentionne J. Mark Schuster (2002a), le terme « politique culturelle » est rarement utilisé aux États-Unis en raison de sa connotation dirigiste.

De fait, il n'existe pas de ministère responsable de la culture, même si depuis le milieu des années 1970, le président du National Endowment for the Arts (NEA) est considéré comme le « porte-parole officiel en matière de politique nationale » pour les arts (traduit de Mulcahy, 1987, p. 324). Les programmes dans le domaine de la culture sont éclatés et relèvent de plusieurs acteurs, alors que le financement se fait principalement par le biais d'exonérations fiscales ou de crédits d'impôt à des organismes à but non lucratif enregistrés en vertu de l'article 501 c.3 de l'*Internal Revenue Code*. En 2003, on estimait que ces crédits atteignaient six milliards de dollars américains (Valade *et al.*, 2007, section B.1).

Toutes les formes d'arts sont encouragées, et l'État fédéral ne fait aucune discrimination fondée sur des considérations de qualité. Le gouvernement fédéral établit d'ailleurs une distinction entre les arts à but lucratif et les arts à but non lucratif et subventionne surtout les seconds. Ainsi, le cinéma n'est pas appuyé par des subventions directes puisqu'il est considéré comme un divertissement à but lucratif. Dans l'ensemble, les bibliothèques sont financées par les localités et les villes, donc par le niveau local, alors que les États et les municipalités assument généralement la responsabilité du financement du patrimoine.

Quant au secteur privé, il joue un rôle de premier plan en fournissant la majorité du financement. Sa présence prépondérante dans le domaine de la culture et des arts favorise donc une approche axée sur les lois du marché. Le rôle important des fondations dans l'approche étasunienne est un autre trait distinctif qui se conforme aux valeurs fondamentales du pays : économie de libre marché, « générosité » et « mission américaine », nationalisme civique (Martel, 2006, p. 329-330). Ce pays compte environ 1 000 fondations qui se consacrent à la culture, et chacune d'elles a ses propres politiques et critères.

2.4. Les approches hybrides

Soulignons qu'il est beaucoup plus difficile de cerner ces approches que les trois précédentes, d'abord parce qu'elles sont encore peu documentées, mais aussi parce qu'elles semblent varier selon l'État (et sa conception de la culture) et le système étatique (centralisé / décentralisé, État unitaire, fédéral, etc.). Malgré cette diversité, les approches hybrides auraient une caractéristique en commun, soit la tendance, depuis les années 1990, à associer les organismes autonomes et le ministère de la Culture. C'est le cas en Europe du Nord, aux Pays-Bas, en Irlande et au Royaume-Uni.

Cette façon relativement nouvelle de concevoir l'intervention culturelle permet aux gouvernements de combiner les avantages des pratiques britanniques et françaises, tout en maintenant une distance, perçue comme nécessaire, entre l'État et la culture.

Ainsi, certains États adoptent un mode différent de fonctionnement et cherchent plutôt à associer les structures existantes (agences publiques et ministères) à d'autres organismes gouvernementaux, comme des fondations ou des fonds nationaux voués à la culture, des comités intergouvernementaux et des comités interministériels. Ce serait le cas de l'Allemagne, de l'Espagne, du Portugal, de l'Autriche, de la France et de l'Italie. Finalement, un petit nombre de pays, comme le Canada[5], la Belgique et la Finlande, semblent privilégier toutes ces combinaisons. Le Canada présente aussi certaines caractéristiques de l'approche étasunienne, notamment l'utilisation de déductions fiscales pour les dons de charité, la création de fondations privées, publiques et semi-publiques, de conseils locaux des arts (environ 4 000 Local Arts Agencies aux États-Unis[6]) ainsi que le recours au mécénat individuel et d'entreprise.

Dans leurs écrits qui traitent notamment de l'hybridation croissante des approches au sein des pays occidentaux, Gattinger et Saint-Pierre (2011b, 2012) soulignent que ces approches accordent généralement une grande importance à la liberté de création, à la liberté d'expression, à la sauvegarde des richesses patrimoniales, à la démocratisation de la culture, à l'éducation artistique et aux droits culturels. Cela tend d'ailleurs, selon elles, à confirmer cette convergence (ou « contamination ») des conceptions de la culture et des politiques culturelles dans la plupart des pays occidentaux. À la différence du cas britannique et, plus particulièrement, du cas étasunien, encore plus « puriste », où on insiste sur la séparation entre l'État et la culture, les approches hybrides semblent vouloir tirer le meilleur de diverses pratiques d'intervention étatique existantes. Elles s'inscrivent en quelque sorte dans cette volonté – d'ailleurs obligée – de repenser le rôle de l'État central en ce domaine (notamment en ce qui a trait au financement public), mais aussi celui des autres intervenants de l'action culturelle publique.

Par ailleurs, les études du Conseil de l'Europe montrent que dans les États qui ont une forte tradition d'intervention étatique, il existe une tendance à la réduction du rôle de l'État et à l'accroissement de celui des fondations et du mécénat privé, alors que dans les pays où l'intervention étatique a traditionnellement été faible ou presque inexistante, les initiatives pour accroître le rôle de l'État prolifèrent. C'est le cas en Europe de l'Est, mais aussi en Écosse et au pays de Galles depuis la dévolution (voir Cole et Thuriot, 2010).

• • • • • • • • •

5. Au niveau fédéral, il y a le Conseil des arts du Canada, le ministère du Patrimoine canadien, des fondations qui s'occupent de divers sous-secteurs de la politique culturelle (dont la fondation Heritage Canada) et des comités de coordination intergouvernementale qui regroupent les ministres, des sous-ministres et des fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la culture et du patrimoine.
6. Seulement le quart de ces conseils seraient des agences publiques rattachées aux administrations municipales, les autres étant des organisations sans but lucratif (Mulcahy, 1992). Sur les conseils (locaux) des arts au Canada, voir Saint-Pierre (2006).

Pour clore cette section sur les approches nationales, le tableau 13.1 présente les dépenses totales en matière de culture dans divers pays occidentaux, ainsi que la répartition par habitant (en euros) et par palier de gouvernement (en pourcentage). Rappelons cependant que les méthodologies de collecte de données diffèrent passablement d'un pays à l'autre. Il en est de même du manque d'harmonisation quant aux définitions mêmes des notions de culture et de politique culturelle[7]. Malgré les mises en garde d'usage, ce tableau donne un aperçu intéressant des investissements publics en ce domaine. Soulignons qu'il s'agit surtout de données diffusées par le Compendium du conseil de l'Europe et de l'institut ERICarts (13e édition, 2012).

Sont aussi présentées, pour des fins de comparaison et en guise d'introduction aux sections suivantes, les données concernant le Canada, soit les dépenses totales en 2006 (diffusées par le Compendium) et en 2009-2010 (produites par Statistique Canada[8]), la répartition par habitant et, enfin, le partage des dépenses totales (en pourcentage) selon les trois paliers de gouvernement.

3. L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE CULTURELLE FÉDÉRALE[9]

Les politiques culturelles canadiennes, telles que nous les connaissons de nos jours, sont relativement récentes. Même si les premières initiatives publiques remontent au XIXe siècle et même avant, soulignons qu'elles demeurent relativement modestes. En effet, avant les années 1920, les mesures sont pour la plupart limitées aux institutions du patrimoine, aux arts et aux communications[10]. Les actions publiques visent alors à accroître, pour des raisons de prestige et de philanthropie, le patrimoine artistique, littéraire, musical et architectural de ce « jeune » pays où, à cette époque, l'apport croissant d'immigrants repousse sans cesse les frontières.

Considérée jusqu'au milieu du XXe siècle comme élitiste (le « culte du beau ») et relevant plutôt de l'initiative privée ou de quelques grandes institutions nationales, la culture tend graduellement à être considérée comme un « bien public ». Divers facteurs y contribuent, notamment l'expansion de la culture de masse dès les années 1920, l'avènement de cette jeunesse issue du baby-boom de l'après-guerre, l'augmentation du temps libre et des loisirs, et le développement considérable de la consommation.

7. Consulter l'intéressant texte de Schuster (2002b) ; pour une compréhension des défis et conceptions distinctes en ce domaine au Canada, voir Baillargeon et Stanley (2011).
8. Les dépenses de 2009-2010 ont cependant été traduites en euros pour permettre la comparaison avec les autres données.
9. Voir aussi Saint-Pierre (2003, 2007, 2011a et b) et Gattinger et Saint-Pierre (2010a).
10. Ainsi en est-il de la création des Archives publiques du Canada (1872 ; de nos jours, Bibliothèque et Archives du Canada), de la mise sur pied du Musée des Beaux-arts du Canada (1880), de l'adoption d'une réglementation dans le secteur des communications (1905) et de l'établissement de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada (1919).

Tableau 13.1.

DÉPENSES GOUVERNEMENTALES TOTALES ET PAR HABITANT EN MATIÈRE DE CULTURE DE DIFFÉRENTS PAYS OCCIDENTAUX, SELON LES ANNÉES DISPONIBLES (2002, 2004, 2006, 2008, 2009, 2010) (EN EUROS)

		Dépenses gouvernementales totales, par habitant et répartition des dépenses totales selon les paliers de gouvernement					
Pays (par ordre décroissant de la population totale)	Population totale (2011) (en millions d'habitants)	Total / pays (en millions d'euros)	Année	Dépenses par habitant (en euros)	Gouvernement central (en %)	Provinces / Régions (en %)	Municipalités / localités / communes (en %)
Allemagne[1]	81,8	9 192,0	2009	112,36	13,2	10,5	76,2
France	65,1	12 000,0	2002	197,20	51,0	12,0	36,0
Royaume-Uni	62,4	11 143,9	2004	186,14[2]	41,7	0	58,3
Espagne	46,2	7 110,8	2008	157,00	15,2	29,9	54,9
Canada[3]	34,3	5 461,9 7 818,1	2006 2009-2010	185,93 228,08	45,3 41,1	31,0 29,8	29,5 29,1
Pays-Bas	16,7	2 983,0	2006	183,00	35,2	8,0	56,9
Belgique	10,9	3 057,7	2002	296,59[4]	3,3	55,2	38,7
Suède	9,4	2 200,6	2009	235,97	45,0	14,0	41,0
Autriche	8,4	2 287,1	2008	274,00	32,5	36,7	30,9
Suisse	7,9	1 620,0	2009	181,50[5]	11,0	41,0	48,0
Danemark	5,6	2 198,3	2009	294,11	62,3	0	37,6
Finlande	5,4	944,8	2009	176,60	51,2	0	48,8
Norvège[6]	4,9	2 308,4	2008	487,73	45,9	6,3	47,8

Source : Conseil de l'Europe et ERICarts (2011). « Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe », 12e édition <http://www.culturalpolicies.net/web/countries.php>, consulté le 10 mai 2012.

1. Pour l'Allemagne, la répartition est faite entre le gouvernement fédéral, les cités-États et, enfin, les Länder et municipalités.
2. La donnée par habitant du Royaume-Uni est obtenue en divisant les dépenses totales par la population de 2004 (59 867 866 hab.)
3. Pour le Canada, les données de 2006 sont issues du Compendium du Conseil de l'Europe. Quant aux données de 2009-2010 (transposées en euros par l'auteure), elles proviennent de Statistique Canada, Tableau 2 : « Dépenses publiques au titre de la culture, 2009-2010 », <http://www.statcan.gc.ca/pub/87f0001x/2012001/t011-fra.htm>, consulté le 10 mai 2012. Enfin, pour ces deux années, les dépenses municipales sont calculées sur l'année civile.
4. La donnée per capita de la Belgique est obtenue en divisant les dépenses totales par la population de 2002 (10 309 725 hab.). Statistics Belgium, <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/population/mouvement/>, consulté le 10 mai 2012.
5. Pour la Suisse, la donnée par habitant est pour l'année 2007.
6. Pour la Norvège, la répartition en pourcentage (%) entre les paliers de gouvernement est pour l'année 2009.

3.1. L'identité et la culture canadiennes… face au géant étasunien

À compter de la fin des années 1920, les préoccupations du gouvernement fédéral en matière de politiques culturelles prennent un virage marqué par un intérêt croissant pour la question des droits d'auteurs et la radiodiffusion. À cette époque, bien que la radiophonie canadienne soit rudimentaire, les stations étasuniennes diffusent librement hors frontières, envahissant de plus en plus le pays de leurs émissions. En

1928, le gouvernement fédéral met sur pied la Commission royale de la radiodiffusion (Commission Aird), dont les travaux sont guidés par deux motivations : l'unité nationale et l'universalité des services (Fortier, 1992).

D'ailleurs, si on excepte la question des droits linguistiques, c'est à cette époque que survient l'une des premières manifestations du contentieux Ottawa-Québec en matière de culture, contentieux qui s'appuie sur l'interprétation des prérogatives conférées par la Constitution canadienne[11]. Stimulé par les travaux de la Commission Aird, le Québec adopte en 1929 sa Loi de la radiodiffusion, démontrant ainsi sa volonté de s'attribuer des compétences en matière de communications[12]. Chose certaine, alors que les stations radiophoniques privées commencent à passer aux mains d'entreprises étasuniennes, des recommandations issues des travaux de la Commission Aird découlera la création, en 1932, de la Commission canadienne de la radiodiffusion, de propriété publique, puis en 1936 d'une société d'État inspirée de la British Broadcasting Corporation (créée en 1927), la Société Radio-Canada.

Quelques années plus tard, face à une certaine effervescence dans le milieu culturel canadien, qui a été passablement affecté par le contexte et les restrictions de la Seconde Guerre mondiale, émerge cette nécessité de réfléchir sur le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine de la culture et des arts au Canada. C'est ce à quoi s'attaque, dès 1949, la Commission royale d'enquête sur le développement des arts, des lettres et des sciences du Canada, dite Commission Massey-Lévesque[13]. À la fin de son mandat, cette commission considère que toute action fédérale en matière de culture devra s'appuyer sur les questions de l'unité nationale, du renforcement de la « trame canadienne » et du partage des richesses culturelles (Harvey, 1998).

Dans les faits, selon Bonin (1992, p. 185), le rapport Massey-Lévesque (1951) constituerait la « première esquisse d'une politique culturelle canadienne ». Les recommandations proposent, entre autres, la création d'une bibliothèque nationale et d'un conseil national des arts, respectivement mis sur pied en 1953 et en 1957, et l'accroissement du budget de Radio-Canada. Se retrouve aussi l'idée de contrer l'influence étasunienne (surtout la presse, la radio et le cinéma) en suscitant et en nourrissant le nationalisme canadien (Litt, 1991).

Poursuivant sa lancée, le gouvernement fédéral institue en 1955 la Commission royale d'enquête sur la radio et la télévision, qui a pour mandat d'étudier le rôle et le financement de Radio-Canada (Rapport Fowler, 1957). Les travaux de

11. Mentionnons que l'article 91 de la Constitution énonce les compétences du Parlement fédéral, alors que les articles 92 et 93 mettent l'accent sur les pouvoirs spécifiques des provinces. Ce qu'il faut en retenir, c'est que le gouvernement fédéral détient un pouvoir général de dépenser et des compétences prépondérantes, notamment en matière de droits d'auteur, d'affaires autochtones et de tout ce qui n'est pas assigné aux provinces à cette époque. Les provinces détiennent pour leur part des pouvoirs dans des domaines comme les institutions municipales, la santé et les ressources naturelles non renouvelables. Selon Croisat (1979, p. 31), spécialiste du fédéralisme, l'article 92 accorde aussi « le droit exclusif de légiférer dans les matières ayant une incidence culturelle précise : le droit civil, le bien-être social, l'enseignement ».

12. Cette initiative québécoise est rapidement contestée par le gouvernement fédéral, puis jugée inconstitutionnelle par le Conseil privé d'Angleterre en 1932 (Beaudoin, 2000).

13. Jugeant la commission « constitutionnellement non compétente en matière d'éducation et d'arts », le gouvernement du Québec refuse d'y prendre part, se démarquant ainsi des autres provinces canadiennes (Hyman, 1988, p. 42).

cette commission seront à l'origine de la mise sur pied, en 1958, du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion[14], qui a pour responsabilité de veiller à la gestion de Radio-Canada et de réglementer la radiodiffusion canadienne. Selon le sociologue Fernand Harvey, la Commission Fowler évoque diverses raisons pour réglementer les ondes au Canada, dont celle d'encadrer « le développement d'une radio et d'une télévision ayant un contenu canadien et reflétant l'identité canadienne » (Harvey, 1998, p. 3). Dans les faits, depuis cette époque, les volontés souvent centralisatrices du gouvernement fédéral s'inscrivent dans une stratégie d'ensemble dont l'objectif est de promouvoir la nation canadienne d'un océan à l'autre, le concept de *nation-building* traduisant cette aspiration.

3.2. L'effervescence des années 1960-1970

Au cours des années 1960, alors que le nationalisme québécois occupe de plus en plus la scène politique, des commissions et comités fédéraux produisent des rapports et des études faisant état de cette idée de promouvoir, d'affirmer et de protéger l'identité et l'unité canadiennes.

Ainsi, le gouvernement fédéral met sur pied trois commissions royales d'enquête : la Commission O'Leary sur les publications (1961), dont les recommandations visent principalement à protéger les magazines et les périodiques canadiens ; la Commission Glassco (1962), qui suggère de créer un secrétariat d'État regroupant certains organismes culturels, ce qui sera chose faite dès l'année suivante ; enfin, la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (Commission Laurendeau-Dunton, 1962), qui, comme le traduira un éditorialiste de la presse écrite, a comme objectif de « sauver la confédération » en cherchant un « nouvel équilibre entre les deux cultures », soit la canadienne et la québécoise (*Le Devoir*, 14 février 1963).

Les travaux de cette dernière commission ont des répercussions considérables sur les futures politiques du gouvernement fédéral, notamment en ce qui a trait à la *Loi sur les langues officielles* (1969) et à la politique du multiculturalisme dans un cadre bilingue (1971), ainsi qu'à l'aide à l'éducation bilingue et au soutien aux minorités. Ces travaux ont aussi comme conséquence d'élargir la définition de la culture, afin d'y inclure le bilinguisme, le biculturalisme et, bientôt, le multiculturalisme. Entre-temps, le gouvernement fédéral accorde au Secrétariat d'État des responsabilités en matière de culture et de communications (1963), initiative qui sera suivie de la mise sur pied du Comité permanent de la culture de la Chambre des communes (1965) et de la création de la Direction des affaires culturelles au ministère des Affaires extérieures (1966). Les années 1960 et suivantes sont aussi celles où le gouvernement fédéral accroît considérablement ses interventions dans le domaine de la culture, grâce à son pouvoir général de dépenser.

Ainsi, en prévision des fêtes du centenaire du Canada (1967), il finance à travers le pays de nombreuses infrastructures culturelles et des festivals des arts et soutient la création de nouvelles institutions culturelles fédérales, comme le Musée

14. Avec un mandat élargi, ce bureau devient en 1976 le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC).

national des sciences et de la technologie en 1967 (rebaptisé le Musée des sciences et de la technologie du Canada en 2000) et le Centre national des arts, inauguré en 1969. Enfin, la décennie 1970 est aussi celle où le Canada multiplie ses actions sur la scène internationale, notamment en participant en 1970 à la fondation de l'Agence de coopération culturelle et technique, le premier organisme intergouvernemental de la Francophonie, et en adhérant en 1976 à la *Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel* de l'UNESCO.

3.3. Les impératifs économiques des années 1980-2010

Durant les années 1980 et le début des années 1990, outre le débat constitutionnel déchirant qui isole de plus en plus le Québec[15] et occupe la scène politique canadienne, les interventions gouvernementales canadiennes s'inscrivent dans un contexte économique difficile. À l'instar d'autres pays, dont le Royaume-Uni et les États-Unis, qui entreprennent d'importantes réformes, on opte pour la réduction des dépenses publiques, on met de l'avant des politiques de privatisation et on crée des agences publiques autonomes. Également, on met en place de nouvelles directives de rationalisation, tout en accentuant les contrôles dans la gestion des fonds publics. Les années 1980 sont aussi marquées par des initiatives fédérales qui visent à repenser l'ensemble des stratégies culturelles. Outre le transfert des responsabilités, du moins en partie, du Secrétariat d'État au ministre des Communications, le gouvernement fédéral crée divers comités et commissions d'études.

Ainsi en est-il du Comité d'étude de la politique culturelle fédérale ou Comité Applebaum-Hébert (1980-1982), qui réalise la première étude en ce domaine depuis la publication en 1951 du rapport Massey-Lévesque. Issu d'une vaste consultation canadienne, son rapport fait état de la nécessité d'apporter des changements à la Société Radio-Canada, à l'Office national du film, au Conseil des arts du Canada et à Téléfilm Canada, tout en réitérant cette obligation de mettre les organismes culturels clés à l'abri de toute ingérence politique (principe de l'*arm's length*). Même si la plupart des recommandations ne sont pas approuvées, d'autres rapports trouveront des échos et se traduiront par divers programmes et différentes mesures.

Il en est ainsi de la parution du livre blanc sur le droit d'auteur, intitulé *De Gutenberg à Telidon*, et du rapport *Imposition des créateurs et des interprètes,* du sous-comité du Comité permanent des communications et de la culture de la Chambre des communes, tous deux diffusés en 1984. Mentionnons également les travaux du Groupe de travail sur le statut de l'artiste (Rapport Siren-Gélinas, 1986), qui, dans l'optique d'assurer aux artistes une meilleure sécurité financière, recommande diverses modifications législatives. Quant au rapport *Financement des arts au Canada d'ici à l'an 2000* (Rapport Bovey, 1986) et à celui du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion (Rapport Caplan-Sauvageau, 1986), tous deux suggèrent de hausser le financement public dans ces deux secteurs clés d'intervention.

15. Il s'agit du rapatriement de la Constitution sans l'accord du Québec (1982), suivi quelques années plus tard des échecs des accords de Meech (1990) et de Charlottetown (1992). Cette dernière entente prévoyait la reconnaissance de la compétence exclusive pour les provinces quant aux questions culturelles sur leur propre territoire.

Poursuivant sur cette lancée, les années 1990 laissent présager des changements importants en matière de politique culturelle canadienne. Les Musées nationaux deviennent des sociétés de la Couronne indépendantes ayant pour mandat d'accroître leur autofinancement en sollicitant des fonds auprès du secteur privé. Dans le cadre de la réorganisation gouvernementale de 1993, le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, créé deux ans plus tôt, est aboli. Il en est de même du ministère des Communications, créé en 1969, dont plusieurs responsabilités sont transférées au nouveau ministère du Patrimoine canadien. Ce dernier a aussi la responsabilité des parcs nationaux (Parcs Canada), du sport amateur, des langues officielles et de programmes pour les Autochtones.

En cette période d'austérité gouvernementale croissante, presque tous les secteurs de la culture sont scrutés à la loupe, alors que la mise en examen des programmes publics s'accompagne souvent de coupures budgétaires importantes. Il en est ainsi pour le ministère du Patrimoine canadien et pour divers organismes d'État, dont la Société Radio-Canada, qui voit son budget amputé, en 1995, de quelque 300 millions de dollars canadiens en trois ans. Entre-temps, la *Loi sur le statut de l'artiste* est adoptée en 1992 (soit quelque six années après celle du Québec), créant du même coup le Conseil canadien du statut de l'artiste et le Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs.

Après des coupures majeures durant les années 1990, le gouvernement fédéral met en place en 2001 un important programme d'investissements dans le secteur des arts et de la culture, doté de quelque 560 millions de dollars sur une période de trois ans. Conformément aux nouvelles orientations que se donne Ottawa, notamment celle de faire de l'intégrité écologique sa priorité absolue, l'agence Parcs Canada devient, en décembre 2003, un organisme relevant désormais du ministre de l'Environnement. Enfin, à la suite du budget 2008, le gouvernement conservateur procède à des coupures dans les programmes culturels (quelque 45 millions de dollars), dont ceux qui sont destinés à financer les tournées d'artistes canadiens à l'étranger. En mars 2012, le budget du ministre Jim Flaherty annonçait de nouvelles vagues de compressions, tout en soulignant, par contre, que les secteurs des arts et de la culture ne seraient pas touchés cette fois-ci.

• • • • • • • • •

Pour clore cette section, le tableau 13.2 présente les dépenses totales dévolues à la culture au Canada dans les deux de paliers de gouvernement et dans les administrations municipales pour l'année 2009-2010. Les divers ministères, organismes et sociétés d'État concernés du gouvernement fédéral ont alors dépensé près de 4,2 milliards de dollars. Les secteurs du patrimoine et de la radiodiffusion et télévision, surtout avec la Société Radio-Canada, constituent toujours les deux grands postes de dépenses du gouvernement fédéral, soit près de 3,2 milliards de dollars ou plus de 76 % des dépenses totales. Quant aux provinces/territoires et aux municipalités, leurs dépenses dans le domaine de la culture sont pour ainsi dire équivalentes, soit autour de 3 milliards de dollars. Une grande part des dépenses des gouvernements infranationaux est consacrée aux bibliothèques (50 %) et au patrimoine (15 %).

TABLEAU 13.2.

DÉPENSES PUBLIQUES AU TITRE DE LA CULTURE, SELON LA FONCTION ET LE PALIER DE GOUVERNEMENT, 2009-2010 (EN MILLIERS DE DOLLARS CANADIENS)

	Dépenses totales brutes	Dépenses par palier de gouvernement (en milliers de dollars)		
		Fédéral	Provinces / Territoires	Municipalités[1]
Bibliothèques	2 999 787	0[2]	1 115 730	1 884 057
Radiodiffusion et télévision	2 156 732	1 943 733	212 999	0
Ressources du patrimoine	2 145 769	1 226 398[3]	768 872	150 499
Multidisciplinaires et autres activités	1 305 063	173 183	329 304	802 576
Arts d'interprétation	592 469	254 481	226 533	111 455
Cinéma et vidéo	151 180	331 063	117 117	0
Littérature	177 966	147 015	30 951	0
Enseignement des arts	156 414	22 001	134 413	0
Arts visuels et artisanat	78 460	23 463	54 997	0
Multiculturalisme	39 271	13 016	26 255	0
Industrie du disque	32 946	26 668	6 278	0
Dépenses totales	10 136 058[4]	4 164 022	3 023 449	2 948 587

Note : Par suite des changements dans la méthodologie, les données de 2009-2010 ne doivent pas être comparées aux données qui ont été publiées avant celles révisées de 2003-2004.

Source : Statistique Canada (2012). « Tableau 3. Dépenses publiques au titre de la culture, selon la fonction et le palier de gouvernement, 2009-2010 », <http://www.statcan.gc.ca/pub/87f0001x/2012001/t011-fra.htm>, consulté le 10 mai 2012.

1. Les dépenses municipales sont calculées pour l'année civile.
2. Les dépenses fédérales pour les bibliothèques nationales sont comprises dans les ressources du patrimoine.
3. Comprend aussi les dépenses fédérales pour les bibliothèques nationales.
4. Comprend des transferts entre administrations publiques de l'ordre de 542 millions.

4. L'ORIGINALITÉ DU « MODÈLE » QUÉBÉCOIS

L'originalité de la culture québécoise s'explique par un héritage historique et par un riche métissage de sa population, après quatre siècles de cohabitation et de développement. Issue d'une société à prédominance francophone dans un Canada majoritairement anglophone, mais aussi pluraliste et ouverte sur le monde, la culture québécoise entretient cependant un rapport particulier avec l'État québécois qui, à compter des années 1960, s'affirme comme maître d'œuvre du développement culturel. De fait, le Québec particularise très tôt sa politique culturelle, notamment en ce qui a trait à sa portée, à son étendue et à son ampleur, et ce, par la mise en place d'un appareillage législatif et réglementaire, d'institutions, de politiques et de programmes publics qui, somme toute, ont produit des résultats des plus enviables.

Le Québec a d'ailleurs élaboré et mis en œuvre des politiques culturelles qui ont été souvent influencées par l'absence d'un partage des compétences constitutionnelles en ce domaine. Ce faisant, ces politiques ont parfois été la source de conflits avec le gouvernement central. La volonté centralisatrice d'Ottawa d'inscrire ses actions dans une stratégie d'ensemble ayant pour objectif de promouvoir la culture canadienne d'un océan à l'autre entre en conflit avec la volonté du gouvernement du Québec de promouvoir la culture québécoise et le fait français.

4.1. Le développement d'un système étatique interventionniste

Depuis le début du XX^e^ siècle, quatre grandes approches ont articulé le développement des politiques culturelles du Québec et la gestion publique en ce domaine[16]. Au cœur de ce processus d'institutionnalisation qui contribue à la mise en place d'un « modèle » d'intervention spécifique au Canada (Saint-Pierre, 2011a ; Gattinger et Saint-Pierre, 2011b, 2012), l'État québécois structure ses rapports avec le milieu culturel, en accord avec la conception que l'on se fait à différentes époques des notions de culture et de politique culturelle.

4.1.1. L'approche humaniste

Présente bien avant la création de la fédération canadienne en 1867, l'approche humaniste est généralement associée à la « culture lettrée » et aux pratiques de mécénat et de philanthropie, alors que les interventions publiques soutiennent surtout une culture monopolisée par des élites de la « bonne société » : membres du clergé, fonctionnaires coloniaux puis élus politiques, représentants des milieux des affaires et des professions libérales, intellectuels et artistes. Les avantages que ceux-ci peuvent en retirer sont avant tout motivés par leurs valeurs propres (esthétiques, artistiques, ludiques) et par l'importance que cette culture a pour les communautés à qui elle se destine en premier lieu. Cette façon de concevoir la culture et les arts n'est pas particulière au Québec ; elle est présente au sein de bien d'autres sociétés occidentales (Saint-Pierre et Audet, 2010). Les premières interventions publiques renvoient surtout à ce qui a une valeur historique (archives, patrimoine, musées) et à la production artistique (beaux-arts et lettres), mais aussi à ce qui peut être considéré, avant les années 1960, comme des particularités de l'identité et de la culture canadiennes-françaises.

En ce qui concerne la gestion publique des « affaires culturelles », elle est surtout assumée par le Secrétariat de la province, qui a hérité en 1867 de diverses responsabilités, dont celles de la conservation des archives et du financement des institutions culturelles. Certains organismes et ministères gouvernementaux interviennent aussi dans le domaine de la culture. C'est le cas du ministère de l'Industrie et du Commerce, en ce qui a trait à la Loi autorisant la création d'un service provincial de radiodiffusion

16. C'est dans un texte publié en 2004 que l'auteure développe pour la première fois ces grands jalons de la politique culturelle du Québec, lesquels permettent de comprendre sa spécificité (Saint-Pierre, 2004).

(1945), ou encore du ministère de la Jeunesse, avec la remise de bourses d'études aux jeunes musiciens. Même le ministère des Travaux publics intervient à l'occasion, lors d'actes de commémoration ou de travaux d'art sur des édifices publics.

4.1.2. L'approche libérale

Cette deuxième approche structure véritablement les rapports entre l'État québécois et la culture. Elle se développe à compter des années 1960 dans un Québec qui connaît une véritable mutation de la référence nationale, à travers des transformations structurelles, économiques, sociétales et identitaires qui auront des conséquences majeures sur l'action publique en général et sur l'action culturelle en particulier.

Associant toujours culture et beaux-arts, ces rapports se situent cependant dans un contexte où les notions de droit culturel et de démocratisation de la culture dominent de plus en plus les interventions des gouvernements occidentaux en ce domaine. Ces notions appuient d'ailleurs l'émergence d'un système étatique interventionniste dans le domaine de la culture, lequel s'oriente vers le soutien à la création et la promotion de la fréquentation des œuvres par le plus grand nombre, le développement d'infrastructures de production et de diffusion, ainsi que la professionnalisation des activités culturelles.

C'est aussi sous le gouvernement libéral de Jean Lesage, élu en 1960, que le ministère des Affaires culturelles du Québec (MAC), une première au sein des Amériques, est créé en mars 1961. Le premier titulaire en est Georges-Émile Lapalme (1961-1964). Le gouvernement libéral s'inspire alors de la France qui, deux ans auparavant, avait créé son ministère des Affaires culturelles, placé sous l'égide d'André Malraux. Chose certaine, c'est à travers les activités de son MAC que l'État québécois est appelé à devenir un véritable lieu de définition de la culture québécoise[17].

Le Ministère a alors le mandat de favoriser l'épanouissement des arts et des lettres au Québec et de promouvoir leur rayonnement à l'extérieur. Pour ce faire, dès sa création, on rapatrie plusieurs institutions, organismes et services déjà existants et qui relèvent jusqu'alors du Secrétariat provincial. C'est notamment le cas de la Commission des monuments historiques, du Musée du Québec et du Conservatoire de musique et d'art dramatique. Sont également rattachées au MAC au moment de sa création la Bibliothèque Saint-Sulpice et les Archives de la province de Québec, qui deviendront respectivement la Bibliothèque nationale du Québec en 1967 et les Archives nationales du Québec en 1969. Outre ces différents transferts, certains organismes et services sont mis sur pied dans les premières années d'existence du Ministère : l'Office de la langue française (créé en 1961), le Département du Canada français d'outre-frontières (1963) et le Conseil provincial des arts (1962), auxquels

17. La décennie 1960 est aussi celle du *Livre blanc sur la culture* (1965) du ministre Pierre Laporte, deuxième titulaire du MAC. Bien que publié une décennie plus tard en annexe au *Livre vert* (1976) du ministre L'Allier, ce premier énoncé résume tout de même les « postulats d'une politique culturelle » du Québec qui sont ceux d'un État « moderne » ne représentant « que 3 % environ de l'immense masse anglophone du continent » (MAC, 1965, p. 35).

s'ajoutent, dans la deuxième moitié des années 1960, la Direction générale de l'immigration, l'Office du film du Québec, Radio-Québec et le Bureau de surveillance du cinéma.

4.1.3. L'approche qui met l'accent sur l'identité nationale des Québécois

Marquée par une politisation accrue des débats et des rapports sociaux, la troisième approche émerge dans les années 1970. Avec la parution du livre vert du ministre libéral Jean-Paul L'Allier, *Pour l'évolution de la politique culturelle du Québec* (1976), on ambitionne alors de « rénover la politique culturelle du Québec et [de] multiplier les budgets qui y sont consacrés » (MAC, 1976, p. 100). On se propose de transférer divers secteurs de l'administration à des organismes parapublics : des conseils de la culture, une régie du patrimoine, des commissions régionales, des bibliothèques, des musées et ainsi de suite. Cet énoncé recommande aussi un élargissement des pouvoirs, des responsabilités et des ressources financières du MAC, tout en dénonçant sa « marginalisation » et son incapacité à s'imposer jusqu'alors « comme la conscience culturelle de l'État » (*ibid.*, p. 95).

De fait, malgré la multiplication de ses interventions et l'élargissement graduel de ses mandats au cours de ses quinze premières années d'existence, le ministère des Affaires culturelles semble connaître un certain essoufflement. Au milieu des années 1970, il demeure toujours faiblement doté en budget compte tenu de ses ambitions et de ses responsabilités[18]. Puis, empêtré dans une crise linguistique devenue prégnante et bousculé par la montée du nationalisme, le gouvernement du Québec est de plus en plus pressé par le milieu culturel et des intellectuels à assumer le développement de la culture québécoise[19]. Il faut dire que l'action culturelle fédérale, bien organisée et pourvue de ressources considérables grâce à son pouvoir général de dépenser, poursuit des objectifs visant le développement d'une culture canadienne et le renforcement de l'unité nationale. Ces orientations suscitent des réactions de méfiance, voire d'opposition au Québec.

Quelque trois ans plus tard, le livre blanc du ministre péquiste Camille Laurin, intitulé *La politique québécoise du développement culturel* (Ministère d'État au Développement culturel, 1978), est publié. À travers ce nouvel énoncé de politique, on convie les Québécois à un véritable « projet de société » en adoptant une conception élargie et englobante de la culture – considérée dans un sens anthropologique plutôt que dans un sens traditionnel plus restreint en référence à l'art et à la littérature. On mise sur les symboles, les idées et les valeurs de la société québécoise et on favorise la notion de « culture populaire ». Des centres d'interprétation, des sites et des parcs historiques sont inaugurés, alors que se multiplient les lieux de diffusion

18. Le budget du ministère atteint à peine les 60,4 millions de dollars en 1977-1978 (*Rapport annuel du MAC 1977-1978*, p. 15-16), alors que les dépenses du gouvernement fédéral en culture se chiffrent à 895 millions de dollars, soit 2,2 % du budget total (Ministère d'État au Développement culturel, 1978, vol. 1, p. 22).

19. C'est le cas du rapport du Tribunal de la culture, publié dans la revue *Liberté* en 1975. Issu d'une initiative d'intellectuels et d'artistes québécois, ce rapport émet des critiques sévères à l'endroit du MAC, qui aurait fait preuve d'inertie, selon ses auteurs.

(centres culturels, salles de spectacles). Mais cette décennie est aussi caractérisée par l'adoption de lois qui créent ou encadrent des institutions culturelles et par de grandes offensives en matière de droits linguistiques qui culminent avec l'adoption de la Charte de la langue française (ou Loi 101), en 1977.

Par ailleurs, dans l'optique de faire concurrence à Ottawa, le Québec décide de regrouper, en 1978, sous un superministère d'État, les ministères à vocation culturelle (Affaires culturelles, Éducation, Communications, Loisir, Immigration). Camille Laurin assume dès lors cette fonction qui est conçue dans le but d'assister le Conseil exécutif dans l'élaboration des grandes politiques gouvernementales (Saint-Pierre, 2010, 2011a).

4.1.4. L'approche dite néolibérale

À compter des années 1980 se met en place la quatrième approche, qui s'inscrit dans des mouvances et des changements bien présents dans d'autres sociétés occidentales. Associé aux gouvernements Thatcher, au Royaume-Uni, et Reagan, aux États-Unis, le néolibéralisme émerge pour s'étendre rapidement à l'échelle mondiale[20]. Cette idéologie considère que l'État doit jouer un rôle moindre dans l'économie et dans la société, d'où une remise en question des principes et des politiques de l'État-providence. L'État n'apparaît donc plus comme l'acteur central, mais plutôt comme un acteur parmi d'autres, aux côtés de l'entreprise privée et des divers organismes issus de la société civile.

Dans le domaine plus spécifique de la culture, cette approche va tendre à intégrer plus fortement les secteurs jusque-là distincts de la culture et de l'économie sous le chapeau des industries culturelles[21]. Ces dernières sont d'ailleurs perçues comme des véhicules par excellence pour développer et promouvoir la culture québécoise. Un événement majeur qui symbolise les changements survenus en ce domaine est le Sommet sur les industries culturelles du Québec, tenu en 1978. À cette époque, malgré des développements importants dans certains secteurs comme le cinéma, l'édition du livre et la musique, les industries culturelles québécoises en général éprouvent de sérieux problèmes de sous-financement. Pour les résoudre, le gouvernement du Québec adopte en 1978 la Loi constituant la Société québécoise de développement des industries culturelles. S'inspirant du secteur privé, il s'agit alors de donner des moyens financiers comparables à ceux des autres secteurs économiques, à savoir des capacités d'emprunt, des garanties de prêts, des rabattements d'intérêts, etc. L'accroissement des dépenses culturelles publiques au cours des années 1980[22] s'accompagne aussi de nouveaux postulats, de nouvelles croyances quant aux vertus d'une saine gestion des activités culturelles.

20. Au Canada, l'adoption du néolibéralisme est surtout associée au gouvernement conservateur de Brian Mulroney (1984-1993) et à sa politique de réduction du déficit budgétaire, ainsi qu'à la signature des accords de libre-échange en 1988 (ALE) et en 1993 (ALENA).

21. Pour une étude des initiatives en ce domaine au Québec et en Ontario, consulter Gattinger et Saint-Pierre (2010b).

22. Alors que les pressions exercées par et sur d'autres secteurs névralgiques d'intervention de l'État (santé, services sociaux, éducation) se font insistantes, le budget du ministère des Affaires culturelles passe de 94,5 millions de dollars en 1980-1981 à quelque 260 millions en 1990-1991, soit un accroissement de près de 200 % en une décennie. La participation du gouvernement du Québec à la culture et aux

De fait, les années 1980 et 1990 sont celles de l'apologie de la notion d'« entreprise culturelle » et de l'essor des associations professionnelles[23], alors que le nombre d'emplois culturels croît de façon importante. Comme au cours des décennies précédentes, l'action gouvernementale du Québec consiste à soutenir une politique de l'offre, à travers la multiplication des équipements culturels[24], et à satisfaire les producteurs culturels. Mais cette période est aussi fondée sur une remise en question des capacités et des responsabilités de l'État québécois qui oblige à repenser l'ensemble des stratégies culturelles.

L'un des principaux instruments de changement est l'adoption, en 1992, d'une politique culturelle « gouvernementale » qui vise à dépasser le champ sectoriel du seul ministère des Affaires culturelles (qui devient celui de la Culture en décembre 1992). De fait, cette politique s'étend à plus d'une vingtaine de ministères et de sociétés d'État ainsi qu'au monde municipal, une ambition d'ailleurs caressée depuis le Livre vert du ministre L'Allier (1976). Elle impose une décentralisation du soutien aux arts grâce à la création, en décembre 1992, du Conseil des arts et des lettres du Québec (CALQ), un organisme autonome qui associe étroitement les artistes et les créateurs aux décisions qui les concernent. Deux ans plus tard, dans les suites de cette politique, l'Assemblée nationale du Québec adopte la Loi sur la Société de développement des entreprises culturelles. Créant une nouvelle société d'État, la SODEC regroupe l'ensemble des interventions destinées aux entreprises culturelles[25].

C'est aussi à cette époque, pour stimuler l'économie montréalaise, là où se concentre la très grande majorité des organismes et des industries de la culture et des communications, que le gouvernement du Québec annonce deux grands projets que l'on souhaite structurants : la mise sur pied de la Cité du Multimédia, en 1998, et la création de la Cité des arts du cirque, l'année suivante. Puis, dans la lignée de ces deux initiatives et né des suites du Sommet de Montréal (2002), lequel s'inscrit dans le contexte des réformes municipales amorcées en 2001, le projet partenarial du Quartier des spectacles voit le jour en juin 2003.

Entre-temps, avec le soutien de partenaires syndicaux et patronaux, le gouvernement du Parti québécois se lance dans un programme de réduction des dépenses publiques, dont le but est d'atteindre le « déficit zéro » pour l'an 2000. Plusieurs services publics, notamment la santé, l'éducation et les services sociaux, en paient le prix fort, alors que le secteur culturel, qui ne représente qu'environ 1 % des

arts est alors plus élevée (47 %) que celles du gouvernement fédéral (31 %) et des municipalités (22 %) (Statistique Canada, 1993). Au cours de la période suivante, le budget du MAC ne cesse de croître, dépassant les 652 millions de dollars en 2009-2010, alors qu'il n'était que de 60,4 millions quelque trois décennies plus tôt (Saint-Pierre, 2011a, p. 219-220).

23. Porté au pouvoir en 1985, le gouvernement libéral met sur pied la Commission parlementaire sur le statut socioéconomique de l'artiste et du créateur. Ses travaux débouchent sur l'adoption, en 1987 et en 1988, de deux lois qui reconnaissent le statut professionnel des artistes et leurs conditions d'engagement et qui délèguent aux associations et aux corporations le pouvoir de contrôler elles-mêmes leur profession.

24. C'est à cette époque que le MAC lance un plan quinquennal visant la rénovation de bibliothèques existantes et la construction de nouvelles (le Plan Vaugeois).

25. Également, dans le cadre d'une réorganisation de l'administration gouvernementale, des responsabilités relevant jusqu'alors du ministère des Communications sont transférées au ministère de la Culture, en janvier 1994. Le ministère change d'appellation pour devenir le ministère de la Culture et des Communications (MCC).

dépenses de l'État, est beaucoup moins affecté. Bien au contraire, le budget du ministère de la Culture et des Communications continue de croître, des institutions culturelles majeures obtiennent des financements accrus ou sont créées, comme la Grande Bibliothèque (loi adoptée en 1998), alors que plusieurs initiatives visent à mieux soutenir les industries et les entreprises culturelles en instaurant de nouvelles formes d'aide financière.

C'est ainsi que sont mis sur pied le Fonds d'investissement de la culture et des communications (FICC), en 1997, et la Financière des entreprises culturelles (FIDEC), en 1999. Le premier est subventionné par le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec et par la SODEC. Il s'agit d'un fonds à capital de risque qui offre un partenariat financier aux entreprises culturelles québécoises de création, de production et de diffusion. Quant à la FIDEC, une société en commandite mixte (gouvernement et milieux privés) disposant d'un capital collectif de 45 millions de dollars, elle a pour objectif de soutenir le développement des entreprises, surtout vers les marchés extérieurs.

À la suite des élections provinciales de 2003, le gouvernement libéral nouvellement porté au pouvoir va poursuivre sur cette lancée en créant Placement Culture, en 2005, et le Fonds sur le patrimoine culturel du Québec, l'année suivante. Le premier est un programme qui vise à favoriser la croissance des investissements privés et à assurer aux organismes de la culture et des communications, notamment ceux de petite taille, une marge de sécurité financière. Le deuxième a pour but d'accroître les subventions destinées au secteur du patrimoine. Entre-temps, et en accord avec ce projet de décentralisation et de régionalisation des responsabilités, le gouvernement du Québec met sur pied en 2003 les conférences régionales des élus (CRÉ), qui deviendront par la suite des intervenants importants en matière de développement culturel régional et local. Enfin, en conformité avec cet axe visant la réévaluation des programmes existants, mais aussi face à des problématiques parfois très criantes dans certains secteurs, divers rapports et études sont produits à la demande du ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine (nouvelle appellation depuis 2007) : la qualité de la langue dans les médias, les médias communautaires et Télé-Québec, les festivals du film à Montréal, le milieu du cinéma québécois et l'industrie du doublage.

Pour clore sur cette quatrième approche, soulignons que la politique culturelle du Québec semble vouloir prendre un nouveau virage avec un projet annoncé à l'automne 2010 et qui consiste à élaborer un plan « Action 21 » de la culture. Ce projet, qui s'inscrit dans le Plan d'action de développement durable 2009-2013 du ministère de la Culture, se réfère à la Loi sur le développement durable, sanctionnée en avril 2006, et à la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* (UNESCO). Rappelons que cette convention engage les États signataires à intégrer la culture dans le développement durable. Ce faisant, le Québec est devenu ainsi l'un des rares États à avoir adopté à la fois une législation et une politique sur le développement durable, et le premier à élaborer un plan Action 21 de la culture.

4.2. L'évolution des dépenses culturelles publiques

On ne peut terminer ce survol des actions politiques, gouvernementales et sectorielles dans le domaine de la culture au Québec sans s'attarder à l'évolution des dépenses publiques des différents paliers de gouvernement en ce domaine.

En 1985-1986, les dépenses du gouvernement du Québec totalisent 391,3 millions de dollars, puis elles passent dix ans plus tard à 549,4 millions, pour grimper à plus de 1 milliard de dollars en 2009-2010 (une augmentation de 157 % depuis 1985-1986). Comme le montre le tableau 13.3, ce sont les secteurs des bibliothèques, du patrimoine, des institutions muséales et des archives, des « activités multidisciplinaires », des arts d'interprétation et, enfin, de la radio et télévision qui accaparent la plus grande part des budgets dévolus à la culture au Québec en 2009-2010. Ces secteurs représentent alors 76 % des dépenses totales de 2009-2010 ou 769 millions de dollars.

TABLEAU 13.3.

DÉPENSES TOTALES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE AU TITRE DE LA CULTURE, SELON LE DOMAINE ET LE SECTEUR D'ACTIVITÉS, ENTRE 1985-1986 ET 2009-2010 (PÉRIODE QUINQUENNALE)

Domaine et secteur d'activités (par ordre décroissant, 2009-2010)	en millions de dollars (M $) courants						↑/↓ (%)
	1985-1986	1990-1991	1995-1996	2000-2001	2005-2006	2009-2010	1985-86 – 2009-10
Bibliothèques[1]	109,9	143,4	147,6	165,5	205,5	234,4	113 %
Patrimoine, institutions muséales, archives	48,9	85,9	122,0	149,9	180,5	165,12	238 %
Activités multidisciplinaires	7,1	10,9	9,9	33,6	50,0	137,0	1 830 %
Arts de la scène[2]	45,9	85,5	69,4	112,6	114,9	127,6	178 %
Radio et télévision	71,4	88,0	85,6	76,9	75,2	104,9	47 %
Cinéma et audiovisuel[3]	11,5	27,3	19,7	25,8	43,8	46,2	302 %
Enseignement des arts	11,9	17,9	19,1	38,2	20,7	43,1	262 %
Langue française	17,6	23,9	19,0	20,7	20,6	25,9	47 %
Arts visuels et métiers d'arts[4]	9,7	11,8	14,5	24,6	25,1	25,1	159 %
Livre et périodique	2,9	5,5	7,5	11,5	9,6	12,6	334 %
Relations interculturelles	3,3	5,0	7,3	5,8	6,6	10,6	221 %
Enregistrement sonore	1,4	1,5	2,9	6,8	3,0	2,4	71 %
Multimédia[5]	–	–	–	0,6	2,1	0,6	–
Autre	49,8	48,5	25,0	35,3	36,1	72,0	45 %
Total[6]	391,3	555,2	549,4	707,7	794,0	1 007,6	157 %

Source : ISQ et OCCQ (2011). Enquête sur les dépenses de l'administration publique québécoise au titre de la culture, septembre, <http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/culture_comnc/depense_culture/gouvernement_que/tableau_t2_09_10.htm>, consulté le 10 juin 2012.

1. Incluant la Bibliothèque nationale, les bibliothèques publiques, scolaires, collégiales et universitaires.
2. On entend par « Arts de la scène » le théâtre, la musique et l'opéra, la danse, les variétés et parfois ce qui est non réparti par discipline.
3. Y compris la production télévisuelle indépendante.
4. Incluant les arts médiatiques.
5. On entend par « Multimédia » tout ce qui a trait à la création, à la production ou à la distribution de produits multimédias à contenu documentaire, culturel, éducatif ou ludique (cédéroms, bornes interactives, jeux pour ordinateurs, sites Internet, DVD-ROM, etc.).
6. Les totaux diffèrent du fait des arrondissements.

Par ailleurs, non seulement le Québec investit massivement dans la culture – soit 32,5 % des dépenses totales des provinces et territoires canadiens dans la culture en 2009-2010 (Statistique Canada, 2012a)[26] –, mais il en est de même du gouvernement fédéral, très présent au Québec. La présence d'institutions fédérales majeures – dont celles qui sont rattachées au réseau francophone de la société d'État CBC / Radio-Canada et à celui des diverses ressources en patrimoine – explique en grande partie l'importance des dépenses du gouvernement fédéral au Québec, soit près de 1,5 milliard de dollars en 2009-2010 (Statistique Canada, 2012c). Il faut aussi souligner d'autres raisons, comme le fait que le Québec est la deuxième province la plus populeuse au Canada et qu'il regroupe la très grande majorité des francophones canadiens. Ajoutons à cela l'importante concentration des organismes, producteurs et professionnels québécois de la culture, bénéficiaires majeurs des politiques et des budgets qui leur sont destinés. En 2006, les professionnels de la culture et des communications du Québec représentent près de 26 % des effectifs totaux canadiens, soit 118 755 travailleurs culturels sur 462 533 (ISQ et OCCQ, 2009, p. 91).

Quant aux municipalités québécoises (voir le tableau 13.4), elles arrivent au troisième rang des dépenses « culturelles » publiques totales au Québec, et ce, bien que ces dépenses se soient accrues de près de 55 % entre 1990 et 2003[27], passant de 271,8 à 419,6 millions de dollars. Cette période correspond à celle où le ministère de la Culture du Québec a fait des municipalités des partenaires de premier plan du développement culturel.

En 2010, selon une enquête de l'Observatoire de la culture et des communications du Québec (OCCQ), les villes et les municipalités québécoises consacraient 739,5 millions de dollars à la culture, soit 17,6 % de plus qu'en 2008 (Bernier et Provençal, 2012). Près de 44 % des dépenses culturelles des municipalités en services vont aux bibliothèques, 19,9 % aux arts et lettres et 18,1 % au patrimoine, à l'art public et au design[28]. Les dépenses culturelles totales des municipalités s'établissent à 94,34 dollars par habitant, les régions centrales de Montréal et de Québec se démarquant cependant avec une moyenne de 146,96 dollars par habitant. Quant aux municipalités de plus petite taille (moins de 5 000 habitants), elles consacrent en moyenne 36,88 dollars par habitant (*ibid.*, p. 9).

26. À titre de comparaison, la province de l'Ontario, plus populeuse, investit 818,7 millions de dollars en 2009-2010, suivie de loin par l'Alberta (373,9 millions) et la Colombie-Britannique (239,2 millions) (Statistique Canada, 2012a).

27. À la suite de changements dans sa méthodologie, Statistique Canada recommande de ne pas comparer les données postérieures à 2003-2004 à celles qui sont antérieures à cet exercice.

28. Selon les données de Statistique Canada, ces dépenses des municipalités québécoises s'établissent à 594,1 millions de dollars pour le Québec en 2009, comparativement à 1,27 milliard de dollars chez leurs homologues ontariennes, 444 millions chez les britanno-colombiennes et 362,5 millions chez les albertaines (Statistique Canada, 2012b).

TABLEAU 13.4.

DÉPENSES TOTALES DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC AU TITRE DE LA CULTURE, SELON LA FONCTION, 1990, 1996, 2000 ET 2003 (EN MILLIERS DE DOLLARS CANADIENS COURANTS)

Secteurs	1990	1996	2000	2003
Bibliothèques	167 340	193 992	199 933	232 616
Musées	10 049	415	60 296	67 425
Autres[1]	94 456	47 010	78 266	119 590
Dépenses totales ($ courants)	271 845	241 417	338 495	419 631
Dépenses totales par personne ($)	38,48	33,31	45,76	55,63

Source : Données 1990 : Statistique Canada (mars 1993), « Dépenses publiques au titre de la culture : tableaux de données… », catalogue 87-206 annuel, p. 25, tableau 2.11 ; Données 1996 : Statistique Canada (hiver 1998), tableaux de données 87F0001XPB, n.p., tableaux 2.11.1-2.11.2 ; Données 2000 : Statistique Canada (novembre 2003), tableaux de données nº 87F0001X ; Données 2003 : Statistique Canada (octobre 2005), tableaux de données nº 87F0001XIF au catalogue, n.p., tableaux 2.11.1-2.11.2.

1. Sont incluses les dépenses ne pouvant être attribuées à un secteur d'activité en particulier parce qu'elles concernent de nombreuses activités culturelles (exemples : centres d'exposition et/ou de formation aux arts, loisirs culturels et scientifiques, subventions et autres formes de soutien aux festivals et fêtes populaires, aux salons du livre, aux arts d'interprétation, aux parcs et lieux historiques, aux salons des métiers d'art, etc.).

CONCLUSION

Le survol que nous venons de faire des grandes approches nationales (française, britannique, étasunienne et hybrides), mais aussi et plus spécifiquement des cas canadien (essentiellement le gouvernement fédéral) et québécois, ne suffit ni à présenter l'ampleur et la diversité des politiques culturelles, ni à exposer toute la panoplie des mesures et des instruments mis en œuvre par les administrations publiques concernées. Cependant, il met en évidence quelques constats.

D'abord, comme nous l'avons vu, la culture et les différentes notions qui lui sont associées au fil du temps sont devenues des éléments essentiels de la vie des populations et des sociétés concernées. Puis, les divers objectifs et finalités des politiques culturelles recouvrent de nos jours un grand nombre d'activités de création, de production et de diffusion culturelles. Par ailleurs, l'évolution du rôle des États et des organisations internationales en ce domaine fait qu'une multitude d'acteurs interviennent désormais dans ce domaine de politiques publiques. Enfin, en ce qui a trait à l'État canadien et au gouvernement du Québec, rappelons qu'ils sont intervenus de multiples façons au fil des décennies pour développer la culture en général et les secteurs des arts et des industries culturelles en particulier, conservant d'ailleurs en ce domaine une nette prédominance des politiques de l'offre culturelle.

Combinées à plusieurs facteurs historiques, culturels, sociodémographiques, politiques et économiques, les politiques culturelles fédérales canadiennes et québécoises ont ainsi contribué au développement de discours identitaires distinctifs et de cultures spécifiques, l'une canadienne, l'autre québécoise. L'intervention du gouvernement du Québec y a été plus déterminante que dans les autres provinces canadiennes, notamment parce que la culture et la langue française sont devenues très tôt des préoccupations politiques et identitaires de la société québécoise au sein de la fédération canadienne.

CHAPITRE 14

L'ADMINISTRATION DE LA SÉCURITÉ NATIONALE

Rémi Landry

Ce chapitre se veut avant tout un aperçu des nombreux aspects que revêt l'administration de la sécurité nationale au sein des instances gouvernementales canadiennes. Notre démarche débutera par une brève réflexion sur la nature subjective de la notion de sécurité, à laquelle se rattache celle de sécurité nationale ainsi que les concepts de sécurité publique et civile, de même que la notion de sécurité internationale. Par la suite, nous décrirons les principales instances politiques et leurs compléments bureaucratiques et institutionnels qui encadrent l'opérationnalisation de la sécurité nationale au Canada. Ce faisant, nous les accompagnerons de leur cadre légal respectif, qui a pour objet de gouverner et régulariser leurs activités, lesquelles s'imbriquent à l'intérieur d'une démarche administrative systémique. Cette approche, comme nous le verrons, cherche à répondre efficacement aux nombreuses exigences associées au maintien d'un niveau acceptable de sécurité dans notre démocratie libérale et à la nature variable que l'insécurité y revêt.

Nous poursuivrons notre survol au moyen d'une approche fonctionnaliste, en décrivant le partage des responsabilités entre les acteurs des divers paliers gouvernementaux. Nous chercherons à illustrer les efforts d'une réorganisation systémique renouvelée de tous ces intervenants, qui débuta en 2004, afin de contrer la nature transnationale de l'insécurité et la multiplicité des menaces à la sécurité nationale. Nous serons ainsi en mesure d'illustrer l'incidence que la conjoncture tant nationale qu'internationale a eue et continue d'avoir sur la perception de ce que sont la sécurité nationale et ses conséquences sur nos autorités gouvernementales[1]. De plus, tout en soulignant les transformations qui s'opèrent au sein des institutions et organismes historiquement responsables de garantir un environnement sécuritaire à la population canadienne, nous soulèverons certaines préoccupations qui accompagnent ce processus.

Rappelons que l'environnement sécuritaire du Canada fut grandement perturbé par les actes terroristes du 11 septembre 2001 et leurs conséquences ; il avait d'ailleurs déjà été perturbé par l'accentuation du phénomène de la mondialisation à la suite de la fin de la guerre froide, notamment par la multiplication et l'intensification des rôles joués par les instances transnationales[2]. Les conséquences du 11 Septembre dépassèrent ainsi largement les frontières de nos voisins étatsuniens et amenèrent les autorités fédérales canadiennes à redéfinir leurs politiques sur la sécurité nationale, ce qui donna lieu en 2004 à la publication de *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*[3]. Ce nouveau livre blanc allait mettre en marche un processus d'intégration et de redéfinition des nombreuses composantes institutionnelles, tout en instaurant de nouvelles instances qui contribueraient à améliorer la fonction dédiée à la promotion de la sécurité nationale.

Protéger une société ouverte expose nos principaux intérêts en matière de sécurité nationale et propose un cadre permettant de réagir aux principales menaces qui pèsent sur les Canadiens d'une façon qui respecte scrupuleusement et renforce nos valeurs fondamentales, à savoir la démocratie, les droits de la personne, la primauté du droit et le pluralisme[4].

Ce texte, en plus d'introduire la refonte des politiques nationales sur la fonction reliée à la promotion de la sécurité nationale et ses nombreuses répercussions sur les institutions, met en évidence la nature construite de ce concept et du besoin de le redéfinir selon la perception qu'ont les autorités gouvernementales des nouvelles réalités qui s'imposent au Canada, afin de maintenir l'intégrité nationale tout en

1. Depuis la fin de la guerre froide, il est intéressant de constater la perception par les autorités canadiennes du concept de sécurité nationale et de ses répercussions croissantes sur l'ensemble du quotidien de la population. Voir entre autres : Myriam Gervais et Stéphane Roussel (1998). « De la sécurité de l'État à celle de l'individu : l'évolution du concept de sécurité au Canada (1990-1996) », *Études internationales*, vol. 29, nº 1, p. 25-51 ; Bureau du Conseil privé (2004). *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, Ottawa, Sa Majesté la Reine du Chef du Canada.
2. « Nous vivons toutefois dans un monde de plus en plus interdépendant, de plus en plus complexe et souvent dangereux, ce dont tous les citoyens sont conscients. La montée du terrorisme et la menace de propagation rapide de diverses maladies infectieuses à l'échelle planétaire posent un défi à notre société et ébranlent le sentiment de sécurité qui joue un rôle primordial dans notre qualité de vie. Les Canadiens comprennent cette nouvelle réalité. » Bureau du Conseil privé, *op. cit.*, p. vii.
3. *Ibid.*
4. Préface de l'Honorable Paul Martin, alors premier ministre, *ibid.*

garantissant la prospérité et la sauvegarde des valeurs canadiennes. D'ailleurs, les ententes avec les États-Unis d'Amérique sur le périmètre nord-américain de sécurité[5] ne viennent-elles pas confirmer les besoins liés au dynamisme de cette fonction ? En effet, ces dernières, en plus de confirmer les liens intrinsèques qui unissent la promotion de la sécurité nationale à celle des intérêts nationaux[6], mettent en évidence la complexité engendrée par l'élargissement du champ des activités qui relèvent de la sécurité nationale et par la porosité grandissante tant des frontières étatiques que de celles de nos paliers gouvernementaux. Avant de poursuivre, il importe de brièvement rappeler et définir les concepts qui seront utilisés à l'intérieur de ce chapitre.

1. LES CONCEPTS UTILISÉS

1.1. L'administration publique

Ce terme a déjà fait l'objet d'une discussion approfondie dans les chapitres précédents. Rappelons que l'administration publique concerne avant tout la nature et les actions des organismes publics, lesquels ont reçu du pouvoir politique le mandat d'intervenir dans des secteurs d'activité précis, dans l'intérêt commun des populations représentées par ces mêmes autorités, et ont été dotés des ressources requises pour leurs interventions. Nous tenons par ailleurs à réaffirmer les limites du champ d'études engendré par son association avec le concept de sécurité. « [I]l s'agit des activités, des institutions, des personnes et des connaissances impliquées dans la préparation et la mise en application des décisions des autorités politiques compétentes d'un État[7]. »

1.2. La sécurité

Convenons d'emblée que la notion de sécurité est omniprésente dans pratiquement tous les rapports humains ; elle y décrit soit l'absence ou la présence de menaces et de vulnérabilités, tout en s'accompagnant d'un aspect limitatif dans son évaluation, soit la perception que son évaluateur se fait du degré d'insécurité. La nature même du concept de sécurité véhicule ainsi, tant chez son observateur que chez son intervenant, un aspect objectif et subjectif qui contribue à en faire un concept polémique. Tout en reconnaissant que l'on peut étudier la sécurité selon un niveau d'analyse (individuel, local, national, ou international) et à l'intérieur d'une approche sectorielle d'interactions humaines (sociétale, économique, environnementale et politique/militaire), Thierry Balzacq nous propose une réflexion qui montre bien l'ambiguïté qui accompagne l'évaluation de la sécurité :

5. Voir, entre autres, Mark Kennedy et Sheldon Alberts (2011). « Canada US border deal aims to strengthen North American perimeter while unblocking trade », *Postmedia News*, 8 décembre, <http://www.canada.com/story_print.html ?id=5825937&sponsor>, consulté en décembre 2011.

6. Pour plus de détails sur le concept d'intérêts nationaux, voir : Steven Kendall Holloway (2006). *Canadian Foreign Policy Defining the National Interest*, Peterborough, Broadview.

7. James Gow *et al.* (1987). *Introduction à l'administration publique : une approche politique*, Montréal, Gaëtan Morin, p. 9.

> l'impossibilité de savoir de manière absolue si une entité représente ou non une menace, et l'inclination des acteurs politiques à *surfer* sur les menaces et à exagérer ou minimiser leur portée réelle, selon l'enjeu politique du moment. De plus, la perception de la menace, lorsqu'elle est voilée par la peur ou par l'angoisse, sape les capacités rationnelles des différents acteurs socioéconomiques et paralyse toute tentative de formuler des politiques adéquates […] Y a-t-il un instrument de mesure permettant aux décideurs de déterminer quand une menace est inhérente au cours de la vie internationale et quand elle devient sérieuse ? Qu'est donc devenu le champ de la sécurité nationale[8] ?

Afin d'éviter tous les obstacles qui guettent une définition cherchant à inclure les nombreux aspects et dimensions colportés par cette notion et à établir un seuil pour chacun d'entre eux, nous adopterons une description de ce qu'elle doit véhiculer. Sans doute Barry Buzan nous propose une définition toute simple qui représente bien ce que la sécurité doit générer, sans pour autant répondre à ce qu'elle est réellement :

> [l]a poursuite de la liberté de toute menace […] La sécurité signifie l'absence de menaces. L'émancipation est la libération des gens (comme individus et groupes) des contraintes physiques et humaines qui les empêchent de faire ce qu'ils auraient choisi de faire en l'absence de telles contraintes[9].

Par ailleurs, ce type de définition nous amène à percevoir l'étendue de ce concept et à comprendre que son étude ou, du moins, son intérêt, plus particulièrement au cours des dernières années, concerne l'ensemble des composantes de nos sociétés. En effet, il s'agit de l'associer à la nature des interactions individuelles, nationales et internationales pour y découvrir un aspect qui nécessite d'être considéré, compte tenu de la dimension sécuritaire qu'il peut être appelé à y jouer. Le langage politique sur la sécurité, quant à lui, n'a-t-il pas connu au cours des dernières années un élargissement qui n'est pas sans inquiéter ? Ne parlons-nous pas maintenant de sécurité politique, de sécurité physique, de sécurité économique, de sécurité environnementale, de sécurité humaine, de sécurité internationale, de sécurité sociétale, pour n'en citer que quelques aspects[10] ?

Il faut aussi prendre en compte que « [l]'invocation de la sécurité a toujours été une manière de mettre fin à un débat politique, voire de le mettre hors la loi, et de justifier des mesures de contrôle de la population[11] », ce qui sous-entend une dualité objective et subjective pour l'ensemble de ces menaces. D'ailleurs, ne faut-il pas se demander à l'intérieur de quel processus politique elles deviennent des enjeux de sécurité[12] ? La présente réflexion n'a pas pour objectif de répondre à cette question (même si nous nous attarderons à décrire les divers mécanismes en place

8. Thierry Balzacq (2003-2004). « Qu'est-ce que la sécurité nationale ? », *Revue internationale et stratégique*, n° 52, p. 41 et 33-50.
9. Citations de Barry Buzan et Ken Booth tirées de Dario Battistella (2009). *Théories des relations internationales*, 3e éd., Paris, Presses de Sciences Po, p. 508 et 533.
10. Entre autres, Jef Huysmans nous rappelle bien le poids du langage en matière de sécurité. Jep Huysmans (1998). « Dire et écrire la sécurité : le dilemme normatif des études de sécurité », *Cultures et conflits*, vol. 31-32, p. 1-18.
11. A.-M. D'Aoust, D. Grondin et A. Macleod (2007). « Les études de sécurité », dans A. Macleod et D. O'Meara (dir.), *Théories des relations internationales : contestations et résistances*, Outremont, Athéna et CEPES, p. 373.
12. Battistella, *op. cit.*, p. 509.

afin de prévenir et de garantir cette sécurité), mais bien de soulever l'ampleur des conséquences sociétales réelles ou potentielles selon que ces menaces deviennent ou non des enjeux de sécurité.

Toujours est-il qu'en 2003, la conjoncture nationale et internationale a obligé les instances fédérales à réviser leurs politiques en matière de sécurité en reconnaissant la nécessité de mieux coordonner leurs services de sécurité et de les réviser dans le cadre d'une approche intégrante, compte tenu du fait que la mondialisation, entre autres, avait fait disparaître des frontières naguère hermétiques entre le national et l'international et de l'aspect désormais multiforme des menaces à la sécurité[13].

Le gouvernement fédéral a des responsabilités légales et constitutionnelles envers la sécurité des Canadiens et des Canadiennes ; certaines de ces responsabilités sont partagées avec les paliers provincial, territorial et municipal, tant sur le territoire canadien qu'à l'étranger. La sécurité revêt par contre une dimension distincte, celle du maintien et de la promotion de la souveraineté canadienne, que seul le gouvernement fédéral assume et qui nécessite la mise en place de services, d'institutions et d'organismes particuliers, dont les Forces canadiennes et l'Agence des services frontaliers du Canada.

1.3. La souveraineté

Nous tenons à rappeler l'étendue des responsabilités en matière de sécurité nationale et internationale que confère la souveraineté à un État. La perspective du droit international reconnaît à un État souverain quatre caractéristiques : un territoire ; une population ; un gouvernement national ; la souveraineté de ce gouvernement sur son territoire et sur sa population. Cette souveraineté procure ainsi au gouvernement national l'autorité légale, soit le droit de gouverner selon une dimension interne à l'État et une dimension qui lui est externe. L'aspect interne signifie que ce gouvernement n'a aucun rival comme source ultime d'autorité politique et qu'il est tacitement accepté par sa population. Ce degré d'acceptation, habituellement lié à sa légitimité, sous-entend que les gens qui y vivent sont correctement gouvernés. L'aspect externe de la souveraineté reconnaît l'appartenance de l'État au sein de la famille des États souverains et, à ce titre, lui accorde divers droits sur la scène internationale, dont le droit légitime de se défendre contre toute menace à sa souveraineté interne[14].

13. Bureau du Conseil privé, *op. cit.*

14. Les données du concept de souveraineté sont tirées de Holloway, *op. cit.*, p. 6-7.

1.4. La sécurité nationale

1.4.1 Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale

Le gouvernement fédéral associe la sécurité nationale à la protection des valeurs canadiennes et proclame qu'une de ses responsabilités fondamentales est d'assurer la sécurité des Canadiens et des Canadiennes, sans pour autant nous offrir une définition claire de ce qu'est la sécurité nationale ni préciser les concepts qui s'y rattachent.

Par contre, le gouvernement fédéral s'empresse de déclarer que le maintien de la sécurité nationale sous-entend la capacité de contrer toute menace risquant d'affecter la sécurité de l'État ou de la société, tout en précisant que ces dernières ne peuvent être évitées que par une action concertée avec les individus, les collectivités, les territoires et les provinces et en réitérant que ces intervenants n'ont pas les capacités requises pour les affronter seuls[15].

Par la suite, le gouvernement établit les liens entre la sécurité individuelle et internationale et la sécurité nationale, pour en déduire qu'il lui faut défendre trois types d'intérêts fondamentaux afin de maintenir son engagement pour la promotion de la sécurité des Canadiens et des Canadiennes dans un environnement où les menaces évoluent[16] :

- protéger le Canada et la sécurité des Canadiens, au pays et à l'étranger ;
- s'assurer que le pays n'est pas une source de menaces visant nos alliés ;
- contribuer à la sécurité internationale.

Avant d'élaborer sur les institutions et organismes responsables de défendre ces trois types d'intérêts primordiaux, il nous faut présenter deux autres sous-concepts, même si leur champ de responsabilité relève de la sécurité nationale. Ils se distinguent avant tout par la particularité des menaces qu'ils doivent contrer, le niveau de préparation requis et le niveau des premiers intervenants et responsables qui se situent au niveau des municipalités ou collectivités autochtones et des provinces ou territoires. Il s'agit des notions de sécurité publique et de sécurité civile.

1.5. La sécurité publique

Ce concept, souvent associé à celui de protection civile, concerne l'ensemble des services offerts afin de garantir la sécurité individuelle et de maintenir l'ordre à l'intérieur d'un État. Autant la sécurité nationale a pour préoccupation première la sécurité de l'État comme entité souveraine à l'intérieur du système international, autant la sécurité publique au sein d'une démocratie cherche à protéger, préserver et maintenir l'intégrité physique des individus et de la population.

15. *Ibid.*, p. 3.
16. *Ibid.*, p. 5-9.

Dans le site du gouvernement québécois se trouve une définition qui dépeint bien la nature de la sécurité publique et l'objectif qu'elle recherche, tout en précisant la définition déjà présentée du concept de sécurité :

> La sécurité peut se définir comme un État dans lequel les citoyens se sentent confiants devant des menaces de toute nature, en limitant au minimum les risques pour leur intégrité. Elle implique donc qu'ils soient et se sentent à l'abri du danger pour contribuer à la prospérité collective[17].

1.6. La sécurité civile

Cette notion renvoie au degré de préparation des plans d'urgence, au maintien d'une capacité d'intervention selon les risques et la nature de la catastrophe naturelle, et à l'intervention qui a pour but de protéger les populations civiles, leurs biens, ainsi que les nombreuse infrastructures et ressources requises pour le maintien de l'ordre et de la prospérité dans notre société. Cette responsabilité incombe aux individus, aux organismes non gouvernementaux (ONG) dont la vocation est d'intervenir dans ces situations et aux divers paliers gouvernementaux, dans la mesure de leurs responsabilités et ressources.

> La sécurité civile est l'ensemble des actions et des moyens mis en place à tous les niveaux de la société afin de connaître les risques, de prévenir les sinistres, d'en limiter les conséquences néfastes sur la population, les biens et l'environnement et de favoriser le retour à la vie normale[18].

1.7. L'urgence

Le terme « urgence » est employé dans une dimension strictement nationale ; dans ce contexte, nous adoptons le vaste champ que lui confère le ministère de la Sécurité publique du Canada : « Les urgences peuvent être produites par différentes causes telles que les catastrophes naturelles, les accidents industriels, les actes terroristes et les virus informatiques[19]. » Les urgences nécessitent, à divers degrés et selon leur nature, la contribution de l'ensemble des intervenants de tous les paliers gouvernementaux.

1.8. L'organisation de gestion des urgences

Le terme « organisation de gestion des urgences » (OGU) renvoie aux différents organismes, sous l'égide des gouvernements provinciaux ou des territoires canadiens, de qui relève la responsabilité régionale de la préparation pour les urgences. On compte 13 OGU régionales au Canada, et seule celle du Québec sera décrite

17. Site Web du ministère de la Sécurité publique, *Mission et ministre*, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/index.php?id=mission>, consulté en novembre 2011.
18. *Ibid.*, *La sécurité civile au Québec*, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/index.php?id=securite-civile-incendie>, consulté en novembre 2011.
19. Site Web du ministère de la Sécurité publique du Canada, <http://www.securitepublique.gc.ca/prg/em/index-fra.aspx>, consulté en décembre 2011.

ici. Nous y retrouvons d'ailleurs les mêmes fonctions que dans les autres OGU, mais les disparités régionales et les antécédents historiques de chacune leur donnent des particularités qui leur sont propres. En effet, toutes les OGU sont responsables de la planification et de la recherche, de la formation, des opérations d'intervention et de l'administration des programmes d'aide financière en cas de catastrophe[20].

2. LA SÉCURITÉ NATIONALE AU SEIN DES AGENCES ET MINISTÈRES FÉDÉRAUX

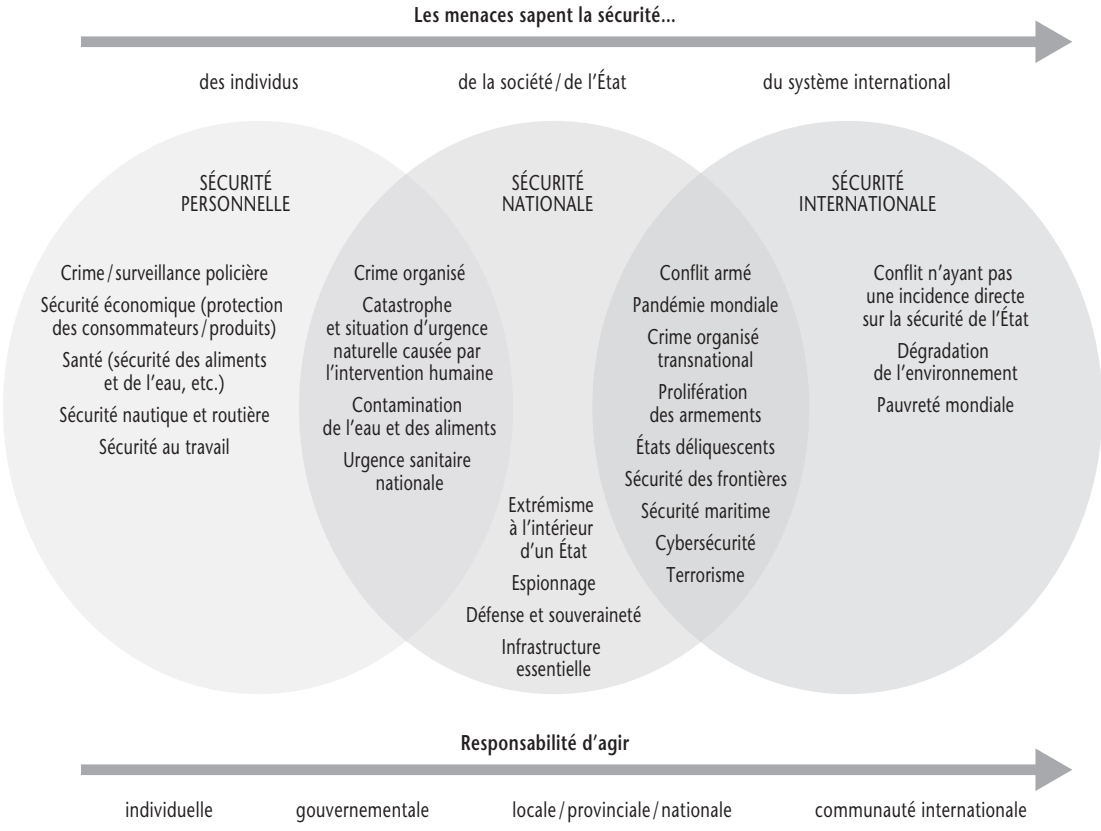
Notre intention étant d'étudier la sécurité à l'intérieur du champ de l'administration publique canadienne, nous aborderons la sécurité nationale selon une approche descriptive afin de décrire la façon dont nos institutions politiques et leurs organismes ont su opérationnaliser cette notion au cours des années, afin de garantir aux Canadiens et aux Canadiennes un environnement sécuritaire. Nous examinerons en premier lieu le niveau fédéral, qui sera suivi par celui des provinces et territoires. Pour des fins de simplification, nous limiterons l'examen de cet échelon à une description du cas québécois, les autres provinces et territoires ayant des institutions et organismes similaires et remplissant les mêmes fonctions. Nous décrirons les divisions fonctionnelles et les organismes qui se retrouvent à l'intérieur de ces niveaux, tout en soulignant les particularités qui se sont ajoutées au cours des ans afin de contrer les nouvelles menaces à la sécurité nationale, au fur et à mesure qu'elles ont été reconnues par nos autorités gouvernementales. Nous soulignerons aussi, à l'intérieur des paliers fédéral et provincial, la hiérarchie et les liens qui unissent ces institutions et organismes, et le rôle qu'ils sont appelés à jouer dans les mécanismes de sécurité, selon les exigences de nos gouvernements.

Avant de poursuivre, nous tenons à illustrer le devenir de la sécurité nationale tel que représenté par le Livre blanc sur la sécurité publique du gouvernement fédéral, intitulé *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, qui nous propose ainsi une figure illustrant bien la perception qu'ont les autorités canadiennes de la porosité des niveaux de sécurité et le chevauchement que les menaces à la sécurité y exercent, démontrant bien les effets de l'intensification des phénomènes liés à la mondialisation[21]. La figure 14.1, tout en décrivant la fin de l'étanchéité entre les niveaux de sécurité, a sans doute convaincu les instances politiques de la nécessité de créer une structure systémique afin de coordonner l'ensemble des efforts des nombreux intervenants qui, autrefois, agissaient de façon plus ou moins autonome, selon leurs responsabilités, afin de contrer les menaces qui affligeaient leur type de sécurité.

20. *Ibid.*
21. Bureau du Conseil privé, *op. cit.*, p. 4.

FIGURE 14.1.

LES MENACES SAPENT LA SÉCURITÉ



Source : Bureau du Conseil privé (2004).

Pour comprendre la nature et l'amplitude du système que le gouvernement fédéral a instauré pour s'acquitter de ses obligations envers la sécurité des Canadiens et des Canadiennes, il faut réaliser que le tout s'est fait progressivement depuis l'avènement de la Confédération en 1867. Au fur et à mesure que le Canada affirmait et exerçait sa pleine souveraineté nationale, et que la conjoncture, tant internationale que nationale, imposait ses spécificités, le maintien de la sécurité nationale revêtait divers aspects, dont la mise en place graduelle s'est accompagnée d'une législation appropriée tout en s'inscrivant dans une démarche fonctionnaliste.

La création, en 2003, d'un ministère canadien de la Sécurité publique et de la Protection civile[22] (Sécurité publique et Protection civile Canada – SPPCC) illustre bien la dynamique qui entoure la promotion de la sécurité publique et la nécessité constante d'ajuster et de réévaluer la pertinence des mécanismes en place dans tous les secteurs d'activité des citoyens. Ainsi, SPPCC, en plus de gérer certains organismes et comités fédéraux, a la responsabilité d'assurer la coordination et la maîtrise d'œuvre en matière de sécurité publique et de protection civile à l'échelle nationale, ce qui comprend entre autres la coopération avec les gouvernements provinciaux et étrangers et avec les organisations internationales[23].

La nature de ce nouveau ministère met bien en évidence l'ampleur et l'aspect multiforme que les menaces à la sécurité nationale ont revêtus depuis la fin de la guerre froide et que les actes terroristes du 11 septembre 2001, l'épidémie de SRAS et la panne majeure d'électricité de 2003, entre autres, ont grandement contribué à intensifier. En effet, *Protéger une société ouverte* vient actualiser politiquement cette nouvelle réalité que constituent la porosité croissante de nos frontières de même que la diffusion et la multiplicité des menaces. Le livre blanc propose une approche intégrée à l'échelle de la fonction publique par la création d'une capacité nationale pour évaluer ces menaces, en coordonnant leurs nombreuses sources et en contrant les menaces au fur et à mesure qu'elles se matérialisent, tout en se dotant des ressources et mécanismes requis pour les endiguer[24].

Faut-il rappeler que depuis les événements du 11 Septembre, les gouvernements canadiens qui se sont succédé ont investi une somme additionnelle de plus de 90 milliards de dollars au sein des principaux organismes engagés dans la prévention de ces nouvelles menaces, tant nationales qu'internationales ? Pour l'année financière 2011, il était anticipé que les coûts en sécurité nationale s'élèveraient à 34 milliards de dollars, soit environ 17 milliards de plus que si ces derniers étaient demeurés au niveau d'avant le 11 Septembre, selon un rapport préparé pour l'Institut Rideau[25].

C'est selon le principe des vases communicants, entre les besoins générés par la sécurité individuelle, nationale et internationale, que le gouvernement fédéral envisage sa responsabilité envers la sécurité nationale, dans le cadre d'une démarche qui, tout en s'en inspirant, respecte le principe de subsidiarité[26] qui gouverne les divers paliers gouvernementaux. Pour ce faire, le gouvernement fédéral établit des

22. « En effet, le 12 décembre 2003, le premier ministre Paul Martin annonçait la création du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. » Dany Deschênes (2004). « La politique de sécurité nationale du Canada à la lumière des enjeux contemporains en sécurité publique », *Sécurité internationale : programme Paix et Sécurité internationales*, Université Laval, nº 12 (octobre), <http://www.hei.ulaval.ca/fileadmin/hei/documents/documents/Section_Publications/Securite_mondiale/Securitemondiale12.pdf>, consulté en novembre 2011.

23. *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*, L.C., 2005, ch. 10, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/P-31.55/page-1.html>, consulté en janvier 2011.

24. Bureau du Conseil privé, *op. cit*.

25. David Pugliese (2011). « Canada dropped 92 billions on security post–9/11 : Report », *Postmedia News*, 7 septembre.

26. « Ce principe […] repose sur l'idée qu'une compétence devrait d'abord être confiée à l'ordre de gouvernement le plus près de la population, pourvu qu'elle n'excède pas ses capacités. Si tel est le cas, elle doit alors être confiée au palier de gouvernement qui lui est supérieur. » G. Laforest et A.-G. Gagnon (2009). « Comprendre la vie politique au Canada et au Québec », dans R. Pelletier et M. Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, 4e éd., Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 28.

mesures de sécurité pour contrer les nombreuses facettes d'une menace multiforme et institutionnalise le chevauchement et la mise en commun des ressources requises pour garantir la sécurité civile et publique. Ainsi, le gouvernement canadien a transformé en profondeur son approche en matière de sécurité publique. Aussi, pour faciliter la compréhension des mécanismes mis en place au sein des instances et de la fonction publique fédérales, nous débuterons par un survol du rôle primordial que joue dorénavant le ministère de la Sécurité publique, ainsi que des organismes qui lui sont propres. Nous présenterons les autres ministères qui ont un rôle direct dans la promotion et le maintien de la sécurité nationale, suivis de ceux dont les organismes, au cours des ans, ont progressivement accu leur rôle de rempart contre certaines menaces à la sécurité. Ce faisant, notre intention sera de souligner, entre autres, la complexité et la difficulté soulevées par la pratique récente qui consiste à regrouper diverses sources d'information, au vu des antécédents organisationnels et culturels des organismes qui ont vu le jour à une époque où ce partage d'information n'était pas pratique courante. Compte tenu de la nature très confidentielle et sensible de l'information partagée sur la sécurité nationale et du rôle prépondérant qu'elle joue dans le processus décisionnel des autorités gouvernementales, nous aborderons brièvement les mécanismes mis en place afin de garantir les valeurs et les droits démocratiques des citoyens canadiens, tout en respectant nos engagements internationaux.

2.1. Le ministère de la Sécurité publique du Canada[27]

La *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*[28] de 2005 et la *Loi sur la gestion des urgences*[29] de 2007 encadrent les activités du ministère de la Sécurité publique du Canada (Sécurité publique Canada – SP) et procurent à son ministre l'autorité légale nécessaire pour remplir ses fonctions. SP se voit ainsi conférer deux rôles primordiaux : soutenir le ministre dans ses responsabilités ; coordonner les organismes dont il est responsable, tout en leur prodiguant les orientations requises pour l'établissement de leurs priorités stratégiques[30].

> Notre mandat est de travailler à la sécurité du Canada sur tous les plans, allant des catastrophes naturelles aux crimes et au terrorisme. Pour ce faire, Sécurité publique Canada coordonne et appuie les travaux des organismes fédéraux qui veillent à la sécurité nationale et à la protection de la population. Nous collaborons également avec les autres ordres de gouvernement, les premiers intervenants, les groupes communautaires, le secteur privé ainsi que d'autres pays[31].

27. L'information qui suit provient du site du ministère de la Sécurité publique du Canada, <http://www.securitepublique.gc.ca/abt/wwa/index-fra.aspx#asfc>, consulté en juillet 2011.
28. *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*, L.C., 2005, ch. 10, <http://lois.justice.gc.ca/fra/LoisAnnuelles/2005_10/page-1.html>, consulté en janvier 2012.
29. *Loi sur la gestion des urgences*, L.C., 2007, ch. 15, <http://lois.justice.gc.ca/fra/lois/E-4.56/page-1.html#h-1>, consulté en janvier 2012.
30. Ministère de la Sécurité publique du Canada (2011). *Sécurité publique Canada 2011-2012*, Rapport annuel, Ottawa, Gouvernement du Canada, p. 7, <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2011-2012/inst/psp/psp-fra.pdf>, consulté en décembre 2011.
31. Site du ministère de la Sécurité publique du Canada, *op. cit.*

SP a pour mission de bâtir un Canada sécuritaire et résilient.

Nous exerçons un leadership national afin d'assurer la sécurité du Canada et de la population canadienne. Nous contribuons à la résilience du Canada grâce à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de programmes novateurs et à l'engagement concret de partenaires nationaux et internationaux[32].

Pour réaliser sa mission, le Ministère a cinq priorités :

- améliorer l'approche adoptée par le Canada en matière de sécurité nationale et mettre l'accent sur la lutte contre l'extrémisme violent et l'amélioration de l'échange de l'information ;
- renforcer la fonction de gestion des urgences en se concentrant particulièrement sur la modernisation des activités du Centre des opérations du gouvernement ;
- exercer un leadership national pour appuyer les services de police au Canada, notamment en finalisant et en ratifiant les ententes sur les services de police de la GRC, et en renouvelant les ententes conclues dans le cadre du Programme des services de police des Premières nations ;
- exercer un leadership national en mettant en œuvre la Stratégie de cybersécurité du Canada et en axant les efforts sur les menaces envers l'infrastructure essentielle du Canada ;
- renforcer le leadership stratégique ministériel en intensifiant l'engagement à l'égard du Portefeuille[33].

De plus, lors de l'adoption de son livre blanc sur la sécurité publique, le gouvernement fédéral a créé trois comités interministériels et interorganismes appelés à gérer la mise en commun et l'échange d'information dans des domaines précis afin d'évaluer les menaces à la sécurité et, le cas échéant, de mettre sur pied des stratégies pour les contrer. Ces comités[34], qui sont toujours en place mais dont les orientations se sont modifiées depuis leur création, sont :

- le Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM), qui a pour mission de veiller à ce que toute l'information relative aux menaces soit regroupée, analysée et éventuellement disséminée en temps utile aux individus et organismes qui doivent les contrer. Le CIEM fut inauguré le 15 octobre 2004, puis rebaptisé en juin 2011 Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET)[35] ;
- le Conseil consultatif sur la sécurité nationale (CCSN), mis sur pied en 2005, dont les membres proviennent de l'extérieur du gouvernement et représentent divers champs d'expertise. Ces 12 membres sont nommés par le premier ministre, qui renouvelle périodiquement leur

32. Ministère de la Sécurité publique du Canada (2011), *op. cit*.
33. *Ibid*., p. 14-18.
34. Bureau du Conseil privé, *op. cit*., p. vii et viii.
35. Voir le site du CIET, <http://itac.gc.ca/bt/index-fra.asp>, consulté en janvier 2012.

mandat. Ils interviennent auprès du premier ministre en fournissant des avis spécialisés à son conseiller en matière de sécurité nationale, qui siège au Bureau du Conseil privé[36];

- le comité consultatif de la Table ronde transculturelle sur la sécurité (TRTS), composé de 15 membres des diverses communautés ethnoculturelles et religieuses du Canada. Ce comité prodigue des conseils et des points de vue au ministre de la Sécurité publique, ainsi qu'à celui de la Justice[37].

2.1.1. Les responsabilités

SP est responsable de la gestion des urgences, de la sécurité nationale, de la prévention du crime, des politiques d'application de la loi et des politiques correctionnelles. À titre de maître d'œuvre en matière de sécurité publique, le Ministère coordonne les activités de cinq organismes et trois organes de surveillance, ces activités étant directement reliées à la nature des tâches accomplies par les organismes sous sa responsabilité. Il est intéressant de noter que SP administre pour 2011-2012 un budget de 6 milliards de dollars avec plus de 52 000 employés[38]. Les organismes et organes de surveillance chapeautés par le Ministère sont:

- l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC);
- la Gendarmerie royale du Canada (GRC);
- le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS);
- le Service correctionnel du Canada (SCC);
- la Commission des libérations conditionnelles du Canada (CLCC);
- le Comité externe d'examen (CEE) de la GRC;
- la Commission des plaintes du public (CPP) contre la GRC;
- le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC).

Ce jeune et puissant ministère a pour tâche première de coordonner les efforts de tous les intervenants qui ont un rôle à jouer au sein des nombreux champs d'activité où les menaces à la sécurité publique peuvent se matérialiser. Il faut par ailleurs convenir que SP ne dicte pas la conduite de ces intervenants, laquelle relève d'autres ministères ou est gouvernée par des ordres professionnels régis par des lois constitutionnelles. En plus de cet aspect de coordination, SP est directement responsable de certaines activités dans quatre domaines:

36. Voir le site du CCSN, <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=secretariats&sub=si-sr&doc=acns-ccsn-fra.htm>, consulté en janvier 2012.
37. Voir le site de la TRTS, <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/ns/ccrs/index-fra.aspx>, consulté en janvier 2012.
38. Site du ministère de la Sécurité publique du Canada, *Qui nous sommes*, <http://www.securitepublique.gc.ca/abt/wwa/index-fra.aspx>, consulté en décembre 2011.

- la gestion des urgences ;
- la sécurité nationale ;
- la politique d'application de la loi ;
- les politiques correctionnelles.

Afin de mettre en perspective l'étendue des efforts de coordination, sans pour autant chercher à en faire un inventaire exhaustif, nous nous contenterons d'aborder brièvement les principaux mécanismes dont le Ministère dispose pour les réaliser. Cela devrait nous permettre de mieux comprendre le processus de collecte et d'analyse d'information, la prise de décision et la coordination de l'intervention en cas de besoin afin de garantir la sécurité publique.

La gestion des urgences

En plus de ses installations à Ottawa, le Ministère possède 11 bureaux régionaux et deux bureaux satellites qui le représentent en cas d'urgence ou de besoin particulier. La gestion des urgences au sein du ministère de la Sécurité publique du Canada englobe les activités suivantes[39] :

- élaborer des politiques nationales en matière de gestions des urgences ;
- élaborer des systèmes et des normes d'intervention ;
- diffuser des avis afin de contribuer à la protection des infrastructures essentielles du pays ;
- maintenir une étroite collaboration avec toutes les OGU ;
- appuyer constamment les OGU et les intervenants de première ligne (telles les municipalités, les réserves indiennes, etc.) au moyen d'une aide financière, d'outils et de formation ;
- héberger le Centre des opérations du gouvernement, qui a pour vocation de contrôler et de coordonner l'intervention du gouvernement fédéral en situation d'urgence.

La sécurité nationale

Afin de conseiller son ministre et d'élaborer des politiques en matière de sécurité nationale, SP intervient dans les champs d'activités suivants[40] :

- collaborer à la gestion des risques afin d'accroître la résilience des infrastructures essentielles ;
- coordonner la Table ronde transculturelle sur la sécurité ;

39. Ministère de la Sécurité publique du Canada, « Gestion des urgences », Canada, Gouvernement du Canada, <http://www.securitepublique.gc.ca/prg/em/index-fra.aspx>, consulté en décembre 2011.

40. Ministère de la Sécurité publique du Canada, « Sécurité nationale », Canada, Gouvernement du Canada, <http://www.securitepublique.gc.ca/prg/ns/index-fra.aspx>, consulté en décembre 2011.

- aux termes de la *Loi antiterroriste*, gérer et dresser la liste des entités considérées dangereuses en vertu du *Code criminel*;
- gérer le mécanisme des certificats de sécurité afin d'expulser les non-Canadiens qui constituent une menace;
- dans le cadre du Programme de protection des passagers, revoir, par l'entremise du Bureau de réexamen, les dossiers des passagers visés par une directive leur refusant l'embarquement à bord d'un avion.

La politique d'application de la loi

SP collabore étroitement avec les organismes fédéraux, provinciaux, territoriaux et internationaux chargés de l'application de la loi et de la sécurité des frontières, afin d'élaborer les politiques nationales requises par les enjeux nouveaux et en évolution qui ont trait à la criminalité et à la sécurité des frontières[41].

Les politiques correctionnelles

Il incombe au Ministère d'élaborer des lois et des politiques régissant les affaires correctionnelles, tout en innovant en matière de justice réparatrice et en procurant le savoir-faire et les ressources scientifiques aux spécialistes correctionnels[42]. Nous constatons de nouveau qu'afin de remplir ses obligations en matière de politiques correctionnelles, SP doit agir de concert avec divers ministères et organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux.

2.1.2. La Gendarmerie royale canadienne[43]

La GRC est un organisme fédéral relevant de SP qui prodigue un service de police national pour l'ensemble du pays. Elle est à la fois un service de police municipal, provincial et national. À cet égard, elle est sous contrat avec les trois territoires et les provinces, exception faite des provinces du Québec et de l'Ontario, dans son rôle de police municipale et provinciale. La GRC est constituée selon le régime de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*[44], qui confie à son commissaire la gestion et la direction de l'organisme. En 1996, afin de s'acquitter de ses fonctions nationales, provinciales et territoriales, la GRC s'est réorganisée en quatre régions, soit les régions du Pacifique, de l'Atlantique, du Nord-Ouest et du Centre. À ces régions se sont greffés quatre sous-commissariats fonctionnels: le Soutien aux services de

41. Ministère de la Sécurité publique du Canada, « Politique d'application de la loi », Canada, Gouvernement du Canada, <http://www.securitepublique.gc.ca/prg/le/index-fra.aspx>, consulté en décembre 2011.
42. Ministère de la Sécurité publique du Canada, « Politiques correctionnelles », Canada, Gouvernement du Canada <http://www.securitepublique.gc.ca/prg/le/index-fra.aspx>, consulté en décembre 2011.
43. Les données de cette section ont été colligées à partir de l'information disponible dans le site de la Gendarmerie royale canadienne, <http://www.rcmp-grc.gc.ca>.
44. *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C., 1985, ch. R-10, <http://lois.justice.gc.ca/fra/lois/R-10/>, consulté en décembre 2011.

police; la Gestion générale et le contrôle; l'Orientation stratégique; la Police des opérations[45]. En 2011, la GRC comptait un effectif total de 29 235 personnes, dont près de 4 000 membres civils et plus de 6 000 fonctionnaires.

Rappelons brièvement les cinq priorités stratégiques qui dominent dans les responsabilités et activités de la GRC[46]:

- les crimes graves et le crime organisé;
- la sécurité nationale;
- la jeunesse;
- les communautés autochtones;
- l'intégrité économique.

Compte tenu de sa nature professionnelle[47] et des particularités de la spécialisation requise de ses membres pour l'exercice de leurs responsabilités, la GRC, pour simplifier, s'autoréglemente en établissant ses propres normes professionnelles et son code de déontologie. Il appert donc que, même si ses membres font partie de la grande famille des fonctionnaires fédéraux, la gestion de leurs opérations et de leur conduite ne peut s'exercer au même titre que pour les autres membres de la fonction publique. Aussi, en plus de la *Loi sur la GRC*, qui définit le cadre des interactions de ses agents au sein de la population et leur procure le statut légal nécessaire pour exercer leurs responsabilités et pour intervenir auprès des instances judiciaires, les autorités législatives ont établi des entités indépendantes qui ont pour tâche d'informer et de faire des recommandations au ministre et au commissaire sur le processus décisionnel au sein de la GRC et sur les plaintes reçues des citoyens concernant les agissements de ses membres.

Deux entités indépendantes créées par le Parlement ont été mises sous la responsabilité de SP:

- **Comité externe d'examen[48] de la GRC**: le mandat du CEE concerne la surveillance civile des relations de travail au sein de la GRC. Son objectif est de garantir aux membres un examen neutre et impartial du processus décisionnel à l'intérieur de la GRC. Le CEE soumet ainsi ses recommandations au commissaire de la GRC, lequel, s'il les refuse, doit expliquer ses raisons[49].

45. Il est intéressant de noter que les versions anglaise et française du site de la GRC présentent respectivement sept et huit sous-commissariats. Site de la GRC, *op. cit.*

46. *Ibid.*

47. Pour plus de détails sur la nature du professionnalisme, voir entre autres: Eliot Friedson (2001). *Professionalism: The Third Logic*, Chicago, University of Chicago Press; Andrew Abbott (1988). *The System of Profession: An Essay in the Division of Expert Labour*, Chicago, University of Chicago Press.

48. Pour plus de détails, voir le site du CEE de la GRC, <http://www.erc-cee.gc.ca/index-fra.aspx>, consulté en janvier 2012.

49. Cette information générale est tirée du site du CEE, *op. cit.*

- **Commission des plaintes du public[50] contre la GRC** : le mandat de la CPP est de s'assurer que les plaintes déposées par le public sur la conduite des membres de la GRC sont examinées de façon équitable et objective, afin de prévenir et de résoudre des problèmes relatifs au maintien de l'ordre. En plus de produire un rapport annuel, adressé au ministre, la CPP veille à ce que chaque plainte reçue suive un mécanisme[51] établi pour son traitement qui culmine par un rapport final du président, lequel est adressé au commissaire, au ministre, au plaignant et au membre de la GRC qui a fait l'objet de la plainte. La CPP contribue ainsi au maintien de l'excellence des services de la GRC en les rendant redevables de leurs actions auprès de la population canadienne[52].

2.1.3. Le Service canadien du renseignement de sécurité[53]

Le SCRS a vu le jour en 1984 lors de l'adoption par le Parlement canadien de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*[54], dont la dernière modification à ce jour remonte au 31 décembre 2005. Le Canada se dotait ainsi d'un service du renseignement de sécurité tout en établissant une distinction légale entre les services de renseignements et l'application de la loi par la GRC, qui avait été depuis ses origines le titulaire des deux fonctions. L'effectif[55] du SCRS pour l'année financière 2009-2010 comptait l'équivalent de 3 104 postes permanents, ce qui représente une augmentation de plus de 700 membres depuis l'année financière 2004-2005[56]. On retrouve parmi ces derniers une grande diversité de spécialités, entre autres : des agents de renseignements, des analystes, des agents de surveillance, des technologues, des ingénieurs, des traducteurs, des administrateurs et des employés de soutien administratif.

La mission du SCRS, telle qu'elle est énoncée sur son site, est de « [s]auvegarder les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale et, par le fait même, protéger [ses citoyens] ». Le rôle du SCRS consiste donc à rendre compte au gouvernement et à le conseiller, par l'entremise du ministre de la Sécurité publique, tout en mettant en garde les ministères et organismes fédéraux par la communication de renseignements obtenus d'enquêtes et d'analyses sur les diverses menaces à la sécurité nationale,

50. Pour plus de détails, voir le site de la CPP contre la GRC, <http://www.cpc-cpp.gc.ca/index-fra.aspx>, consulté en janvier 2012.
51. Voir les étapes du mécanisme du traitement des plaintes reçues par la GRC, par la CPP ou par les autorités provinciales. Site de la CPP, *Mécanisme du traitement des plaintes*, <http://www.cpc-cpp.gc.ca/wwa/faq-fra.aspx#toc18>, consulté en janvier 2012.
52. Ces données générales sont tirées du site de la CPP, *op. cit.*
53. Voir le site du SCRS, <https://www.csis.gc.ca/hstrrtfcts/hstr/index-fra.asp>.
54. *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C., 1985, ch. C-23, <http://lois-laws.justice.gc.ca/fra/lois/C-23/>.
55. Service canadien du renseignement de sécurité (2011). Rapport public 2009-2010, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, nº de cat. Ps71-2010, p. 36, <https://www.csis.gc.ca/pblctns/nnlrprt/2009-2010/20110127_pblcrprt_09-10-fra.pdf>.
56. *Ibid.*, p. 37.

afin de protéger le Canada, ses citoyens et ses alliés. Le processus d'analyse utilisé par le SCRS, appelé « cycle du renseignement de sécurité », comporte cinq étapes qui s'opèrent à l'intérieur d'une dynamique toujours en marche. Il est amorcé par la communication d'orientations politiques du gouvernement, lesquelles engendrent une étape dite de planification, qui regroupe des activités liées à la détermination et à la définition de la menace. Viennent par la suite les activités de collecte de l'information requise, selon la nature de la menace. Cette information sera analysée et fera notamment l'objet d'une évaluation de sa crédibilité et de ses répercussions, qui déboucheront sur la rédaction d'un rapport. Le processus se termine par la diffusion des résultats aux divers opérateurs qui auront la tâche d'intervenir selon la nature de la menace et de leur mandat respectif. Actuellement, les priorités du SCRS concernent cinq champs d'activité[57] :

- **filtrage de sécurité** : avis et conseils au gouvernement en ce qui concerne le danger potentiel que représentent pour la sécurité nationale les individus qui franchissent les frontières ou qui demandent un statut de réfugié ;
- **terrorisme** : enquêtes relatives aux menaces ou au recours à la violence contre les biens et personnes ;
- **prolifération des armes de destruction massive** : enquêtes relatives aux organisations et pays visant la conception, la production et l'utilisation d'armes de destruction massive ;
- **espionnage et ingérence étrangère** : enquêtes au sujet des activités clandestines des pays représentant un risque pour la sécurité nationale du Canada dont les effets peuvent être scientifiques ou technologiques ou avoir une incidence sur nos infrastructures économiques et informatiques, sur nos intérêts militaires et commerciaux, et sur l'information secrète du gouvernement ;
- **menaces pour la sécurité de l'information** : enquêtes informatiques se rapportant à toutes les menaces envers nos infrastructures et nos systèmes d'information névralgiques.

Conformément à la *Loi sur le SCRS*, les autorités politiques ont établi un mécanisme indépendant qui leur permet de surveiller la nature très confidentielle des opérations du SCRS, sans pour autant compromettre la sécurité nationale et tout en veillant à ce que son pouvoir de s'ingérer dans la vie privée de particuliers soit appliqué en conformité avec la loi. Ainsi, deux organes de surveillance ont vu le jour en même temps que le SRCS, soit le Bureau de l'inspecteur général, qui relève directement du ministre de la Sécurité publique, et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), qui rend compte au Parlement et aux citoyens du Canada.

57. L'information qui suit provient du site du SCRS, *op. cit.*

- **Le Bureau de l'inspecteur général**[58] a pour tâche principale de produire des rapports indépendants au ministre de la Sécurité publique, en s'assurant que le SCRS opère en conformité avec sa loi habilitante et respecte les directives stratégiques confiées par le ministre. Cette responsabilité couvre diverses tâches :
  - conduire des examens sur l'application de politiques opérationnelles du SCRS et surveiller ses activités opérationnelles ;
  - à la demande du ministre ou du CSARS, produire des examens particuliers au sein du SCRS ;
  - préparer et remettre annuellement au ministre un certificat qui évalue le rapport annuel du directeur du SCRS selon ses activités opérationnelles, confirme que les actions du SCRS respectent sa loi habilitante ainsi que les instructions ministérielles, et indique si le SCRS a exercé ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile.
- **Le CSARS**[59] est un organisme indépendant créé en 1984 afin de surveiller les activités du SCRS et de rendre compte du rendement de ce dernier au Parlement. Pour ce faire, il examine les opérations passées du SCRS et enquête sur les plaintes reçues. Aux termes de la *Loi sur le SCRS*, le CSARS dispose de toute l'autorité requise pour accéder à l'information requise, peu importe son niveau de sécurité, afin d'accomplir son mandat. Les formes que prennent ses vérifications se situent à trois niveaux :
  - entreprendre des études précises sur certaines communications ; entre autres, examiner les rapports du directeur au ministre ainsi que les certificats de l'inspecteur général, les instructions du ministre au SCRS, toutes les ententes conclues par le SCRS, tous les rapports et commentaires entre le ministre et le procureur général, toutes les demandes reçues des ministères et les règlements internes du SCRS. Le CSARS peut aussi réunir et analyser des statistiques sur les activités opérationnelles du SCRS et même confier à ce dernier, ou au Bureau de l'inspecteur général, des recherches concernant certaines de ses activités ;
  - enquêter sur les plaintes reçues d'individus ou de groupes en vertu de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS* ;
  - produire un rapport annuel sur les études accomplies, sur le suivi des plaintes acceptées et sur les activités du SCRS.

58. Voir le site du Bureau de l'inspecteur général, <http://www.publicsafety.gc.ca/abt/wwa/igcsis/igcsis-fra.aspx>.
59. Voir le site du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, <http://www.sirc-csars.gc.ca/abtprp/index-fra.html>.

2.1.4. L'Agence des services frontaliers du Canada[60]

L'ASFC a été créée par décret en conseil en 2003 et légalisée en 2005 par la *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*[61] qui, tout en fixant les limites de son cadre d'opération, établit les attributions particulières de son président et du ministre de la Sécurité publique. Malgré le jeune âge de l'ASFC, le Canada s'est doté depuis sa création de la *Loi sur les douanes*, qui régularise la circulation des biens et des personnes, protège les entreprises canadiennes et perçoit les taxes sur les marchandises. C'est d'ailleurs toujours cette loi qui régit le mandat de l'ASFC. Au cours des ans, la *Loi sur les douanes* a connu de nombreuses refontes, dont celle de 1985[62], qui, depuis, a été modifiée à plusieurs reprises afin de prendre en compte les nombreux accords de libre-échange qui ont vu le jour avec nos partenaires commerciaux depuis vingt ans. L'ASFC, dans ses opérations quotidiennes, administre plus de 90 lois, règlements et accords internationaux, dont certains au nom d'autres ministères et organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux. Il n'en demeure pas moins que l'ASFC est un produit de la politique canadienne récente sur la sécurité nationale et constitue un joueur incontournable dans le réseau des mécanismes mis en place afin de garantir la sécurité des Canadiens.

> L'Agence est chargée de fournir des services frontaliers intégrés contribuant à la mise en œuvre des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique et facilitant le libre mouvement des personnes et des biens – notamment les animaux et les végétaux – qui respectent toutes les exigences imposées sous le régime de la législation frontalière[63].

Dotée d'un effectif d'environ 13 000 fonctionnaires, dont plus de 7 200 agents en uniforme, l'ASFC offre des services dans quelque 1 200 points au pays[64], dont 117 postes frontaliers, 13 aéroports internationaux, 5 grandes installations portuaires, 12 gares maritimes, 440 centres de déclaration dans les marinas pour petits bateaux, 27 emplacements ferroviaires, trois centres de courrier, trois établissements de détention et 82 entrepôts de douane. L'ASFC a également 48 emplacements internationaux où sont affectés des agents d'intégrité des mouvements migratoires. Les actions de l'ASFC concernent une vaste gamme d'activités, nécessitant un personnel diversifié et des équipements et infrastructures variés. Ces activités, qui comprennent l'application de diverses lois, la détention et le renvoi de personnes, le contrôle de l'accès des marchandises, l'évaluation de la salubrité des biens biologiques, l'administration d'un mécanisme de recours contre les décisions de l'ASFC ainsi que la perception des droits et taxes sur les marchandises, ont pour objet de contribuer à la prospérité économique et à la promotion des intérêts canadiens.

60. L'information sur l'ASFC provient de son site Web, <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/menu-fra.html>, consulté en janvier 2012.
61. *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, L.C., 2005, ch. 38, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/C-1.4/>, consulté en janvier 2012.
62. *Loi sur les douanes*, L.R.C., 1985, ch. 1, 2e suppl., <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/C-52.6/page-1.html>, consulté en janvier 2012.
63. *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, *op. cit.*, paragr. 5(1).
64. ASFD (2011). *Rapport ministériel sur le rendement – 2010-2011*, Ottawa, Ministère de la Sécurité publique du Canada, <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2010-2011/inst/bsf/bsf00-fra.asp>, consulté en janvier 2011.

Chaque année, les agents de l'ASFC accueillent plus de 200 000 immigrants et réfugiés, traitent les dossiers de plus de 97 millions de voyageurs et accordent près de 12 millions de mainlevées commerciales, perçoivent quelque 21 milliards de dollars en droits et en taxes, et appliquent les exigences relatives à l'importation et à l'exportation de quelque 30 000 plantes et animaux. L'agent de l'ASFC utilise également les technologies et les techniques de pointe pour déceler les drogues illicites, les armes prohibées ainsi que les produits porteurs de parasites ou de maladies et en interdire l'entrée au Canada. Du point de vue de la sécurité nationale, l'ASFC a renvoyé en 2011 plus de 15 000 personnes jugées inadmissibles au Canada, et géré en 2010 l'arrivée du navire *Sun Sea*[65], ayant à son bord près de 500 passagers srilankais (des réfugiés tamouls), ce qui nécessita la coopération de plusieurs ministères et organismes fédéraux et provinciaux.

2.2. Le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes[66]

Le ministère de la Défense nationale (MDN) a la responsabilité de protéger le Canada, de même que les valeurs et les intérêts des Canadiens, tout en contribuant à la paix et à la sécurité internationales[67]. Pour ce faire, le MDN et les Forces canadiennes (FC) disposent d'un budget global d'environ 20 milliards de dollars et possèdent des ressources humaines de plus 110 000 hommes et femmes, ce qui en fait le plus gros employeur au sein du gouvernement fédéral. Ces effectifs sont répartis comme suit : 65 000 militaires au sein de la Force régulière ; 21 000 militaires au sein de la Première réserve ; 4 250 Rangers canadiens dans 169 communautés ; plus de 20 000 employés civils.

Rappelons que la partie I de la *Loi sur la défense nationale*[68] (LDN) donne au ministre le pouvoir d'exercer son autorité sur les questions de défense nationale, sur le MDN et sur les FC. Précisons que les FC sont une entité séparée et distincte du MDN, ce dernier étant dirigé par un sous-ministre alors que les FC sont commandées par son chef d'état-major, le militaire le plus haut gradé ; ces deux dirigeants relèvent du ministre, dans le cadre d'un mandat complémentaire. En effet, le MDN, sous la direction de son sous-ministre, est responsable des politiques, des ressources, de la coordination interministérielle et des relations internationales en ce qui a trait aux questions de défense, alors que le statut du chef d'état-major, en vertu de la partie II de la LDN, lui confère la responsabilité de commander, de contrôler et d'administrer les FC, de même que celle des processus reliés à la stratégie, aux plans, aux capacités

65. Radio-Canada (2010). *Le* MV Sun Sea *arraisonné (prise 2)*, site Web de Radio-Canada, édition Montréal, 23 août, <http://www.radio-canada.ca/regions/colombie-britannique/2010/08/12/001-tamouls_defense_compatriotes.shtml>, consulté en novembre 2011.

66. Voir le site du MDN et des FC, <http://www.forces.gc.ca/site/home-accueil-fra.asp>.

67. Ministère de la Défense nationale, *Objectifs du MDN et des FC*, Gouvernement du Canada, <http://www.forces.gc.ca/site/about-notresujet/faq/index-fra.asp>, consulté en juillet 2011.

68. *Loi sur la défense nationale*, L.R.C., 1985, ch. N-5, <http://lois-laws.justice.gc.ca/fra/lois/N-5/>, consulté en décembre 2011.

et aux besoins militaires. La LDN, en plus de traiter du statut particulier des militaires comparativement à leurs homologues civils, fait état du code de discipline militaire qui encadre la conduite des militaires et leurs interactions.

De plus, la nature particulière et les capacités uniques des FC leur permettent, dans des circonstances précises, de jouir des responsabilités et des pouvoirs d'intervention additionnels que leur confèrent la *Loi des mesures d'urgence* (L.R.C., 1985, ch. 22, 4e suppl.), la *Loi sur l'aéronautique* (L.R.C., 1985, ch. A-2) et la *Loi sur les pêches* (L.R.C., 1985, ch. F-14)[69]. Il est aussi intéressant de noter que la partie VI (« Aide au pouvoir civil ») de la LDN établit clairement des liens entre le chef d'état-major et le procureur général de chaque province, afin de prêter main-forte aux pouvoirs civils[70]. La suite de notre survol du MDN et des FC se bornera à leurs rôles relatifs au maintien de la sécurité nationale à l'intérieur d'un contexte national et international ; nous décrirons donc brièvement les principales formations qui ont la responsabilité de se préparer et d'intervenir dans ces rôles.

2.2.1. La stratégie de défense

En 2008, le gouvernement canadien a annoncé sa stratégie en matière de défense nationale[71], qui donnait aux FC leurs orientations stratégiques pour les années à venir, tout en leur garantissant les effectifs et les équipements requis pour les mener à bien. Le Canada établit d'abord trois rôles prioritaires et six missions que les FC doivent pouvoir remplir simultanément :

Les rôles des Forces canadiennes

- Défendre le Canada – l'excellence du pays :
  - assurer la sécurité des Canadiens en protégeant les zones de responsabilités territoriales, aériennes et maritimes ;
  - aider les autorités civiles à protéger et à maintenir les intérêts nationaux ;
  - aider les autorités civiles lors d'urgences nationales et les aider à maintenir un état de préparation aux états d'urgence.
- Contribuer à la défense de l'Amérique du Nord – un partenaire solide et fiable :
  - protéger les approches canadiennes du continent en collaboration avec les Forces armées des États-Unis dans le cadre du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) ;

69. Les détails de ces lois se trouvent sur le site du ministère de la Justice du Canada, <http://www.justice.gc.ca/fra/>.
70. *Loi sur la défense nationale*, *op. cit.*, partie VI, « Aide au pouvoir civil », art. 274-285.
71. MDN (2008). *Stratégie de défense : le Canada d'abord*, Ottawa, Gouvernement du Canada, <http://www.forces.gc.ca/site/pri/first-premier/June18_0910_CFDS_French_low-res.pdf>.

- favoriser la sécurité de l'Arctique ;
- rechercher des possibilités de collaboration avec les États-Unis en matière de défense dans d'autres domaines, notamment avec le US Northern Command.

- Contribuer à la sécurité internationale – faire preuve de leadership à l'étranger :
  - participer à des opérations multilatérales sous les auspices d'organisations internationales comme les Nations Unies (ONU) et l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et au moyen de coalitions avec des pays ayant les mêmes convictions ;
  - appuyer les secours humanitaires et le rétablissement de régions dévastées par les conflits ;
  - participer à des mesures d'instauration de la confiance, dont les programmes de contrôle des armements.

Les missions des Forces canadiennes et celles qui doivent pouvoir être conduites simultanément

- Mener des opérations quotidiennes nationales et continentales, y compris dans l'Arctique et par l'entremise du Commandement du NORAD ;
- Offrir leur soutien dans le cadre d'un événement international important au Canada, comme les Jeux olympiques de 2010 ;
- Répondre à une attaque terroriste importante ;
- Appuyer les autorités civiles en cas de crise au Canada, par exemple en cas de catastrophe naturelle ;
- Diriger ou mener une opération internationale importante durant une période prolongée ;
- Déployer des forces en cas de crise à l'étranger pour une période de plus courte durée.

En 2006, les FC se sont restructurées en créant trois nouveaux commandements responsables de conduire des opérations militaires ou d'appuyer d'autres instances gouvernementales et organismes, tant sur le territoire canadien qu'à l'étranger. Ce sont le Commandement Canada, le Commandement de la Force expéditionnaire, et le Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada. Nous devons souligner qu'en adoptant cette posture opérationnelle, les FC embrassaient une structure similaire à celle des Forces armées américaines, avec l'intention de simplifier et d'harmoniser leurs relations avec ces dernières. Nous procéderons brièvement à une description de ces nouveaux commandements canadiens.

2.2.2. Le Commandement Canada

Le Commandement Canada (Comd Cda) voit le jour en 2006 et devient responsable de toutes les opérations de routine et de contingence des FC au Canada et en Amérique du Nord continentale[72]; depuis 2011, il est le commandement militaire responsable de l'ensemble du territoire des Amériques et des Caraïbes. Le Comd Cda est aussi le point de contact pour les autorités civiles canadiennes nécessitant un appui des FC, sous le contrôle de SP.

> Le Commandement Canada assurera la défense contre les menaces et l'agression au Canada, en Amérique du Nord, dans l'hémisphère occidental et dans les approches et soutiendra les autorités civiles en vue d'améliorer la sécurité du Canada et de ses alliés régionaux dans la zone de responsabilité[73].

Afin de pouvoir s'acquitter de cette mission, le Comd Cda assume les rôles suivants :

- patrouilles de surveillance et de souveraineté ;
- recherche et sauvetage aérien et maritime ;
- assistance aux autorités civiles en cas de catastrophes ou d'autres situations d'urgence ;
- soutien aux agences de maintien de l'ordre ;
- soutien aux événements publics majeurs.

Pour y parvenir, la Marine royale canadienne, les Forces terrestres canadiennes et l'Aviation royale canadienne ont plus de 10 000 militaires maintenus en état d'alerte, prêts à défendre la souveraineté canadienne, à aider les Canadiens dans le besoin ou à aider les instances militaires américaines. De plus, pour remplir son rôle, le Comd Cda maintient une étroite collaboration avec de nombreux partenaires, dont :

- Sécurité publique Canada ;
- la GRC ;
- Pêches et océans Canada ;
- la Garde côtière canadienne ;
- les agences provinciales et municipales de maintien de l'ordre ;
- les organisations provinciales et territoriales de mesures d'urgence.

72. Sur ce sujet, une entente entre armées afin d'améliorer la coopération entre le Canada et les États-Unis dans le domaine de leur défense mutuelle, pour le cas où un de ces gouvernements aurait besoin de l'assistance de l'autre, vient d'être signée entre le Comd Cda et sa contrepartie militaire américaine, le *Northern Command*. Commandement Canada (2012). « Les armées du Canada et des É.-U. signent les cadres d'une coopération améliorée », 27 janvier, <http://www.canadacom.forces.gc.ca/daily/20120127.asp>.

73. Prenez note que le MDN et les FC annonçaient le 11 mai que, les FC poursuivant le processus de transformation structurelle entrepris en 2006, une nouvelle structure, le Commandement des opérations interarmées du Canada (COIC), est créée et deviendrait opérationnelle en 2012. Ce nouveau commandement intègrera toutes les activités de Commandement Canada, de même que celles du Commandement de la Force expéditionnaire du Canada et du Commandement du soutien opérationnel du Canada. Défense nationale et Forces canadiennes (2012). « Transformation des Forces canadiennes : nouvelle structure de commandement et de contrôle pour les opérations, BG– 12.021 », 11 mai, <http://www.forces.gc.ca/site/news-nouvelles/news-nouvelles-fra.asp ?id=4195>, consulté le 19 juillet 2012.

2.2.3. Le Commandement des Forces expéditionnaires du Canada

Le Commandement des Forces expéditionnaires du Canada (COMFEC) a été créé en 2006, en fonction du contexte de sécurité internationale qui prévalait alors. En effet, les autorités gouvernementales reconnaissent que la sécurité du Canada débute par la stabilité sur la scène internationale. Les forces du COMFEC ont donc pour mission d'aider les FC à réagir aux menaces à la sécurité du Canada, alors qu'elles sont encore loin de nos frontières[74]. Le COMFEC a ainsi la responsabilité de planifier et de mener à bien toutes les opérations des FC à l'extérieur des Amériques, sauf celles qui sont menées par le Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada. Cette responsabilité exige aussi que le COMFEC anticipe et mène diverses opérations mondiales de concert avec ses partenaires nationaux et internationaux, afin d'appuyer et de promouvoir les intérêts nationaux du Canada. Rappelons que le COMFEC contribue à des opérations qui vont de l'aide humanitaire au maintien de la paix et au rétablissement de la paix et que, pour y parvenir, il emploie des forces maritimes, terrestres et aériennes.

En décembre 2011, le COMFEC comptait plus de 1 200 militaires déployés à l'étranger dans plus de 16 missions opérationnelles, dont 925 militaires au sein de la nouvelle mission de formation de l'OTAN (MFO-A) en Afghanistan.

2.2.4. Le Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada

Le commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada (COMFOSCAN)[75] fournit au gouvernement canadien la capacité de conduire des interventions militaires spéciales dans tout le spectre des conflits, au pays et à l'étranger. Ces dernières comprennent divers types d'opérations spéciales, dont les principales sont :

- les opérations contre-terroristes, qui consistent en des mesures offensives et défensives afin de prévenir, dissuader, empêcher et réagir au terrorisme ;
- les opérations contre-terroristes maritimes, qui consistent en des opérations à l'intérieur d'un environnement maritime extrêmement complexe ;

74. Commandement des Forces expéditionnaires du Canada, *L'énoncé de mission du COMFEC*, <http://www.comfec-cefcom.forces.gc.ca/pa-ap/about-notre/index-fra.asp>, consulté en novembre 2011.

75. Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada, *Contexte*, <http://www.comfoscan.forces.gc.ca/gi-ig/backgrou-contexte-fra.asp>, consulté en novembre 2011.

- les tâches dites de grande valeur, qui consistent en des missions de combat (cinétiques) et autres, assignées par le gouvernement, concernant, entre autres, des opérations de contre-prolifération, de reconnaissance spéciale, d'action directe, de défense, de diplomatie et de développement.

Afin d'accomplir cet éventail de missions hautement spécialisées, le COMFOSCAN dispose d'effectifs évalués entre 2 000 et 2 500 militaires[76] et répartis en quatre unités spécialisées :

- la Force opérationnelle interarmées 2 (FOI 2)[77], dont la mission est de prêter une assistance armée en ce qui concerne une menace à la sécurité nationale, son rôle principal étant la lutte contre le terrorisme ;
- le Régiment des opérations spéciales du Canada (ROSC)[78] ;
- le 427e Escadron d'opérations spéciales d'aviation (427e EOSA)[79] ;
- l'Unité interarmées d'intervention du Canada (UIIC)[80], qui a pour mission de fournir un appui spécialisé rapide et flexible en matière d'incidents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (ICBRN).

2.3. Pêches et Océans Canada[81]

Pêches et Océans Canada (le MPO) a la responsabilité de garantir aux Canadiens le développement durable et l'utilisation sécuritaire des eaux du Canada. Pour ce faire, il s'engage à fournir aux Canadiens des voies navigables sécuritaires et accessibles, des écosystèmes aquatiques sains et productifs, et des pêches et une aquaculture durables.

76. David Pugliese (2006). « Military creates new special forces unit : Forces already recruiting for 750-strong unit to be based in Petawawa ; not linked to JTF2 », *The Ottawa Citizen*, 4 janvier, <http://www.canada.com/components/print.aspx ?id=ead3d771-3242-440f-a74d-397e73297668>.
77. Voir le site de la Force opérationnelle interarmées 2, <http://www.jtf2-foi2.forces.gc.ca/index-fra.asp>, consulté en novembre 2011.
78. Voir le site du Régiment des opérations spéciales du Canada, <http://www.csor-rosc.forces.gc.ca/index-fra.asp>, consulté en novembre 2011.
79. Voir le site du 427e Escadron d'opérations spéciales d'aviation, <http://www.rcaf-arc.forces.gc.ca/427soas-427eosa/index-fra.asp>, consulté en décembre 2011.
80. Information tirée du site Web de l'Unité interarmées d'intervention du Canada, <http://www.cjiru-uiic.forces.gc.ca/index-fra.asp>, consulté en décembre 2011.
81. Informations tirées du site Web du MPO, <http://www.dfo-mpo.gc.ca/us-nous/vision-fra.htm>, consulté le 20 juillet 2011.

2.3.1. La Garde côtière canadienne[82]

Depuis 2005, la Garde côtière canadienne (GCC) est un organisme de service spécial[83] du MPO, qui joue un rôle primordial dans l'exploitation et le développement durables des océans et des voies navigables du Canada. La GCC est placée sous la direction d'un commissaire qui a les pouvoirs d'un sous-ministre délégué et la responsabilité de mettre en œuvre les programmes et d'atteindre les objectifs opérationnels de la GCC. Elle possède un effectif de plus de 4 500 employés répartis dans les grandes régions du Canada, où elle a des bureaux régionaux. Vu la nature très opérationnelle de ses tâches, plusieurs de ses effectifs offrent un service jour et nuit, tous les jours. La GCC gère une flotte de 100 navires, de 20 hélicoptères et de nombreuses petites embarcations qui sont exploités par plus de 2 500 employés œuvrant dans diverses tâches spécialisées.

Le mandat de la GCC est énoncé dans la *Loi sur les océans*[84] et la *Loi sur la marine marchande du Canada*[85]. La *Loi sur les océans* donne au ministre des Pêches et des Océans la responsabilité des services suivants :

> Aides à la navigation ; communications et gestion du trafic maritime ; déglaçage et gestion des glaces ; entretien des chenaux ; recherche et sauvetage maritimes ; intervention en cas de pollution marine ; appui aux autres ministères, conseils et organismes du gouvernement, en fournissant des services de navires et d'aéronefs ainsi que d'autres services[86].

La *Loi sur la marine marchande du Canada* donne au ministre des pouvoirs, des responsabilités et des obligations dans les domaines suivants : « les aides à la navigation ; l'île de Sable ; la recherche et sauvetage ; les interventions en cas de pollution marine ; les services de trafic maritime[87] ».

Après l'établissement de la Politique de sécurité nationale, les ressources maritimes et la capacité de collecte d'information maritime de la GCC, de même que la capacité de surveillance aérienne du MPO, ont été intégrées aux mécanismes d'appuis à la sécurité nationale, ce qui l'amène à collaborer activement, entre autres, avec le MDN, la GRC, l'ASFC, Transports Canada et SP.

82. Cette information provient du site Web de la GCC, <http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Accueil>, consulté en juillet 2011.
83. « [L]es organismes de services spéciaux obtiennent une plus grande marge de manœuvre en contrepartie de l'atteinte de niveaux de rendement et de résultats convenus à l'avance. Les OSS ne sont pas des entités juridiques […] La création d'OSS ne change en rien le statut d'un fonctionnaire, pas plus que son adhésion syndicale. Les OSS continuent de rendre compte des résultats à leur ministère d'attache […] contrairement aux autres services ministériels, les OSS fonctionnent en vertu d'une entente écrite conclue avec le ministère et adaptée à leurs besoins. » Secrétariat du Conseil du Trésor, *Devenir un organisme de service spécial*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/opepubs/TB_B4/bsoa-doss01-fra.asp>, consulté en juillet 2011.
84. *Loi sur les océans*, L.C., 1996, ch. 31, <http://lois.justice.gc.ca/fra/lois/O-2.4/>, consulté en janvier 2012.
85. *Loi sur la marine marchande du Canada*, L.R.C., 1985, ch. S-9, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/S-9/>, consulté en janvier 2012.
86. GCC, *Mission*, <http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Mission>, consulté en juillet 2011.
87. *Ibid.*

2.4. Les autres instances politiques et organismes reliés à la sécurité nationale

Dans cette section, nous compléterons notre tour d'horizon des principaux intervenants fédéraux en matière de sécurité nationale, ayant déjà abordé ceux qui sont les plus actifs. Même en nous bornant à une présentation succincte, nous tenons à bien illustrer les transformations politiques et institutionnelles qui ont été mises en place afin de répondre aux menaces transnationales et à leurs conséquences sur nos capacités nationales depuis les événements du 11 septembre 2001. De nouveau, nous soulignerons la nature systémique de ces changements qui, dorénavant, encadrent la responsabilité de garantir la sécurité nationale, ainsi que la complexité apparente du processus légal et administratif qui accompagne leur mise en œuvre. Il nous faut constater que ces nouvelles mesures visant à renforcer la sécurité nationale sont tant politiques qu'organisationnelles, et que l'on cherche à en réduire l'incidence sur les structures décisionnelles en priorisant la prévention au sein de ces nouveaux mécanismes. Par ailleurs, il nous faut réaffirmer que cette restructuration politique et institutionnelle des mécanismes associés à la sécurité nationale engendre un effet de centralisation, par ailleurs accompagné du maintien d'un niveau élevé de déconcentration[88] et de régionalisation dans l'exécution des services qui y sont rattachés. Malgré les nombreux mécanismes mis en place afin d'éviter tout type d'abus, il n'en demeure pas moins que cette centralisation politique n'est pas sans lourdeur, tout en concentrant énormément de pouvoirs aux mains des autorités gouvernementales.

À la suite des attentats terroristes du 11 Septembre, le Centre de la sécurité des télécommunications Canada (CSTC) a vu le jour aux termes de la *Loi antiterroriste* de décembre 2001, laquelle modifiait la *Loi sur la défense nationale*. Le Livre blanc sur la politique canadienne de sécurité nationale de 2004 allait aussi créer trois nouvelles instances : le Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM), inauguré en 2004, a été rebaptisé le Centre intégré d'évaluation du terrorisme en juin 2011 ; le Conseil consultatif sur la sécurité nationale a vu le jour en 2005 ; est également apparu le Comité consultatif de la Table ronde transculturelle sur la sécurité. En mai 2011, le premier ministre a annoncé la création du Comité du Cabinet sur la sécurité nationale[89].

Notre intention est de montrer la nécessité pour nos instances politiques de contrer les effets de la mondialisation de l'insécurité et l'intensification de la porosité de nos frontières en se dotant de nouveaux mécanismes qui ont pour conséquence de centraliser des ressources reliées à la sécurité nationale qui étaient dispersées dans diverses fonctions. Nous aborderons brièvement chacune de ces instances.

88. Sur la centralisation et la déconcentration, voir Jean Mercier (2010). *L'administration publique : de l'école classique au nouveau management public*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 67-77.

89. Centre de recherche sur la mondialisation (2011). « Canada : Harper présidera un comité chargé de la sécurité nationale », *Mondialisation.ca*, 28 mai : <http://www.mondialisation.ca/index.php ?context=va&aid=25032>, consulté en janvier 2011.

2.4.1. Le Centre de la sécurité des télécommunications Canada

Le CSTC est l'organisme national de cryptologie du Canada. Son mandat fut élargi en 2001 par la *Loi antiterroriste*[90] qui, tout en modifiant la *Loi sur la défense nationale*, lui conférait une capacité renforcée pour prendre part à la guerre contre le terrorisme en lui donnant trois tâches principales[91] :

- au moyen de l'information provenant de l'infrastructure mondiale, offrir un service du renseignement électromagnétique qui porte exclusivement sur le renseignement étranger, en conformité avec les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement ;
- offrir un service de protection des renseignements, des communications électroniques et des infrastructures d'information pour le gouvernement canadien ;
- fournir une assistance technique et opérationnelle aux organismes fédéraux chargés de l'application de la loi et de la sécurité.

Depuis novembre 2011, le CSTC est un organisme autonome qui relève directement du ministre de la Défense nationale ; c'est d'ailleurs ce dernier qui doit rendre des comptes au Cabinet et au Parlement sur les actions du CSTC.

Afin de contrôler la légalité des opérations du CSTC et d'assurer la protection de la vie privée des Canadiens, **un poste de commissaire**[92] fut institué en 1996 en vertu de la partie V.1 de la *Loi sur la défense nationale* et de l'article 15 de la *Loi sur la protection de l'information*, laquelle remplaçait la *Loi sur les secrets officiels*. En plus d'effectuer un examen indépendant des activités du CSTC, le commissaire peut entreprendre des enquêtes selon les plaintes reçues, et il exerce une fonction de défense de l'intérêt public concernant les personnes astreintes au secret à perpétuité, à qui il est interdit de communiquer ou de confirmer des renseignements opérationnels spéciaux[93]. En réponse aux attentats terroristes du 11 septembre 2001, la *Loi antiterroriste* a élargi les fonctions du commissaire afin de maintenir sa pleine

90. *Loi antiterroriste*, L.C., 2001, ch. 41, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/A-11.7>, consulté en juillet 2012.

91. L'information sur le CSTC provient de son site Web, <http://www.cse-cst.gc.ca/index-fra.html>, consulté en janvier 2012.

92. Cette information provient du site Web du Commissaire du CSTC, <http://www.ocsec-bccst.gc.ca/index_f.php>, consulté en janvier 2012.

93. « ''Personne astreinte au secret à perpétuité'' : Soit le membre ou l'employé – ancien ou actuel – d'un ministère, d'un secteur ou d'un organisme de l'administration publique fédérale mentionné à l'annexe ; soit la personne qui a reçu signification à personne de l'avis mentionné au paragraphe 10(1) ou qui a été informée de sa délivrance conformément aux règlements pris en vertu du paragraphe 11(2). […] ''renseignements opérationnels spéciaux'' : Les renseignements à l'égard desquels le gouvernement fédéral prend des mesures de protection et dont la communication révélerait ou permettrait de découvrir, selon le cas (l'identité d'individus, de plans, et de moyens qui mettraient en danger la sécurité nationale) ». Ministère de la Justice du Canada (1985). *Loi sur la protection de l'information*, L.R.C., 1985, ch. O-5, paragr. 8(1), <http://lois-laws.justice.gc.ca/fra/lois/O-5/page-5.html>, consulté en janvier 2012.

capacité sur les activités du CSTC. Depuis 2009, le Bureau du commissaire, même s'il doit acheminer son rapport annuel au ministre de la Défense nationale, a son propre crédit parlementaire[94] et est un organisme indépendant.

2.4.2. Le Centre intégré d'évaluation du terrorisme

Le CIET[95] (ou CIEM, comme on l'appelait jusqu'en 2011) est régi par la *Loi anti-terroriste* et la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*. Il constitue un élément fonctionnel du SCRS.

> Le CIEM travaille sous l'autorité du directeur du SCRS, en consultation avec le conseiller en matière de sécurité nationale (CSN) auprès du premier ministre du Canada. Le CIEM reçoit de son Conseil de gestion une orientation stratégique, des directives et des conseils sur les exigences et les priorités. Ce conseil est un comité interministériel formé des sous-ministres des ministères et organismes qui y sont représentés et coprésidé par le CSN et le directeur du SCRS[96].

Le CIET constitue la seule source d'évaluations de la menace au sein du gouvernement fédéral concernant les attentats terroristes, l'évolution du terrorisme et l'évaluation de la sécurité dans le cadre d'événements spéciaux nationaux ou internationaux, en étudiant les groupes terroristes et les moyens dont ils disposent. Pour ce faire, il réunit des experts de tout l'appareil canadien de la sécurité et du renseignement, avec lesquels il collabore pour déterminer le sujet des évaluations. Ces évaluations sont par la suite diffusées aux partenaires clés et aux autres groupes concernés par la sécurité du Canada.

Le CIET collabore aussi avec ses contreparties au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande, ce qui leur permet d'échanger leurs évaluations et de les diffuser au sein des agences et des services canadiens appropriés. Les partenaires canadiens du CIET sont :

- l'Agence des services frontaliers du Canada ;
- l'Agence du revenu du Canada ;
- le Service canadien du renseignement de sécurité ;
- le Centre de la sécurité des télécommunications Canada ;
- le Service correctionnel du Canada ;
- le ministère de la Défense nationale ;

94. « Un crédit est une autorisation du Parlement visant à engager une dépense à partir du Trésor, permettant ainsi aux membres du Parlement d'exercer une surveillance sur la plupart des dépenses du gouvernement. » Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, « 5. Codes d'autorisation – 2010-2011 », *Plan comptable pour 2010-2011*, Ottawa, Gouvernement du Canada, <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/pceaf-gwcoa/1011/5-fra.html>, consulté en février 2012.

95. Cette information provient du site Web du CIET, <http://itac.gc.ca/index-fra.asp>, consulté en janvier 2012.

96. SCRS (2011), *op. cit.*, p. 31.

- le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE);
- le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada (MAECI);
- le Bureau du Conseil privé (BCP);
- Sécurité publique Canada;
- la Gendarmerie royale du Canada;
- Transports Canada;
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Le CIET entretient également des liens étroits avec d'importants partenaires provinciaux, entre autres les corps provinciaux de police: la Police provinciale de l'Ontario et la Sûreté du Québec.

2.4.3. Le Conseil consultatif sur la sécurité nationale[97]

Le CCSN a pour mandat de conseiller le premier ministre en fournissant des avis spécialisés à son conseiller en matière de sécurité nationale, qui siège au BCP, sur des sujets liés à la sécurité nationale et sur les stratégies, mécanismes et activités nécessaires pour élaborer, mettre en œuvre, évaluer et renforcer un système de sécurité entièrement intégré.

Les membres du CCSN proviennent de l'extérieur du gouvernement et représentent divers champs d'expertise; au nombre de 12, ils sont nommés par le premier ministre, qui renouvelle périodiquement leur mandat.

> La protection de la santé et de la sécurité des Canadiens et des Canadiennes demeure une priorité pour ce gouvernement. Je suis heureux que des experts de ce calibre fassent partie du Conseil consultatif sur la sécurité nationale, a déclaré le premier ministre. Les conseils de ces experts en droit, en relations internationales, en santé et en sécurité publiques, en sûreté des transports et dans d'autres domaines connexes seront précieux pour relever les défis de la sécurité nationale[98].

97. Voir le site Web du CCSN, <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=secretariats&sub=si-sr&doc=acns-ccsn-fra.htm>.
98. Stephen Harper (2010). *Le PM annonce des nominations au Conseil consultatif sur la sécurité nationale*, Ottawa, site Web du Premier ministre, 26 mai, <http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?id=3387>, consulté en novembre 2011.

2.4.4. Le Comité consultatif de la Table ronde transculturelle sur la sécurité[99]

Le Comité consultatif de la TRTS a pour mandat de prodiguer des conseils et perspectives sur la sécurité nationale au ministre de la Sécurité publique ainsi qu'au ministre de la Justice, avec la participation de Canadiens et de Canadiennes qui représentent bien notre société pluraliste et multiculturelle. Il est composé de 15 membres des diverses communautés ethnoculturelles et religieuses du Canada et relève du ministre de la Sécurité publique. Lors des rencontres de la TRTS, des participants additionnels représentant les autorités gouvernementales, les ministères et les organismes concernés par ses travaux se joignent à leurs discussions ; s'y ajoutent à l'occasion divers spécialistes des sujets à l'étude. La TRTS procure au gouvernement, entre autres, un forum qui lui permet d'analyser et de communiquer les répercussions de ses initiatives en matière de sécurité nationale sur les diverses communautés culturelles. Depuis son inauguration en 2005, la TRTS s'est réunie à 13 occasions sur des thématiques variées telles que la sûreté maritime et la *Loi antiterroriste*. La dernière réunion en date de la TRTS, en juin 2011, traitait de la résilience de la collectivité[100].

2.4.5. Le Comité du Cabinet sur la sécurité nationale

Le CCSN[101] fut créé par le premier ministre en vue de définir les orientations stratégiques relatives aux politiques de la sécurité et aux politiques étrangères liées à l'intérêt national du Canada et de superviser les interventions canadiennes pour la sécurité nationale.

> Il n'y a aucun doute que la création d'un comité permanent du cabinet envoie le signal que c'est une « priorité claire » du premier ministre, selon Philippe Lagassé, spécialiste des questions de défense à l'Université d'Ottawa. « Ça fait quelques années que le gouvernement cherche à mieux traiter les enjeux de sécurité nationale. On a d'abord pensé à donner un plus grand rôle au conseiller du premier ministre sur la sécurité ou encore à créer un bureau spécial au sein du Conseil privé. Visiblement, le gouvernement a choisi un comité du cabinet », dit-il. Ce comité aura un œil sur les opérations au Canada, mais aussi sur ce qui se passe à l'étranger. Terrorisme, cyberattaques, relations avec les États-Unis (le périmètre de sécurité), service de renseignements, etc.[102].

En créant ce nouveau comité, le premier ministre cherchait sans doute à donner suite aux projets de loi C-81 (novembre 2005), C-447 (mai 2007) et C-352 (mars 2009), tous intitulés *Loi constituant le Comité de parlementaires sur la sécurité nationale*,

99. Voir le site Web du Comité consultatif de la TRTS, <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/ns/ccrs/index-fra.aspx>.
100. Les comptes rendus des réunions de la TRTS sont affichés sur son site Web, <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/ns/ccrs/mtngs-fra.aspx>, consulté en janvier 2012.
101. Voir le site Web du Premier ministre, *Mandat et composition des comités du Cabinet*, <http://pm.gc.ca/fra/feature.asp ?pageId=53>, consulté en janvier 2012.
102. Centre de recherche sur la mondialisation, *op. cit.*

sans pour autant répondre aux besoins des parlementaires qui, dans un esprit démocratique, cherchaient à avoir accès en comité aux décisions et processus se rapportant à la sécurité nationale[103]. Le CCSN[104] se compose des ministres suivants :

- le premier ministre – président ;
- le ministre de la Sécurité publique – vice-président de ce comité ;
- le ministre de la Justice et Procureur général du Canada ;
- le ministre des Affaires extérieures et du Commerce international ;
- le ministre de la Défense nationale ;
- le ministre de la Coopération internationale ;
- le ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme ;
- le ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités et ministre de l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec ;
- les membres d'office des comités du Cabinet dont ils ne sont pas membres à titre permanent :
  - le ministre des Finances ;
  - le président du Conseil du Trésor.

Ce comité complète notre bref survol des principaux ministères, organismes et instances fédéraux ayant un lien direct avec la mise en place d'un système centralisé de mécanismes afin de contrer les nouvelles et anciennes menaces à la sécurité nationale. Nous aborderons dans la prochaine section les mécanismes de sécurité publique, avec leur encadrement légal, dont disposent les provinces selon leur statut constitutionnel, de même que leurs municipalités. Afin de limiter l'étendue de ce survol, nous n'aborderons que les mécanismes du Québec. Nous avons certes conscience que, même si les provinces ont les mêmes responsabilités constitutionnelles, certaines différences existent quant à l'opérationnalisation de cette fonction, en raison de leurs disparités géographiques et démographiques et de leurs antécédents politiques. Mais il n'en demeure pas moins qu'un survol des institutions québécoises et de leur évolution[105] au cours des dernières années met bien en lumière les transformations générées par une conjoncture sociale en changement dans les domaines de la sécurité publique et de la sécurité civile.

103. Nicholas A. Macdonald (2011). « Les parlementaires et la sécurité nationale au Canada », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 34, n° 4 (hiver).

104. Site Web du Premier ministre, *Mandat et composition des comités du cabinet*, *op. cit.*

105. Voir entre autres l'historique de la sécurité civile au Québec sur le site Web du ministère de la Sécurité publique du Québec, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/index.php?id=historique-civile>, consulté en janvier 2012.

3. LA SÉCURITÉ PUBLIQUE AU SEIN DES INSTANCES PROVINCIALES ET MUNICIPALES

Les provinces ont la responsabilité constitutionnelle[106] de maintenir la sécurité publique et de garantir la protection civile, au sens où ces notions ont été définies dans notre introduction, sur l'ensemble de leur territoire. C'est selon ce même partage constitutionnel que les instances reliées à la sécurité nationale qui se trouvent sur leur territoire demeurent exclusivement du ressort fédéral. Ainsi, aux frontières, dans les aéroports, dans les parcs, dans les territoires, dans les infrastructures, de même qu'aux ports et sur les cours d'eau qui sont de compétence fédérale, on retrouve des fonctionnaires fédéraux. De plus, certaines fonctions provinciales sont accomplies par des instances fédérales, l'exemple le plus probant en étant sans doute celui de la GRC qui, en plus de ses responsabilités nationales, offrait en 2009 des services d'ordre public à plus de 190 municipalités, 184 communautés autochtones et trois aéroports[107].

Aux concepts de sécurité publique et de sécurité civile, nous tenons à ajouter deux notions qui s'y rattachent et que l'on retrouve dans le langage des instances provinciales du Québec. Il s'agit des concepts de sécurité de l'État et de sécurité privée, qui viennent élargir et préciser notre compréhension du champ d'activité de la sécurité publique provinciale, et confirmer, entre autres, que le phénomène lié à la porosité des frontières est bien présent au sein des provinces et des territoires. La **sécurité de l'État** est la préservation des intérêts fondamentaux du Québec, par la sécurité de ses citoyens ainsi que par l'intégrité et la stabilité de ses institutions gouvernementales. Elle est assurée par un ensemble d'activités qui visent à protéger la population, nos institutions ainsi que les infrastructures stratégiques du Québec contre diverses menaces intentionnelles, dont le terrorisme, le crime organisé et l'extrémisme[108].

Le terme **sécurité privée**, employé par le gouvernement du Québec depuis 2006, tire ses origines de la Loi sur la sécurité privée[109], qui remplace la Loi sur les agences d'investigation ou de sécurité de 1962.

> La nouvelle loi encadre l'exercice des activités de sécurité privée dans les secteurs du gardiennage, de la surveillance ou de la protection de personnes, de biens ou de lieux, de l'investigation, de la serrurerie, des systèmes électroniques de sécurité, du convoyage de biens de valeur et du service-conseil en sécurité. Elle exige que toute personne physique qui exerce une activité de sécurité privée au Québec soit dorénavant titulaire d'un permis d'agent. Elle

106. Le partage des compétences entre le fédéral et les provinces se retrouve dans les articles 91 à 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Réjean Pelletier, « Constitution et fédéralisme », dans Pelletier et Tremblay, *op. cit.*, p. 49.

107. Voir le site de la GRC, <http://www.rcmp-grc.gc.ca/about-ausujet/index-fra.htm>, consulté en juillet 2011.

108. MSP, *Sécurité d'État*, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/index.php?id=securite-etat>, consulté en février 2012.

109. Loi sur la sécurité privée, L.R.Q., c. S-3.5, <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php ?type=2&file=/S_3_5/S3_5.htm>, consulté en février 2012.

exige également que toute personne qui exploite une entreprise offrant une activité de sécurité privée soit titulaire d'un permis d'agence de la catégorie pertinente à l'activité offerte[110].

3.1. Le ministère de la Sécurité publique du Québec

La Loi sur le ministère de la Sécurité publique[111] de 1988 encadre les activités du ministère de la Sécurité publique du Québec (MSP)[112] et procure à son ministre l'autorité légale pour remplir ses fonctions, à laquelle s'ajoutent les responsabilités que lui confère la Loi sur la sécurité civile[113] de 2001. Le MSP a sous sa responsabilité le Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, ainsi que cinq directions générales : la Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie ; la Direction générale de la Sûreté du Québec ; la Direction générale des affaires policières ; la Direction générale des services correctionnels ; la Direction générale des services à la gestion.

Une des principales responsabilités du ministre québécois de la Sécurité publique, conformément à la Loi sur la sécurité civile, est de développer, d'élaborer, de mettre à jour et de coordonner la mise en application du Plan de sécurité civile[114] pour le gouvernement du Québec. Ses objectifs principaux sont de prévenir les sinistres, de mieux les contrer, de faciliter la concertation lors de sinistres et de faciliter le rétablissement après un sinistre. Ce plan se réalise donc en collaboration avec les autres ministres et les dirigeants des organismes concernés. En plus de mettre à profit et d'intégrer l'effort des partenaires gouvernementaux, il repose sur un processus d'intervention qui met à contribution des citoyens et des municipalités mieux préparés à faire face à des sinistres, ainsi que sur l'apport incontournable des centres régionaux de la sécurité civile dans toutes les phases du plan provincial. Une des principales forces du Plan de sécurité civile repose sur son cadre d'intervention, qui relève 15 besoins susceptibles d'apparaître dans un sinistre pour lesquels un ministère ou un organisme, selon ses compétences, est désigné comme maître d'œuvre et, en cas de sinistre, prend en charge les responsabilités associées à ce besoin[115]. Afin de faciliter l'élaboration et la mise à jour du plan, trois mécanismes de consultation

110. Bureau de la sécurité privée (2011). *Rapport annuel 2010-2011*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 2, <http://www.bureausecuriteprivee.qc.ca/fr/le-bureau/mission>, consulté en février 2012.

111. La présente loi portait auparavant le titre de Loi sur le ministère du Solliciteur général. Ce titre a été remplacé par l'article 3 du chapitre 46 des lois de 1988. Loi sur le ministère de la Sécurité publique, L.R.Q., c. M-19.3, <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php ?type=2&file=/M_19_3/M19_3.htm>, consulté en janvier 2012.

112. L'information sur le MSP provient de son site Web, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/>, consulté en novembre 2011.

113. Loi sur la sécurité civile, L.R.Q., c. S-2.3, <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php ?type=2&file=/S_2_3/S2_3.htm>, consulté en janvier 2012.

114. Le Plan de sécurité civile du Québec a vu le jour en 2006, remplaçant le Plan d'intervention gouvernemental en cas de sinistre et établissant le Centre des opérations gouvernementales, lequel résultait de l'intégration du Centre national de veille de la sécurité publique et du Centre des opérations territoriales. Voir les détails sur le site Web du MSP, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/index.php?id=historique-civile>, consulté en janvier 2012.

115. Voir les détails du cadre d'intervention du Plan de sécurité civile sur le site Web du MSP. <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/index.php?id=plan-national>, consulté en janvier 2012.

ont été mis sur pied afin d'aider le ministre à s'acquitter de ses responsabilités ; nous y reviendrons brièvement un peu plus loin. De plus, depuis 2011, huit organismes relèvent directement du ministre de la Sécurité publique :

- le Bureau du coroner ;
- le Commissaire à la déontologie policière ;
- le Comité de déontologie policière ;
- le Commissaire à la lutte contre la corruption (Unité permanente anticorruption) ;
- la Commission québécoise des libérations conditionnelles ;
- l'École nationale de police du Québec ;
- l'École nationale des pompiers du Québec ;
- la Régie des alcools, des courses et des jeux.

Nous constatons aussi que ces organismes, dont certains feront plus loin l'objet d'observations particulières, en plus de répondre au ministre de la Sécurité publique, font périodiquement état de leurs activités à l'Assemblée nationale. Chacun de ces organismes est encadré par une ou des lois précises qui établissent son mandat et lui procurent les pouvoirs et les budgets appropriés pour accomplir ses tâches de façon indépendante. De plus, sept d'entre eux, en plus d'avoir un statut d'indépendance, ont pour vocation de représenter directement et objectivement les intérêts des résidents québécois. Ils le font à l'intérieur d'un encadrement transparent et apolitique en exerçant leurs fonctions de surveillance, de vérification de conformité et d'enquête, accompagnées de rapports et de leurs recommandations. De plus, selon la conjoncture au sein de la société québécoise, on procède régulièrement à la révision des lois encadrant ces organismes et, à l'occasion, on institue de nouveaux organismes, comme ce fut le cas avec la création de l'Unité permanente anticorruption en 2011, en réponse aux allégations de pratiques douteuses quant à l'octroi de contrats de travaux publics, de services ou d'approvisionnement des organismes publics[116].

Ce bref portrait du MSP laisse manifestement entrevoir certaines similarités avec Sécurité publique Canada en ce qui a trait à la centralisation des diverses fonctions reliées à la sécurité publique et des mécanismes de surveillance. En effet, afin de répondre efficacement aux besoins d'une conjoncture sociale qui évolue[117], le gouvernement du Québec, dès la fin des années 1980, entreprend une série de transformations ministérielles et légales ayant pour objectif de maintenir un niveau approprié de services à la population québécoise[118]. Le gouvernement du Québec crée en 1986 le ministère du Solliciteur général, qui se voit confier les mandats du maintien de l'ordre et de la sécurité publique, lesquels sont alors retirés au ministère

116. Loi concernant la lutte contre la corruption, L.R.Q., c. L-6.1, <http://www.justice.gc.ca/fra/min-dept/pub/lcape-cfpoa/index.html>, consulté en décembre 2011.

117. MSP (2008). « Un contexte en évolution », *Plan stratégique 2008-2011*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 13-14, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/plan_strategique/plan_strategique_2008-2011.pdf>.

118. Cette information est tirée du site Web du MSP, *Historique de la sécurité publique*, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/index.php?id=historique-civile>, consulté en janvier 2012.

de la Justice. En 1989, le ministère du Solliciteur général devient le ministère de la Sécurité publique, absorbant du même coup le Bureau de la protection civile et la Direction générale de la prévention des incendies, qui relevaient jusque-là du ministère des Affaires municipales. En 1990, la Loi sur l'organisation policière[119] voit le jour ; elle modifie la Loi de police et met fin à la Commission de police du Québec, laquelle sera remplacée par l'établissement d'une société autonome, l'Institut de police du Québec, et de deux nouveaux organismes, le Commissaire à la déontologie policière et le Comité de déontologie policière. Actuellement, plus de 4 300 personnes s'activent au sein du MSP afin de remplir sa mission auprès des résidents du Québec.

Notre intention est de décrire brièvement les directions générales reliées à la sécurité publique et de préciser la nature du rôle de principal intervenant que la province joue en matière d'ordre et de sécurité civile, tout en établissant la nature des liens qui les relient aux instances municipales et fédérales. Nous aborderons indirectement le mandat des municipalités, qui sont en réalité les premiers intervenants en matière de sécurité publique, en décrivant leurs rôles lorsque nous aborderons les instances provinciales avec qui elles collaborent.

Afin de bien encadrer l'action des autorités gouvernementales de la province de Québec, nous enchaînons avec un rappel de la vision et de la mission du MSP.

- **Mission du MSP** : « ''Assurer, de concert avec nos partenaires[120], la sécurité publique au Québec.'' [L]e MSP est appelé à diminuer la vulnérabilité des Québécoises et des Québécois notamment face aux risques liés à la criminalité et aux sinistres[121]. »
- **La vision du MSP** : « ''Un milieu de vie sécuritaire propice au développement social et économique de la société québécoise.'' La sécurité peut se définir comme un État dans lequel les citoyens se sentent confiants devant des menaces de toute nature, en limitant au minimum les risques pour leur intégrité. Elle implique donc qu'ils soient et se sentent à l'abri du danger pour contribuer à la prospérité collective[122]. »

119. La Loi sur l'organisation policière (L.R.Q., c. O-8.1) fut abrogée en 2000 et remplacée en 2001 par la Loi sur la Police, L.R.Q., c. P-13.1, <http://www.canlii.org/fr/qc/legis/lois/lrq-c-p-13.1/derniere/lrq-c-p-13.1.html>, consulté en janvier 2012.

120. Le MSP « compte ainsi sur la collaboration de divers partenaires, dont les organisations policières, les pompiers, les municipalités et les organismes communautaires, sans oublier la Sûreté du Québec et les organismes qui relèvent du ministre de la Sécurité publique. Par leurs actions et leurs interventions, tous contribuent à assurer la sécurité des personnes et des collectivités. » MSP (2008), *op. cit.*, p. 11.

121. Site Web du MSP, « Vision et ministre », *op. cit.*

122. *Ibid.*

3.1.1. La Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie[123]

La Loi sur la sécurité civile[124] et la Loi sur la sécurité incendie[125] encadrent les opérations de la Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie (DGSCSI). Ces dernières portent sur l'ensemble des activités concernant la prévention et la réduction des risques, pour la sécurité des individus et la protection des biens, afin d'éviter qu'un sinistre se produise ou pour en réduire les conséquences et faciliter un retour à la vie normale. Le sous-ministre associé responsable de la DGSCSI dispose de quatre divisions pour remplir son vaste mandat de prévention et d'intervention : développement, opérations, planification et aide financière. Il est aussi le maître d'œuvre pour l'ensemble des relations intergouvernementales pour la sécurité civile. Ce mandat concerne l'élaboration des positions gouvernementales qui doivent être présentées et défendues par le gouvernement dans les relations fédérales-provinciales-territoriales, ainsi que des protocoles de coopération avec toutes les instances gouvernementales et non gouvernementales concernées, qu'elles soient canadiennes ou étrangères. De plus, la DGSCSI a la responsabilité d'organiser les rencontres du Comité de sécurité civile du Québec (CSCQ), un des quatre mécanismes de consultation dont dispose la direction générale. Ces mécanismes seront d'ailleurs abordés ultérieurement. Afin de souligner la diversité et l'amplitude des tâches qui sont liées à la responsabilité de prévention et d'intervention en cas de sinistres, nous aborderons la vocation des quatre divisions.

La Direction du développement

Cette direction a pour fonction de planifier et de soutenir la mise en œuvre des deux lois constitutives de la DGSCSI et voit à l'élaboration, au développement et à la mise en œuvre de mesures de prévention et de réduction des risques de sinistres. Pour réaliser son mandat, elle dispose de trois services. Un premier service s'occupe avant tout de l'élaboration de politiques et d'orientations ministérielles en sécurité civile et de leur conversion en lignes directrices et en procédures opérationnelles. Il est aussi responsable de la recherche et du développement pour la direction. Un deuxième service a pour mandat de réaliser des analyses de risque sur l'ensemble du territoire et d'encadrer la mise en application des mesures de prévention et de réduction des risques. Un autre aspect de ce service consiste à dresser un inventaire des risques de sinistre présents sur le territoire et des activités qui découlent de cette responsabilité, soit les mécanismes de diffusion, les études de vulnérabilité, le maintien d'une expertise en matière de recension et d'analyse des risques naturels et anthropiques, et le soutien à la recherche. Le troisième service est responsable

123. Les informations de cette section proviennent du site Web de la DGSCSI du MSP, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/index.php?id=mandat-dgscsi>.

124. Loi sur la sécurité civile, L.R.Q., c. S-2.3, 4e version, <http://www.canlii.org/fr/qc/legis/lois/lrq-c-s-2.3/derniere/lrq-c-s-2.3.html>, consulté en janvier 2012.

125. Loi sur la sécurité incendie, L.R.Q., c. S-3.4, <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php ?file=/S_3_4/S3_4.html&type=2>, consulté en février 2012.

de la conception, de la rédaction et de la diffusion de connaissances sur les sinistres et les incendies, de même que des conseils sur les moyens pour les prévenir et en réduire les conséquences.

La Direction des opérations

Cette direction a pour responsabilité d'animer les activités de la DGSCSI, de mettre en œuvre les divers plans de mobilisation et de coordonner les ressources gouvernementales lors des situations d'urgence et des sinistres. Selon la situation, elle est aussi appelée à assurer le contrôle des opérations régionales et à servir de centre de coordination provinciale pour l'ensemble des opérations tombant sous la responsabilité de la DGSCSI. Pour accomplir ses tâches, la Direction des opérations gère et coordonne les activités du Centre des opérations gouvernementales qui est, à toutes fins pratiques, le centre nerveux du complexe du MSP où les ressources de communication, d'information et d'alerte sont regroupées afin de maintenir une constante vigie sur les situations d'urgences pouvant porter atteinte à la sécurité des personnes et causer des dommages aux biens. L'exploitation de ce centre se fait en partenariat avec l'Organisation de la sécurité civile du Québec, qui réunit plus de 38 ministères et organismes. Cette direction offre aussi un service de soutien aux régions, qui prend diverses formes, afin d'appuyer les régions et les municipalités dans leur préparation de schémas de sécurité civile et de schémas de couverture d'incendie, y compris l'aide à l'évaluation environnementale et des conseils techniques sur divers aspects. De plus, elle exploite sept directions régionales qui ont pour mandat d'appuyer les municipalités locales et régionales dans l'application des lois sur la sécurité civile et la sécurité incendie.

La Direction de la planification

Cette direction a pour mandat la planification de la réponse gouvernementale en cas de sinistre, ainsi que l'encadrement des activités de l'Organisation de la sécurité civile du Québec (OSCQ). Son principal mandat se traduit par l'implantation du Plan national de sécurité civile et ses contingences, tout en coordonnant la structure interministérielle de l'OSCQ. La Direction de la planification possède aussi un service responsable de l'élaboration des programmes qui appuient le mandat de la DGSCSI, concernant l'admissibilité aux divers programmes d'aide aux personnes morales et physiques, la préparation des réclamations pour le gouvernement fédéral lors de dépenses supplémentaires après un sinistre majeur et la conception de programmes pour les nouveaux sinistres, selon leurs particularités.

La Direction de l'aide financière

Cette direction a été mise sur pied de manière à offrir de l'assistance financière en cas de sinistre ou lorsque les vies et les biens sont menacés, en administrant les programmes gouvernementaux d'aide pour les personnes physiques et morales qui subissent des préjudices.

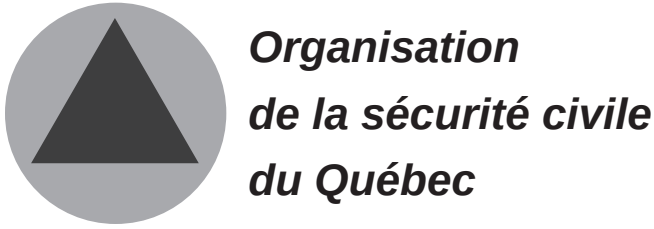
Les mécanismes de coordination

La DGSCSI a la responsabilité de superviser les trois mécanismes de coordination en sécurité civile qui ont été mis en place afin d'intégrer tous les intervenants gouvernementaux, non gouvernementaux, municipaux et bénévoles, tant au niveau stratégique que tactique, afin d'améliorer le degré de préparation et de prévention, de même que l'efficacité et l'efficience de ses interventions en cas de sinistre[126].

- **L'Organisation régionale de la sécurité civile** regroupe les instances gouvernementales présentes dans la région, et le directeur régional de la DGSCSI agit comme coordonnateur de leurs ressources lorsque les municipalités ne sont plus en mesure d'affronter seules les conséquences du sinistre. À ces intervenants, il faut ajouter les instances fédérales, les organismes non gouvernementaux locaux et ceux qui s'y ajoutent selon la nature du sinistre, ainsi que les divers groupes de bénévoles qui voient le jour afin de contribuer aux interventions[127].
- **L'Organisation de la sécurité civile du Québec** réunit tous les coordonnateurs des instances gouvernementales en matière de sécurité civile. Elle a une responsabilité de planification des mesures de sécurité civile à l'échelle provinciale et de coordination des activités de tous les intervenants gouvernementaux selon le Plan de sécurité civile. L'OSCQ comporte la participation active de 17 ministères et de 21 organismes gouvernementaux. Le coordonnateur désigné est le sous-ministre associé de la DGSCSI.

FIGURE 14.2.

LOGO DE L'ORGANISATION DE LA SÉCURITÉ CIVILE AU QUÉBEC



Note : Ce logo connu internationalement est utilisé par l'OSCQ pour s'identifier lors de sinistres.

Source : MSP, *Mécanismes de coordination*,<http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/index.php?id=mecanismes-coordination>.

126. Site Web du MSP, *Mécanismes de coordination*, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/index.php?id=mecanismes-coordination>, consulté en janvier 2012.
127. SOS Richelieu est un exemple récent qui vit le jour en raison de l'ampleur des inondations sur le Richelieu à l'automne 2011. Voir le site Web de SOS Richelieu, <http://www.sosrichelieu.com/>, consulté en décembre 2011.

- **Le Comité de sécurité civile du Québec** regroupe les sous-ministres et les dirigeants des principaux ministères et organismes habituellement interpellés, de par leur nature, lors de sinistres, ainsi que le coordonnateur de l'OSCQ. Le CSCQ est dirigé par le secrétaire général du gouvernement du Québec. Il a comme responsabilités d'orienter et d'approuver la planification en matière de sécurité civile et de superviser le déploiement de ressources lors de sinistres. Le CSCQ est composé de représentants des instances suivantes :
  - le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire ;
  - le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation ;
  - le ministère du Conseil exécutif ;
  - le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ;
  - le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale ;
  - le ministère des Relations internationales ;
  - le ministère des Ressources naturelles et de la Faune ;
  - le ministère de la Santé et des Services sociaux ;
  - le ministère de la Sécurité publique ;
  - le ministère des Services gouvernementaux ;
  - le ministère des Transports ;
  - Hydro-Québec ;
  - la Sûreté du Québec.

La sécurité incendie au Québec

Elle englobe les mesures de prévention, de planification pour la lutte contre les incendies. La Loi sur la sécurité incendie définit les niveaux de responsabilités en précisant les mesures que chacun devrait prendre, ainsi que les responsabilités en matière de prévention, de planification ou de lutte contre les incendies. Le MSP met l'accent sur la prévention, dont la promotion d'activités de sensibilisation et d'éducation du public en sécurité incendie, la formation de pompiers professionnels au Québec, la mise en commun des ressources entre les municipalités et l'organisation de services de protection contre l'incendie. Le MSP est aussi responsable de la réalisation de recherches et de travaux sur la sécurité et la gestion des risques d'incendie, la planification des secours et l'amélioration des techniques, des protocoles et des équipements.

L'École nationale des pompiers du Québec[128], créée en 2000 dans la foulée de la réforme de la Loi sur la sécurité incendie, a pour mission de veiller à la pertinence, à la qualité et à la cohérence de la formation des pompiers et du personnel municipal travaillant en sécurité incendie. Elle relève directement du ministre de la Sécurité publique. En 2004, les exigences minimales de formation des pompiers ont été révisées suite à la promulgation d'un nouveau règlement sur les conditions d'exercice au sein d'un service d'incendie municipal. Dans son rapport annuel de 2010-2011[129] transmis au ministre de la Sécurité publique et au Parlement, l'École souligne que 2 378 candidats ont participé à divers programmes de formation au cours de l'exercice, dont 1 331 ont reçu un certificat portant le sceau de l'International Fire Service Accreditation Congress[130].

Les administrations régionales doivent établir des schémas de couverture de risque, lesquels constituent un outil de gestion des risques d'incendie et de prise de décision pour les élus municipaux et pour le service d'incendie. Ce processus de planification engendre une amélioration des connaissances sur les risques d'incendie dans le territoire régional, ce qui permet d'améliorer l'affectation des ressources pour garantir une protection optimale. Les municipalités sont par ailleurs les maîtres d'œuvre de la gestion des services d'incendie et des ressources affectées au combat des incendies. Ne l'oublions pas, les pompiers sont les premiers intervenants institutionnels lors d'un incendie et sont souvent appelés en renfort lors d'autres sinistres. Près de 21 800 pompiers, officiers et directeurs font partie des services de sécurité incendie, dont 17 300 sont à temps partiel. Ces pompiers sont répartis dans 721 services municipaux de sécurité incendie.

3.1.2. La Direction générale de la Sûreté du Québec

La Sûreté du Québec, corps de police national, agit sous l'autorité du ministre de la Sécurité publique et a compétence pour prévenir et réprimer les infractions aux lois sur l'ensemble du territoire du Québec. La Sûreté a également compétence pour prévenir et réprimer les infractions aux règlements municipaux applicables sur le territoire des municipalités sur lequel elle assure des services policiers[131].

Les corps de police, ainsi que chacun de leurs membres, ont pour mission de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, de prévenir et de réprimer le crime et, selon leur compétence respective énoncée aux articles 50 et 69, les infractions aux lois ou aux règlements pris par les autorités municipales, et d'en

128. Voir le site Web de L'École nationale des pompiers du Québec, <http://www.ecoledespompiers.qc.ca/l-enpq/mission>, consulté en décembre 2011.

129. École nationale des pompiers du Québec (2011). *Rapport annuel 2010-2011*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 15, <http://www.ecoledespompiers.qc.ca/client_file/upload/enpq_plan_action_rapports_annuels/w-ENPQ_RAG-2011.pdf>.

130. C'est un système autonome, dirigé par des pairs, qui accrédite les programmes de certification des services d'incendie au même titre que les programmes d'enseignement supérieur menant à un diplôme dans le domaine de la sécurité incendie. L'IFSAC est une organisation à but non lucratif faisant partie du programme de sécurité incendie du collège d'ingénierie, d'architecture et de technologie, sous l'égide de l'Université de l'Oklahoma. Voir <http://www.ifsac.org/>.

131. Loi sur la police, L.R.Q., c. P-13.1, art. 50, <http://www.canlii.org/fr/qc/legis/lois/lrq-c-p-13.1/derniere/lrq-c-p-13.1.html>, consulté en janvier 2012.

> rechercher les auteurs. Pour la réalisation de cette mission, ils assurent la sécurité des personnes et des biens, sauvegardent les droits et les libertés, respectent les victimes et sont attentifs à leurs besoins, coopèrent avec la communauté dans le respect du pluralisme culturel. Dans leur composition, les corps de police favorisent une représentativité adéquate du milieu qu'ils desservent[132].
>
> Dans le contexte de son mandat légal, la Sûreté du Québec applique diverses lois fédérales sur le territoire québécois, dont principalement le *Code criminel*, la *Loi sur les aliments et drogues*, la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, la *Loi sur les armes à feu*, la *Loi sur les explosifs* et la *Loi sur la marine marchande du Canada*[133].

Ces trois citations résument bien le mandat particulier de la Sûreté du Québec (SQ) et le rôle incontournable qu'elle remplit avec les corps policiers municipaux pour contribuer au maintien de la paix, de l'ordre et de la sécurité publique au sein du territoire québécois. En tant que police nationale du Québec, elle se distingue des corps policiers municipaux en assurant un service central de renseignements pour la lutte contre le crime, qu'elle met au service des instances policières municipales. La SQ est, de plus, le seul corps policier québécois à offrir un service de police de niveau 6. Chaque corps de police municipale doit fournir un service de gendarmerie, d'enquêtes, de mesures d'urgence et de services de soutien, et le niveau de population qu'il dessert correspond à un niveau de service qu'il doit fournir à sa population. Ainsi, plus le niveau est élevé, plus le corps policier doit desservir une grande population et lui prodiguer une gamme de services spécialisés[134]. Ainsi, le niveau 6 représente des tâches uniques en ce qui concerne les services d'enquête, de mesures d'urgence et de soutien.

La SQ, comme sa contrepartie fédérale, est appelée à offrir des services de police de niveau 1 aux municipalités de moins de 100 000 habitants, selon des ententes précises entre le ministre de la Sécurité publique et la municipalité régionale de comté. De plus, compte tenu de ses services spécialisés, la SQ est appelée à appuyer toutes les municipalités du Québec et à intervenir conjointement avec les forces policières municipales et autochtones. Elle a aussi la responsabilité de faire respecter les lois québécoises, notamment le Code de la sécurité routière, la Loi sur l'assurance automobile, la Loi sur les explosifs et la Loi sur la Société des alcools.

La Sûreté du Québec[135]

La SQ a une histoire qui remonte au début de la Confédération, et son appellation actuelle date de 1968. Au début des années 1970, elle a complété une restructuration majeure de ses services. Depuis, la SQ a connu de nombreuses additions et plusieurs transformations : en 1974, le Centre de renseignements policiers du Québec est relié

132. *Ibid.*, art. 48.

133. Voir la Direction générale de la SQ sur le site Web du MSP, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/index.php?id=mandat-sq>, consulté en décembre 2011.

134. Site Web du MSP, *Les six niveaux de service policier*, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/index.php?id=six-niveaux-service>, consulté en décembre 2011.

135. Les informations de cette section sur la SQ sont tirées de son site Web, <http://www.sq.gouv.qc.ca/index.jsp> et de son *Rapport annuel de gestion 2006-2007*, <http://www.sq.gouv.qc.ca/mission-et-services/publications/rapport-annuel-de-gestion-2006-2007.pdf>, consulté en décembre 2011.

au Centre d'information de la police canadienne ; en 1986, elle est regroupée sous l'égide du MSP ; en 2000, la Loi sur la police remplace la Loi sur l'organisation policière de 1988 ; en 2002, l'intégration des services municipaux s'accentue ; en 2004, le Centre de coordination du système d'analyse des liens de la violence associée aux crimes est mis sur pied[136].

La SQ est dirigée par un directeur général, un policier de carrière qui dispose de près de 5 300 policiers et de plus de 1 800 employés civils, dont 170 occasionnels. En plus de conseiller le ministre sur les questions policières et de sécurité publique et de commander et administrer la SQ comme le prescrit la Loi sur la police, il coordonne les activités de son quartier général provincial, qui sont regroupées sous quatre grandes fonctions, soit la surveillance du territoire, les enquêtes criminelles, les affaires institutionnelles et l'administration. En plus de son quartier général, la SQ est dotée d'effectifs répartis sur 10 districts et 118 postes, qui desservent 1 028 villes, municipalités et territoires regroupés en 86 municipalités régionales de comté (MRC). Chaque district est responsable d'un nombre déterminé de postes de police, en fonction du nombre de MRC sur son territoire, de postes auxiliaires et de postes autoroutiers. De plus, le district dispose d'un quartier général dont les fonctions sont réparties en quatre bureaux : celui du commandant, celui de la surveillance du territoire, celui de l'administration et celui des enquêtes.

3.1.3. La Direction générale des affaires policières[137]

La Direction générale des affaires policières (DGAP) a pour mandat principal de conseiller le ministre de la Sécurité publique sur l'organisation policière, la prévention de la criminalité, la lutte contre le crime organisé et le terrorisme. De plus, son sous-ministre associé est aussi responsable des questions concernant la sécurité publique, la sécurité privée et la sécurité de l'État. La DGAP comprend quatre directions : la sécurité de l'État, la prévention et l'organisation policière, la sécurité dans les palais de justice, la protection des personnalités. Seules les directions de la sécurité de l'État et de la prévention et de l'organisation policière seront abordées ici. Nous en profiterons aussi pour présenter les principaux aspects qui caractérisent la sécurité policière au Québec.

La Direction de la sécurité de l'État

Cette direction traite principalement les questions relatives au terrorisme et aux autres menaces susceptibles de porter atteinte à la sécurité de la province, ainsi que les mesures à prendre pour les contrer et les actions qui s'y rapportent. Elle joue aussi un rôle dans la coordination des efforts gouvernementaux de lutte contre le crime organisé, les gangs de rue et l'économie souterraine. Pour s'acquitter de son mandat, elle dispose de l'aide du Centre de gestion de l'information autonome relative aux menaces à la sécurité de l'État.

136. Site Web de la SQ, *Historique de la Sûreté*, <http://www.sq.gouv.qc.ca/mission-et-services/historique-de-la-sq/historique-surete-du-quebec.jsp>, consulté en janvier 2012.

137. Les informations de cette section sur la DGAP proviennent de son site Web, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/index.php?id=mandat-dgap>.

La Direction de la prévention et de l'organisation policière

Le mandat de cette direction se partage entre deux grandes responsabilités, comme son titre le laisse sous-entendre. En ce qui concerne la première responsabilité, elle produit les orientations et les services-conseils en matière de prévention et gère les programmes de financement qui leur sont rattachés. En 2001, le gouvernement du Québec a adopté la Politique ministérielle en matière de prévention de la criminalité[138], dans laquelle il donne la définition suivante :

> La prévention consiste en des mesures proactives et non pénales qui ont pour but spécifique de réduire la criminalité en agissant sur les facteurs qui la déterminent, soit sur les circonstances et l'environnement dans lesquels sont commis les délits ou encore sur les facteurs contemporains qui prédisposent à la criminalité[139].

Le gouvernement du Québec, pour implanter cette culture de prévention, a adopté une stratégie intégrée qui s'articule autour d'un leadership national, d'un maître d'œuvre au plan local, d'une démarche structurée de planification des interventions préventives, d'une concertation interministérielle et d'un partenariat avec les acteurs de tous les milieux : policier, scolaire, communautaire, gouvernemental et universitaire[140].

L'organisation policière, c'est ce qui chapeaute, à toutes fins pratiques, la profession policière au Québec. Entre autres, elle consiste à élaborer et coordonner la mise à jour des orientations stratégiques et des politiques du MSP et à assurer la maîtrise d'œuvre des modifications législatives et réglementaires qui s'y rattachent. De plus, cette responsabilité comporte la coordination de la consolidation des niveaux de service, des services de base aux plus spécialisés. C'est aussi cette direction qui a pour tâche de recommander et d'implanter les politiques et pratiques policières concernant les services offerts à la population et l'uniformité de leurs interventions.

La police au Québec

La mission des corps policiers du Québec comporte trois volets : maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique ; prévenir et réprimer le crime et les infractions aux lois et aux règlements municipaux ; enfin, rechercher les auteurs des crimes et infractions. On retrouve quatre types de corps policiers dans le territoire québécois. Les corps policiers municipaux relèvent de leurs autorités municipales, mais leur organisation et leur effectif minimal sont approuvés par le ministre de la Sécurité publique. Les autres corps policiers sont ceux de la GRC, de la SQ et les corps policiers autochtones, constitués sur la base d'ententes triparties entre un conseil de bande, le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral.

---

138. Direction des affaires policières et de la prévention de la criminalité (2001). *Politique ministérielle en prévention de la criminalité pour des milieux de vie plus sécuritaires*, Québec, Gouvernement du Québec, Ministère de la Sécurité publique, Direction des communications, novembre, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/publications/politique_prevention_criminalite/politique_prev_novembre01.pdf>, consulté en février 2012.

139. *Ibid.*, p. 10.

140. Voir le site Web du MSP, *Politique ministérielle en prévention de la criminalité*, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/index.php?id=politique-prevention-criminalite>, consulté en février 2012.

En ce qui concerne la répartition géographique des corps policiers, les municipalités métropolitaines et les régions métropolitaines de recensement, au nombre de huit, doivent être desservies par des services policiers de niveau 2 ou plus. Entre autres, le Service de police de la Ville de Montréal[141], deuxième corps policier municipal en importance au Canada avec un effectif de plus de 7 150 policiers et employés civils, offre des services de niveau 5, alors que le service de police de la ville de Québec est de niveau 4[142]. À l'extérieur de ces zones, les municipalités de 50 000 habitants et plus ont l'obligation d'être desservies par un corps de police municipale d'un niveau de service minimum de 1. Il est bon de préciser que le nombre de corps policiers a beaucoup diminué au fil des ans, à la suite de réorganisations et de regroupements des services policiers. De 109 corps policiers municipaux que le Québec comptait en 2001, on n'en comptait plus que 34 en 2008, dont 21 de niveau 1, 17 de niveau 2, 3 de niveau 3, 1 de niveau 4 et 1 de niveau 5.

L'École nationale de police du Québec[143]

En 2000, en vertu de la Loi sur la police, l'École nationale de police du Québec est instituée en remplacement de l'Institut de police du Québec. Cette personne morale mandataire du gouvernement du Québec relève directement du ministre de la Sécurité publique. Elle est le seul établissement dédié à la formation policière et coopère avec les établissements d'enseignement collégial, les universités et les corps policiers. Sa vocation particulière l'amène à s'associer à divers ministères et à entretenir des liens avec des partenaires policiers et de formation policière nationaux et internationaux. En plus d'offrir la formation des compétences en patrouille-gendarmerie, en enquête et en gestion policière de base, elle propose des activités de perfectionnement professionnel. L'établissement compte sur des effectifs de 306 policiers et civils, dont 170 réguliers. Le personnel policier provient en grande partie de la SQ, du Service de police de la Ville de Montréal et des autres corps policiers municipaux, lesquels sont appuyés par des spécialistes civils. En 2011, l'École nationale de police a diplômé 853 candidats en formation initiale et donné plus de 243 000 heures-personnes en perfectionnement professionnel et en formation sur mesure[144].

141. Voir le site du Service de police de la Ville de Montréal, <http://www.spvm.qc.ca/fr/>, consulté en février 2012.

142. Voir le site Web du MSP, *Les six niveaux de services policiers*, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/index.php?id=six-niveaux-service>, consulté en février 2012.

143. Les informations de cette section proviennent principalement du site Web de l'École nationale de police du Québec, <http://www.enpq.qc.ca/>, consulté en février 2012.

144. École de police nationale du Québec (2011). *Rapport annuel de gestion 2010-2011*, Nicolet, Gouvernement du Québec, 4e trimestre, p. 92, <http://www.enpq.qc.ca/pdf/RAG2010-2011.pdf>.

3.2. Les collaborations hors-Québec en matière de sécurité de l'État

> Alors que la guerre classique relève des États souverains, la prévention et le traitement des nouvelles sources de danger dépendent souvent des États fédérés et des collectivités locales[145].

Par son énoncé de politique internationale de 2006, le ministère des Relations internationales du Québec s'est doté d'une stratégie portant sur sa contribution à la sécurité du Québec et du continent nord-américain. Le chapitre 5 de cet énoncé de politique établit clairement deux priorités à l'intérieur du champ de compétence du Ministère :

> S'assurer d'un accès rapide et fiable à l'information stratégique et participer aux travaux des instances régionales et internationales sur les questions de sécurité non militaire.
>
> […]
>
> Favoriser une circulation fluide et sécuritaire des personnes et des marchandises à la frontière et renforcer la sécurité des infrastructures stratégiques du Québec[146].

Ces priorités concernent les champs d'activité suivants : la lutte contre le terrorisme, la criminalité transnationale organisée, la sécurité des échanges économiques, la lutte contre les pandémies, la gestion des risques environnementaux et les catastrophes naturelles. C'est ainsi que le Québec a su, depuis quelques années, ratifier des ententes de coopération en matière de sécurité intérieure et d'échange de renseignements avec les quatre États américains qui lui sont limitrophes, soit le Vermont en 2003, le Maine en 2004, le New Hampshire en 2004 et l'État de New York en 2004 et 2008, ainsi qu'avec l'État du Massachusetts en 2007.

De plus, dans le but d'unir ses efforts de sécurité de l'État, le Québec s'est joint au Consortium des directeurs de la sécurité de l'État de la région du Nord-est (Northeast Regional Homeland Security Directors Consortium – NRHSDC), qui a pour objectifs d'élaborer des stratégies communes de sécurité intérieure, d'établir de meilleures pratiques et d'échanger l'information et l'expertise, entre autres, en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme. Le NRHSDC regroupe les représentants de la sécurité intérieure de dix États américains (Connecticut, Delaware, Maine, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, Pennsylvanie, Rhode Island, Vermont) et leurs équivalents de l'Ontario, du Québec et du Nouveau-Brunswick[147].

145. Ministère des Relations internationales (2006). « Contribuer à la sécurité du Québec et du continent nord-américain », chapitre 5 de *Politique internationale du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 67, <http://www.mri.gouv.qc.ca/Content/documents/fr/Politique_int5.pdf>, consulté en juillet 2012.

146. *Ibid*., p. 76-77.

147. Site Web du MSP, *Les collaborations hors Québec en matière de sécurité de l'État*, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/index.php?id=collaborations-hors-quebec>, consulté en février 2012.

CONCLUSION

Ce qui se voulait un bref survol de l'administration de la sécurité nationale au sein de nos institutions gouvernementales s'est finalement révélé un travail plutôt descriptif de diverses activités reliées en réseaux institutionnels parallèles et superposés, avec des ramifications qui se prolongent au-delà des frontières canadiennes. De plus, au cours des dernières décennies, ces réseaux et leurs fonctions ont été bouleversés et transformés par une démarche d'intégration et de centralisation systémique. En effet, la conjoncture internationale depuis les événements du 11 septembre 2001 a eu pour effet d'élargir le champ de l'insécurité nationale, tout en confirmant la porosité de nos frontières nationales. Ainsi, afin d'illustrer administrativement l'ampleur de ce processus, nous nous devions de dépeindre ses effets sur nos institutions politiques et bureaucratiques. Nous devons, par contre, avouer humblement que cet exercice est incomplet, compte tenu de l'ampleur et de la diversité des activités que nos autorités gouvernementales ont mises sur pied dans leurs efforts pour contrer l'insécurité dans notre société.

> La toute première politique en son genre au Canada, *Protéger une société ouverte* adopte une approche intégrée en matière de sécurité à l'échelle de la fonction publique. Elle repose sur un modèle qui permet de s'adapter lorsque les circonstances évoluent. Elle a été élaborée de façon à répondre aux besoins en matière de sécurité nationale tout en protégeant des valeurs canadiennes fondamentales, à savoir l'ouverture, la diversité et le respect des libertés civiles[148].
>
> Les distinctions qui existaient entre sécurité extérieure et sécurité intérieure sont en train de disparaître. Cette nouvelle réalité requiert plus que jamais la collaboration de toutes les parties intéressées, tant au niveau mondial, national, régional que local.
>
> Au sein de la fédération canadienne, la sécurité n'est pas réservée en exclusivité à un ordre de gouvernement. Plusieurs compétences des provinces sont directement interpellées. Les pouvoirs du Québec en matière d'administration de la justice et de la santé, le rôle qu'il joue en environnement et en agriculture, ses responsabilités en matière de sécurité publique et l'impact des nouveaux enjeux de sécurité sur son économie font qu'il ne peut rester à l'écart des préoccupations internationales de sécurité[149].

Au vu de ces citations et de notre analyse multiforme, nous ne pouvons que conclure sur la difficulté d'établir les menaces qui mettent en danger la sécurité de nos sociétés, de prioriser ces menaces et d'y répondre adéquatement. En effet, à qui la sécurité est-elle destinée ? À l'individu, à la municipalité, à la province, au Canada, au système international, à l'environnement mondial ? Par la suite, lorsqu'on cherche à déterminer les moyens de répondre à ces manquements de sécurité et la provenance des ressources nécessaires, on prend conscience de l'ampleur et de la subjectivité de ce processus gouvernemental, compte tenu du nombre élevé d'intervenants et de leur nature. De plus, un surcroît de sécurité pour le bien commun ne

148. Bureau du Conseil privé, *op. cit.*, p. vii.

149. Ministère des Relations internationales. *Contribuer à la sécurité du Québec et du continent nord-américain*, Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/politique_internationale/securite/index.asp>, consulté en février 2012.

compromet-il pas nos libertés individuelles ? Enfin, qui doit déterminer la nature des insécurités qui menacent notre intégrité sociétale et le degré de dangerosité que nous devons leur accorder ?

Par contre, nous avons observé que les diverses autorités gouvernementales ont opté pour une même stratégie, soit de consolider en des lieux précis la capture de l'information et la coordination des efforts requis pour contrer les menaces à notre intégrité sociétale. De plus, il semble bien qu'on ait délibérément choisi d'intégrer et de centraliser administrativement le processus relié aux activités de prévention, et que les activités liées à l'opérationnalisation de la sécurité soient aussi intégrées, bien que décentralisées par champ d'activité et par niveau gouvernemental, afin d'accélérer leur exécution et de prendre en compte les particularités régionales. Pour l'instant, il appert que cette approche répond bien à la conjoncture de l'insécurité, tout en permettant à nos gouvernements, à leurs institutions et à leurs organismes d'y répondre d'une façon efficace et efficiente. Même si plusieurs instances et contrepoids furent institués afin de garantir la transparence et le respect de l'esprit de nos lois dans la livraison des nombreux services requis par cette fonction, il n'en demeure pas moins que les gouvernements se sont progressivement dotés de mécanismes décisionnels qui, à toutes fins pratiques, ont la capacité de définir unilatéralement ce qui constitue l'insécurité et de prendre les mesures appropriées pour contrer les menaces, souvent en brimant certains droits individuels au nom de la sécurité nationale et de la sécurité publique.

PARTIE 3

L'ÉPANOUISSEMENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE LA SOCIÉTÉ

La politique sociale résout ainsi deux problèmes au niveau de l'individu et de la société. Le concept d'égalité des chances ouvre à l'individu la possibilité de mieux se déplacer au sein de la structure des places que le système définit, et le concept de capital humain permet d'agencer la formation des individus pour répondre aux besoins de la société.

Xavier GREFFE
La politique sociale, 1975

CHAPITRE 15

LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE

Allison Harell

La démocratie est fondamentalement un processus par lequel les membres d'une communauté politique contrôlent les actions de ceux qui les gouvernent. Ce sont les élections qui remplissent cette fonction de contrôle dans les démocraties représentatives – la forme de démocratie la plus commune dans les États modernes occidentaux. Dans les élections, les citoyens choisissent des personnes qui vont agir comme leurs agents dans le développement des lois qui vont structurer et contraindre toutes les composantes de l'État moderne : les lois permettent ou interdisent des actions, encadrent le financement d'institutions variées et instaurent les règles qui régissent les multiples politiques publiques caractérisant l'État d'aujourd'hui. Si les citoyens sont mécontents de leurs agents, ils ont la possibilité de les mettre à la porte lors de la prochaine élection.

Le lien entre l'électorat et ses représentants est l'objet principal de ce chapitre. L'administration de la démocratie représentative est définie par les règles qui transforment les votes des citoyens en sièges pour les législateurs. Toutes ces règles forment ce qui s'appelle le système électoral, qui est donc la pierre angulaire du lien qui unit

l'électorat à ses représentants. Dans ce chapitre, nous verrons d'abord les principes qui sous-tendent la démocratie représentative, les différentes formes que peut prendre son administration et les principaux acteurs concernés. Dans un deuxième temps, nous nous concentrerons sur le système électoral au Québec et au Canada ainsi que sur l'effet qu'il peut avoir sur la nature de la démocratie représentative.

1. LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ET L'INTÉRÊT COLLECTIF

Un gouvernement qui est *par* et *pour* le peuple est au cœur de la démocratie. Les systèmes politiques démocratiques sont, par définition, des États où tous les citoyens ont le droit de représenter les autres membres de la communauté politique, donc d'être des représentants (un gouvernement *par* le peuple). C'est aussi un État qui inclut des mécanismes pour assurer que les actions du gouvernement correspondent aux désirs du public (un gouvernement *pour* le peuple).

1.1. Un gouvernement par le peuple

Contrairement à ce qui se produit dans les pays autoritaires, où un petit groupe de personnes détient le contrôle de l'État, dans les démocraties représentatives, le gouvernement est en principe composé de différents membres de la société, et sa composition change régulièrement. En effet, comme nous considérons que tous les citoyens sont capables d'agir à titre de représentants, nous nous attendons à ce qu'il y ait un accès universel aux postes de pouvoir (au moins en principe). Les règles électorales ne doivent donc pas empêcher un citoyen de se porter candidat en raison de ses caractéristiques personnelles (sexe, appartenance ethnique, statut social, etc.), de ses opinions politiques ou de son appartenance à un parti politique[1]. En même temps, nous reconnaissons l'existence de ces différences dans la société. Ainsi, un gouvernement *par* le peuple signifie également que non seulement les citoyens tous azimuts, mais aussi les divers groupes sociaux, ont accès au pouvoir. Nous attendons donc qu'en résulte une certaine représentativité descriptive dans les institutions législatives[2].

Deuxièmement, un gouvernement par le peuple signifie aussi qu'existe la possibilité d'une alternance entre les partis politiques différents. Sachant qu'une société est nécessairement composée de groupes sociaux différents, il est attendu que plusieurs partis coexistent afin de représenter des perspectives différentes dans la société. S'il n'y avait qu'une seule option pour l'électorat, nous ne pourrions pas parler d'une démocratie (même si le parti unique comprenait des représentants issus de tous les groupes sociaux), car la logique d'une démocratie représentative nécessite

1. Il faut noter qu'en réalité, les États démocratiques fixent souvent certains critères d'admissibilité des candidats, surtout en lien avec l'état civil (citoyenneté, durée de résidence, etc.).
2. Ici, on peut parler d'une représentation « miroir » ou « descriptive », c'est-à-dire que les représentants ressemblent à la diversité présente dans la société. Pour une analyse des différentes formes de représentation, voir Hannah Pitkin (1967). *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.

une alternative pour l'électorat advenant le cas où les actions du gouvernement devaient ne pas correspondre à l'intérêt collectif. Donc, pour parler de démocratie représentative, il faut qu'au moins deux partis politiques soient présents.

1.2. Un gouvernement pour le peuple

La démocratie représentative est un moyen de traduire l'intérêt collectif en résultats gouvernementaux, et l'élection est le mécanisme par excellence qui permet que cela se produise. L'élection sert deux fonctions : elle est à la fois le moyen de découvrir l'intérêt collectif et la façon de rendre le gouvernement responsable de ses actions précédentes.

Les partis politiques variés offrent des options aux citoyens. Leurs programmes respectifs sont précisément construits dans le but d'attirer les électeurs. Parce que les élections servent une fonction d'agrégation des intérêts et que les gagnants sont ceux qui attirent le plus de votes, les partis politiques ont nécessairement un intérêt à trouver un programme qui corresponde aux désirs de la majorité. Cette logique majoritaire d'agrégation d'intérêts, comme cela a été mentionné dans l'introduction de ce livre, est une façon de définir l'intérêt collectif comme une agrégation des intérêts individuels de la population. De ce point de vue, les résultats électoraux dans les pays démocratiques – où il y a au moins deux partis et où le suffrage et le droit de se porter candidat sont quasi universels – reflètent l'intérêt collectif.

Évidemment, les élections sont un mécanisme assez brut de détermination de l'intérêt collectif. C'est pour cela que le parti gagnant reçoit ce qu'on a appelé un mandat représentatif. Essentiellement, une fois élus, les députés sont libres de voter comme ils le veulent. En effet, bien que le public espère généralement que le représentant agira en fonction de ce que réclame la collectivité, celui-ci n'a pas le mandat impératif de faire quoi que ce soit de précis lors de son entrée au pouvoir. Les élections, dans une démocratie représentative, permettent donc le choix du représentant et non pas des politiques ou des lois.

Face à cela, comment le public peut-il être assuré que l'intérêt collectif sera représenté une fois qu'il aura fait son choix électoral ? Le fait est que les élections remplissent aussi cette fonction. En effet, même si les députés ont un mandat représentatif, l'électorat a la possibilité, après une période déterminée, d'évaluer la performance du gouvernement au pouvoir. Les députés et leurs partis devront être capables de défendre leurs actions précédentes pour convaincre le public de leur donner un autre mandat. Ainsi, la démocratie représentative par et pour le peuple nécessite des élections. Néanmoins, la façon dont fonctionnent les élections dans divers contextes témoigne d'une diversité institutionnelle impressionnante. Il existe en effet une myriade de systèmes électoraux.

2. LES SYSTÈMES ÉLECTORAUX

Comme nous venons de le voir, dans les démocraties représentatives, la représentation « par » et « pour » le peuple est principalement assurée par les élections. Chaque électeur ou électrice, lors d'une élection, a en effet la possibilité de s'exprimer en faveur d'un candidat ou d'une liste de candidats par qui il ou elle désirerait être représenté. Même si, à la base, le fait de voter peut paraître simple, il existe en réalité de très nombreux choix institutionnels à faire dans l'administration d'une élection. On définit l'ensemble des règles qui régissent une élection comme étant le *système électoral,* c'est-à-dire le processus par lequel les votes exprimés sont transformés en sièges au parlement ou au sein d'autres institutions représentatives[3]. Essentiellement, le système électoral désigne la façon dont le peuple choisit ses représentants et représentantes. Il inclut le mode de scrutin, mais aussi toutes les règles qui encadrent les élections.

On distingue deux grandes familles de systèmes électoraux : les systèmes majoritaires et les systèmes proportionnels. En plus de ceux-ci, il est important de noter que certains pays utilisent ce que l'on appelle les systèmes « mixtes », qui consistent en un mode de scrutin incluant à la fois des caractéristiques d'un système majoritaire et d'un système proportionnel. Les caractéristiques des systèmes majoritaires, proportionnels et mixtes sont exposées dans le tableau 15.1. Les principales différences entre les systèmes sont la correspondance entre le nombre de votes et le nombre de sièges alloués à chaque circonscription ainsi que la règle qui permet de répartir les sièges.

TABLEAU 15.1.

LES DIFFÉRENCES ENTRE LES PRINCIPAUX TYPES DE SYSTÈMES ÉLECTORAUX

	Majoritaire	Mixte	Proportionnel
Nombre de votes par personne et nombre de sièges	Un vote par siège disponible.	Deux votes : un vote pour le siège disponible dans la circonscription, l'autre pour une liste de candidats.	Un vote pour une liste qui inclut autant de candidats qu'il y a de sièges dans la circonscription.
Répartition des sièges	Le siège est gagné par celui ou celle qui obtient soit la majorité simple, soit une majorité absolue des votes exprimés.	Certains sièges sont répartis selon les principes du système majoritaire ; d'autres, selon un calcul proportionnel.	Les sièges sont répartis selon le pourcentage du vote reçu pour la liste du parti.

3. Pierre Martin (2006). *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, 3e éd., Paris, Montchrestien, p. 9.

2.1. Les systèmes électoraux majoritaires

Dans les systèmes majoritaires, chaque électeur possède un vote par siège disponible. Pour un siège donné, donc, tous les électeurs ont le droit d'exprimer leur voix face à une liste de candidats qui inclut un représentant de chaque parti (et des candidats indépendants, s'il y a lieu). La répartition des sièges est basée sur un principe majoritaire : celui qui obtient le plus de voix gagne le siège[4].

Ces deux principes caractérisent tous les systèmes électoraux majoritaires. Cependant, il existe plusieurs sortes de systèmes majoritaires, qui varient en fonction du type de majorité requise et du nombre de sièges par circonscription.

Le tableau 15.2 présente les différents types de mode de scrutin pour chaque famille de système électoral. Le scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUT) est le plus commun et aussi le plus simple. C'est d'ailleurs le système utilisé au Québec et au Canada. Essentiellement, chaque circonscription (la région dans laquelle les votes sont comptabilisés) contient un seul et unique siège. Chaque parti présente un candidat, et les électeurs sont appelés à en choisir un. Celui qui obtient une majorité simple de voix remporte le siège. S'il n'y a que deux partis, il faut nécessairement 50 % « plus un » des suffrages pour gagner. Or, dans les pays qui comptent plus que deux partis, comme au Québec et au Canada, il suffit tout simplement d'avoir plus de votes que ses concurrents pour gagner le siège. Ainsi, dans une circonscription où il y a trois candidats (issus de trois partis différents) sur le bulletin de vote, un candidat pourrait ressortir vainqueur avec le tiers des votes, plus un. De la même façon, dans une circonscription avec quatre partis, le nombre de votes nécessaires est de 25 % plus un vote. Le nombre de votes nécessaires pour remporter le siège d'une circonscription est donc tributaire du nombre de candidats en lice.

Cette condition d'une majorité simple est parfois critiquée dans les contextes multipartisans, car le gouvernement peut être formé, dans un tel système, avec beaucoup moins de 50 % des votes, comme nous le voyons souvent dans le contexte canadien. Par exemple, en 1993, le Parti libéral de Jean Chrétien a réussi à former un gouvernement majoritaire de 177 sièges (ou 59 % des sièges) au Parlement en obtenant seulement 41 % du vote populaire. En 1997, bien qu'il n'ait obtenu que 38 % du vote, ce même parti a néanmoins remporté 51 % des sièges au Parlement.

Deux autres modes de scrutin majoritaires sont plus exigeants dans leur définition de la majorité. Le scrutin majoritaire à deux tours, comme nous le retrouvons en France dans les élections présidentielles, et le vote unique transférable (VUT), un système peu utilisé dans le monde, réduisent le décalage possible entre le vote populaire et la distribution des sièges au Parlement. Le scrutin à deux tours fonctionne d'une façon similaire au SMUT, avec une différence clé : tandis que le SMUT n'exige du vainqueur que la majorité simple, dans un scrutin à deux tours, il faut obtenir une majorité absolue pour l'emporter. Advenant qu'aucun candidat n'ait réussi à récolter plus de 50 % des suffrages exprimés dans l'élection, les deux candidats ayant obtenu le plus de votes lors du premier tour prendront part à une deuxième élection

4. Voir John C. Courtney (1999). *Les systèmes électoraux à scrutin majoritaire : un examen*, Rapport présenté au Comité consultatif des partis politiques, Ottawa, Élections Canada, <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SE3-54-1999F.pdf>.

(le deuxième tour). Puisque le deuxième tour n'oppose que deux partis, un des deux candidats remportera nécessairement une majorité absolue, c'est-à-dire plus de 50 % des suffrages. De cette façon, le scrutin à deux tours assure que le siège appartiendra ultimement à une personne capable d'attirer le vote de la majorité des électeurs.

TABLEAU 15.2.

DES EXEMPLES DE DIFFÉRENTS SYSTÈMES ÉLECTORAUX

Systèmes majoritaires	
Scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUT)	Un siège par circonscription qui est gagné par le candidat qui obtient une majorité simple de suffrages exprimés.
Scrutin majoritaire à deux tours	Un siège par circonscription qui est gagné par le candidat qui obtient une majorité absolue de suffrages exprimés. Si aucun candidat n'y arrive lors de l'élection, un deuxième tour oppose les deux candidats ayant obtenu le plus de votes au premier tour.
Le vote bloqué	Dans les circonscriptions plurinominales, les électeurs votent autant de fois qu'il y a de sièges et de candidats. Les candidats récoltant le plus de votes gagnent les sièges disponibles.
Vote unique transférable (VUT)	Aussi appelé le vote préférentiel. Les électeurs classent les candidats en ordre de préférence. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue des premiers choix des électeurs, les deuxièmes choix des électeurs ayant choisi les candidats les moins populaires sont redistribués. Ce processus continue jusqu'à ce qu'un candidat ait la majorité absolue.
Systèmes proportionnels	
Scrutin de liste fermée	Chaque parti fournit une liste de candidats pour tous les sièges disponibles dans la circonscription plurinominale. Le parti reçoit un nombre de sièges proportionnel à l'appui populaire et ces sièges sont donnés aux candidats figurant en tête de la liste.
Scrutin de liste ouverte	Comme le scrutin de liste fermée, sauf que les électeurs peuvent également exprimer une préférence pour les candidats figurant sur la liste du parti. Les sièges remportés par le parti sont distribués aux candidats les plus populaires sur la liste.
Systèmes mixtes	
Scrutin majoritaire mixte parallèle (SMMP)	Les électeurs votent deux fois : une fois pour un candidat élu par le SMUT, l'autre fois pour une liste de candidats élus selon les règles du système proportionnel dans une circonscription plurinominale.
Scrutin majoritaire mixte complémentaire (SMMC)	Les électeurs ne votent qu'une fois pour un candidat selon les règles du système majoritaire, mais un certain nombre de sièges sont distribués à partir des listes des partis afin de corriger des inégalités entre le nombre de votes obtenus et le nombre de sièges.

Le vote unique transférable, aussi appelé le vote préférentiel, est l'autre système majoritaire qui exige un soutien populaire plus élevé que celui qu'exige le SMUT. Le VUT confronte les électeurs à une liste des candidats issus de chaque parti politique. Au lieu de cocher un seul nom comme dans le SMUT, les électeurs classent les candidats en ordre de préférence. L'électeur inscrit donc un « 1 » à côté de son premier choix, un « 2 » à coté de son deuxième choix et ainsi de suite. Comme dans le scrutin à deux tours, si un candidat récolte une majorité absolue de « 1 », il remporte l'élection. Mais dans le cas où aucun candidat ne récolte plus de 50 % des

voix exprimées, les deuxièmes choix des électeurs appuyant le candidat ayant obtenu le moins de votes sont redistribués. Si l'addition de ces votes donne une majorité absolue à un candidat, il gagne ; sinon, on continue à redistribuer les deuxièmes choix des électeurs ayant appuyé le candidat toujours en lice qui a obtenu le moins de soutien jusqu'au moment où, enfin, un candidat obtient la majorité absolue.

Finalement, le quatrième type de système majoritaire est le vote bloqué. Le vote bloqué est essentiellement le même que le SMUT, sauf qu'il y a plusieurs sièges par circonscription et que les électeurs votent autant de fois qu'il y a de sièges. Les candidats recevant le plus de votes sont élus aux sièges disponibles[5]. Contrairement au scrutin à deux tours et au VUT, le vote bloqué a les avantages et désavantages du SMUT, mais dans des circonscriptions plurinominales.

Le SMUT et les autres variantes de systèmes majoritaires permettent un lien assez direct entre l'électeur et son représentant, surtout dans les systèmes majoritaires uninominaux. Toutefois, les systèmes majoritaires sont souvent critiqués pour le décalage qui survient parfois entre le vote populaire et la composition des institutions représentatives. En effet, les suffrages des citoyens qui n'ont pas voté pour le parti qui détient la majorité des sièges sans nécessairement avoir obtenu une majorité absolue des voix lors de l'élection sont ignorés. Imaginons un pays où la répartition des votes dans toutes les circonscriptions est de 55 % pour le parti A et de 45 % pour le parti B. Le parti A gagnera 100 % des sièges et les 45 % de citoyens ayant voté pour le parti B ne retrouveront aucun représentant au Parlement. Les systèmes électoraux proportionnels, qui tentent de corriger ce phénomène, fonctionnent donc différemment ; ils assurent aux citoyens issus de la minorité une représentation dans les institutions qui correspond à leur poids dans la population.

2.2. Les systèmes électoraux proportionnels

Les systèmes électoraux proportionnels diffèrent fondamentalement des systèmes majoritaires. Les électeurs votent pour une liste de candidats incluant autant de noms par parti qu'il y a de sièges. Ainsi, dans une circonscription de 10 sièges, chaque parti politique présente 10 candidats. La différence principale avec le système majoritaire est la distribution des sièges : chaque parti reçoit un nombre de sièges proportionnel au pourcentage de suffrages reçus. En guise d'illustration, disons simplement que dans notre exemple d'une circonscription où 10 sièges sont en jeu, un parti obtenant 60 % du vote populaire gagnerait six sièges, un parti obtenant 30 %, trois sièges, et un parti obtenant 10 %, un siège.

Il y a deux types principaux de scrutin proportionnel : le scrutin de liste fermée et le scrutin de liste ouverte (voir le tableau 15.2). Dans le premier, chaque électeur vote une fois pour la liste des candidats d'un parti. Le parti décide au préalable de l'ordre de la liste, et les premiers candidats apparaissant sur la liste reçoivent automatiquement les sièges gagnés par le parti. Au contraire de la liste fermée, le scrutin

5. Une variante du vote bloqué est le vote bloqué par parti. Il est pareil au SMUT, mais au lieu de voter plusieurs fois pour plusieurs candidats, l'électeur vote une fois pour un parti. Le parti ayant obtenu le plus de votes gagne tous les sièges.

de liste ouverte permet aux citoyens non seulement d'indiquer leur préférence pour un parti, mais aussi d'exprimer une préférence parmi les candidats qui figurent dans cette liste.

Il est clair que face aux systèmes majoritaires, les systèmes proportionnels traduisent plus fidèlement la répartition des suffrages en sièges. Or, la contrepartie de cet avantage est que le lien entre l'électeur et le représentant est moins direct. En effet, même dans un scrutin à liste ouverte, comme il y a plusieurs représentants par circonscription, il n'est pas toujours évident de déterminer qui est directement responsable face aux commettants. Puisque les scrutins proportionnels reflètent fidèlement les votes, il est rare qu'un parti remporte une majorité absolue de sièges, ce qui exige souvent la formation d'une coalition entre partis politiques différents. La présence des coalitions est souvent associée à une plus grande instabilité du gouvernement.

2.3. Les systèmes électoraux mixtes

Pour contrer les désavantages des systèmes majoritaires et proportionnels, les systèmes électoraux mixtes empruntent des caractéristiques aux deux systèmes. Par définition, les scrutins mixtes incluent certains sièges attribués selon les règles d'un système majoritaire et d'autres répartis en fonction d'un calcul proportionnel[6]. Par conséquent, deux types de représentants se côtoient au Parlement : les représentants de la circonscription (choisis parmi les candidats locaux) et les représentants élus par liste. Les scrutins mixtes sont très variés, mais généralement, nous pouvons en distinguer deux principaux. Dans le scrutin majoritaire mixte parallèle, l'électeur vote deux fois : une fois pour un candidat local élu par la majorité simple ou absolue, l'autre fois pour un parti qui représenterait une circonscription plurinominale dans laquelle les sièges sont distribués d'une façon proportionnelle. Les sièges locaux et les sièges de liste sont alors indépendants les uns des autres[7]. Dans le scrutin majoritaire mixte complémentaire, l'électeur ne vote qu'une fois, mais certains sièges sont réservés pour « corriger » le manque de proportionnalité créé par un scrutin majoritaire. Dans ce cas, la distribution des sièges proportionnels (venant des listes des partis) est dépendante des résultats du vote pour les candidats locaux.

En somme, les démocraties représentatives utilisent les élections pour instrumentaliser la représentation par et pour le peuple. Essentiellement, les élections sont le moyen utilisé pour choisir (et remplacer) les représentants des institutions démocratiques. Ce processus permet une lutte entre plusieurs partis politiques offrant au public des programmes différents et amène donc la possibilité pour la collectivité de se gouverner elle-même par la voix de ses représentants. Mais comme nous l'avons vu dans cette section, la représentation peut s'organiser d'une multitude de manières. Le choix entre un système majoritaire, proportionnel ou mixte a des conséquences importantes pour la représentation. D'un côté, le scrutin a une incidence sur le lien qui unit l'électeur à son représentant : le lien est plus direct dans le

6. Louis Massicotte et André Blais (1999). « Mixed electoral systems : Conceptual and empirical survey », *Electoral Studies*, vol. 18, p. 341-366.

7. *Ibid*.

système majoritaire et plus indirect dans le système proportionnel. De l'autre côté, le scrutin a aussi des répercussions sur les stratégies partisanes et, éventuellement, sur le nombre de partis ainsi que sur la stabilité des gouvernements. Les systèmes proportionnels encouragent l'existence de petits partis qui représentent les tranches minoritaires de la population. Or, plus le nombre de partis présents est grand, plus les chances qu'un seul parti puisse former une majorité au Parlement sont petites, d'où la nécessité du recours à la formation de coalitions.

3. LES ÉLECTIONS : LES PRINCIPAUX ACTEURS

Peu importe le système électoral en place, il est important de distinguer les différents acteurs qui ont un rôle à jouer dans une élection démocratique. Les élections sont clairement, tant pour les gouvernés que pour ceux qui voudraient gouverner, une occasion de communiquer. Cependant, il faut aussi mettre en place une institution pour les administrer. Notons aussi que l'une des caractéristiques d'une démocratie est l'existence de médias libres, puisque lors des élections, les médias jouent un important rôle d'entremetteur dans le lien qui unit les citoyens et les partis politiques. Nous distinguerons donc, dans la présente section, ces quatre acteurs principaux : les électeurs, les partis politiques, les organismes de gestion électorale et les médias.

3.1. Les électeurs

Les électeurs sont définis comme les membres de la société ayant le droit de participer à l'élection. Comme nous l'avons déjà vu, les principes démocratiques exigent une égalité entre les citoyens et donc, en principe, tous devraient avoir le droit de voter. Aujourd'hui, il existe tout de même certaines restrictions liées notamment à l'âge, à la citoyenneté et à la criminalité. Les enfants, les non-citoyens et les personnes déclarées coupables de certains crimes n'ont en effet pas le droit de vote dans la plupart des pays démocratiques. Malgré cela, nous parlons aujourd'hui généralement de suffrage universel, par opposition au système qui prévalait au début du XX^{e} siècle, où le suffrage était limité sur des bases telles que le sexe, l'ethnicité et la race.

La définition de l'électeur correspond à une situation juridique à respecter lors d'une élection. En pratique, une liste des gens ayant le droit de vote est nécessaire ; normalement, elle indique la région géographique (appelée « circonscription » pour les fins électorales) dans laquelle l'électeur réside. La liste de toutes les personnes admises à voter s'appelle le registre des électeurs ; au Canada, l'électeur doit absolument apparaître sur cette liste s'il désire voter. De plus, le registre des électeurs désigne la circonscription dans laquelle le bulletin de vote sera compté.

L'acte le plus important de l'électeur est donc de cocher le nom du candidat (ou la liste de candidats) de son choix lors de l'élection. Trois façons se présentent pour le faire. Normalement, la plupart des électeurs votent le jour même de l'élection en se rendant au bureau de scrutin de leur circonscription. Ils doivent se présenter avec une preuve d'identité, puis pouvoir voter de façon anonyme. Pendant un certain nombre de jours précédant l'élection, des bureaux de vote par anticipation sont mis

à la disposition des électeurs qui ne pourront pas se rendre au bureau de scrutin le jour de l'élection. Autrement, leur est également offerte la possibilité de voter à distance en remplissant un bulletin de vote expédié par la poste avant l'élection.

Dans certains pays, tous les citoyens sont obligés de voter, sans quoi ils s'exposent à des sanctions imposées par l'État (qui peuvent, par exemple, prendre la forme d'amendes similaires aux contraventions au code de la route). Dans d'autres pays, comme au Canada, le fait de voter est une responsabilité des citoyens, sans qu'il y ait pour autant d'obligation légale associée à l'acte. Depuis plusieurs années, le taux de participation électorale diminue au Canada. À l'élection fédérale de 2011, par exemple, le taux de participation était de 61 % des électeurs admis à voter, comparativement à 75 % en 1988. Les conséquences pour la démocratie, si on considère le rôle fondamental des élections dans la représentation, ne sont pas vraiment connues. Pourtant, les études électorales ont démontré que ce sont surtout les jeunes qui, de nos jours, ne participent pas autant aux élections que jadis[8]. Si nous considérons que l'intérêt collectif est l'agrégation des intérêts individuels présents dans la population, le fait qu'une portion importante de la population s'abstient implique que l'intérêt exprimé lors de l'élection est biaisé au profit de ceux qui y participent.

3.2. Les candidats et les partis politiques

Les électeurs votent, selon le scrutin, pour un ou plusieurs candidats. Dans tous les pays démocratiques, ces candidats s'organisent en partis politiques. Les partis politiques organisent l'espace idéologique de l'élection en présentant leur programme aux électeurs et en leur faisant des promesses variées. Un parti politique est d'abord et avant tout une organisation qui a pour objectif de participer aux élections en soutenant des candidatures. Le parti politique inclut les candidats et les députés, mais aussi toute la structure administrative du parti, ainsi que les membres appartenant au parti[9].

Dans les systèmes parlementaires où le gouvernement est formé par le parti qui contrôle le plus de sièges au gouvernement, le parti politique est la base d'organisation non seulement du législateur (l'organe qui adopte les lois), mais aussi du bras exécutif (l'institution responsable de la mise en place des lois). Les partis politiques jouent aussi un rôle important dans les régimes présidentiels, mais contrairement au système parlementaire, l'exécutif et le législateur sont distincts. Il n'en demeure pas moins que même dans les systèmes présidentiels, les partis politiques structurent les options offertes à l'électorat.

Lors d'une élection, le parti est responsable de l'affectation de ses candidats aux diverses circonscriptions et, dans les scrutins plurinominaux, de l'ordre des candidats sur la liste. Les partis politiques s'enregistrent auprès de l'État et sont réglementés par celui-ci. Les partis enregistrés apparaissent sur les bulletins de vote (soit en tête de liste, soit à côté du nom des candidats) et bénéficient souvent d'un

8. André Blais, Elisabeth Gidengil, Neil Nevitte et Richard Nadeau (2004). « Where does turnout decline come from ? », *European Journal of Political Research*, vol. 43, p. 221-236.

9. Maurice Duverger (1958). *Les partis politiques*, 3e éd., Paris, Armand Colin, p. 236-287.

financement public. Notons par ailleurs que les partis sont soumis à une panoplie de règles, portant notamment sur leur financement et leurs dépenses et mises en place par l'État dans sa loi électorale.

3.3. Les organismes de gestion électorale

Si l'élection représente, pour les électeurs, l'occasion de choisir entre des candidats issus de partis politiques différents, il est clair que le processus a besoin d'une infrastructure institutionnelle pour pouvoir se dérouler de façon transparente et démocratique. L'administration de la démocratie nécessite donc la présence d'acteurs qui organisent l'élection et assurent qu'elle est menée conformément aux lois de l'État. Les organismes de gestion électorale (OGE) sont responsables de la gestion des élections, de la détermination des personnes habilitées à voter, ainsi que du décompte des voix.

Les organismes de gestion électorale peuvent être de trois types : indépendants, gouvernementaux et mixtes[10]. Les OGE indépendants sont des organismes indépendants du pouvoir exécutif et qui possèdent un budget autonome. Les OGE gouvernementaux, par contre, sont placés sous la direction d'un ministère du gouvernement et leur budget relève donc de ce dernier. Quant aux OGE mixtes, ils comprennent deux structures : la première, indépendante de l'exécutif, a pour charge les politiques, la surveillance et le suivi des élections ; l'autre, de type gouvernemental, est responsable de la mise en œuvre de l'élection.

Peu importe le type d'OGE, ses fonctions essentielles sont les suivantes :

- déterminer qui est habilité à voter ;
- déterminer quels partis politiques ou candidats sont légalement aptes à prendre part à l'élection ;
- le cas échéant, contester les résultats d'une élection ;
- organiser et tenir le scrutin ;
- dépouiller les bulletins de vote ;
- recenser les suffrages[11].

L'OGE est indispensable dans l'administration des élections, car il englobe toute la structure administrative qui permet la mise en œuvre de celles-ci. L'objectif principal de l'OGE est de mener une élection aboutissant à des résultats légitimes. En effet, comme les élections jouent un rôle de représentation fondamental, l'OGE a la responsabilité d'assurer que le processus ne favorise aucun candidat ou parti au détriment d'autres, que tous les bulletins sont comptés et que toute personne désirant voter a la possibilité de le faire librement. De plus, il doit veiller à ce que l'élection se déroule conformément à la loi.

10. Cette typologie est basée sur l'encyclopédie du Réseau du savoir électoral, <http://aceproject.org>.
11. *Ibid*.

Le personnel d'un OGE peut inclure des fonctionnaires (surtout dans le modèle gouvernemental) et d'autres professionnels (surtout dans le modèle indépendant). Étant donné la nature cyclique des élections, une grande partie des employés sont engagés de manière temporaire lors d'une élection. Ces employés temporaires sont surtout ceux qui se retrouvent « sur le terrain » et qui s'occupent des bureaux de vote.

3.4. Les médias

Les médias représentent le quatrième acteur important. En effet, les électeurs et les partis politiques dépendent fortement des médias pour la diffusion de l'information politique lors d'une élection. Comme la couverture journalistique de la politique est très élevée pendant une campagne électorale, il va de soi que l'importance de l'élection résonne dans la tête des électeurs. Cela permet aux citoyens de connaître les positions respectives des partis (ou des candidats) et d'évaluer le gouvernement sortant. Les partis politiques utilisent les médias pour attirer les électeurs, que ce soit par l'achat de publicité ou par la couverture plus générale du parti et de ses candidats. Notons que les OGE utilisent également les médias pour diffuser de l'information concernant le processus électoral.

En plus du rôle, plutôt passif, d'informer et de transmettre les messages entre acteurs, les médias jouent aussi un rôle plus actif. En effet, si les élections fonctionnent en partie comme un mécanisme capable de responsabiliser les représentants, les médias contribuent activement à ce processus : ils sont à la recherche de scandales, de contradictions, et de problèmes gouvernementaux. Ils posent des questions directement aux candidats et donnent parfois leur appui à certains, tout en mettant de l'avant les enjeux importants d'une élection donnée. Ce rôle d'*agenda setting* (c'est-à-dire d'établissement des priorités concernant les enjeux publics) est primordial, car il forge la façon dont les citoyens pensent et interprètent l'élection. Ce double impératif – d'informer mais aussi d'évaluer – confère aux médias un rôle d'acteur important dans les élections. C'est donc pour cela qu'une presse libre est un pilier démocratique de premier plan.

4. LA GESTION ÉLECTORALE CANADIENNE AU NIVEAU FÉDÉRAL

Au Canada, les élections relèvent de la *Loi électorale du Canada*, qui décrit et définit le système électoral et énonce les diverses règles qui gèrent le comportement des acteurs impliqués. Le système électoral au Canada (et dans les provinces) est un système majoritaire uninominal à un tour (SMUT). Dans les élections fédérales canadiennes, on dénombre 308 circonscriptions au sein desquelles sont élus les députés à la Chambre des communes. Pour former un gouvernement majoritaire, un parti politique doit donc contrôler au moins 155 sièges. Dans un système parlementaire comme celui que l'on retrouve au Canada, le chef du parti qui forme le gouvernement devient le premier ministre.

L'élection se déclenche soit quand le gouvernement perd la confiance de la Chambre des communes, soit tous les quatre ans. La durée minimale d'une campagne électorale est de 36 jours, entre la délivrance des brefs et le jour de l'élection.

Selon la *Loi électorale du Canada*, tout citoyen ayant au moins 18 ans a le droit de voter. Toutefois, la loi empêche les individus emprisonnés depuis plus de 2 ans de voter. Bien que le suffrage universel soit aujourd'hui une caractéristique importante de la démocratie, il n'en fut pas toujours ainsi. Au Canada comme ailleurs, le suffrage fut historiquement très restreint, étant surtout limité aux hommes blancs propriétaires. Tout au long du XX^{e} siècle, le suffrage s'est étendu à un nombre toujours croissant de personnes au niveau fédéral. Les exclusions basées sur le sexe (1918), sur la « race » (1948) et sur le statut d'Indien (1960) ont été éliminées, puis l'âge de la majorité a été réduit de 21 à 18 ans (1970), ce qui marquait l'aboutissement à la définition universelle que nous possédons aujourd'hui.

Lors de l'élection fédérale de 2011, on dénombrait 19 partis politiques enregistrés auprès d'Élections Canada (dont 18 ont présenté des candidats). La plupart de ces partis sont petits, ne ralliant qu'un très faible appui. C'est pourquoi nous nous concentrerons ici sur les cinq partis politiques majeurs qui détiennent des sièges à la Chambre des communes. Le Parti conservateur du Canada (PCC) est un parti de droite qui a été créé en 2003 suite à la fusion de l'ancien Parti progressiste-conservateur et de l'Alliance canadienne. Le Parti libéral du Canada (PLC) est un parti de centre-gauche. Historiquement, le PCC (et ses prédécesseurs) et le PLC ont été les deux seuls partis politiques à former le gouvernement. Le Nouveau Parti démocratique (NPD) est un parti social-démocrate de gauche qui existe officiellement depuis 1961, mais qui a ses racines dans la Co-operative Commonwealth Federation (CCF). Avant l'élection de 2011, où il est devenu l'Opposition officielle, le NPD n'avait jamais formé ni le gouvernement ni l'opposition officielle. Le quatrième parti est le Bloc québécois (BQ), créé en 1993. Le BQ ne présente des candidats qu'au Québec et base son programme sur la question de la souveraineté du Québec. Et finalement, le Parti vert, un parti écologiste, a réussi à faire élire une députée pour la toute première fois en 2011. Le tableau 15.3 présente les résultats de l'élection fédérale de 2011.

TABLEAU 15.3.

RÉSULTATS DE L'ÉLECTION FÉDÉRALE AU CANADA, 2011

	Part du vote populaire	Nombre de sièges	Part des sièges
PCC	39,6 %	166	53,9 %
NPD	30,6 %	103	33,4 %
PLC	18,9 %	34	11,0 %
BQ	6,1 %	4	1,3 %
Parti vert	3,9 %	1	0,3 %

Le financement des partis politiques est fortement réglementé au Canada. La *Loi électorale du Canada* fixe des limites pour les contributions individuelles, les contributions provenant d'associations et le financement public. En général, les citoyens et les résidents permanents ont le droit de contribuer jusqu'à 1 100 $ à un parti, un candidat ou une association d'un parti politique (y compris les frais d'adhésion au parti, s'ils dépassent 25 $). Les sociétés, les syndicats et autres organisations n'ont pas le droit de faire des contributions. Les contributions sont indirectement financées par l'État avec les crédits d'impôt. Il existe deux sources de financement direct par l'État :

1. un remboursement de 60 % des frais électoraux pour les candidats qui reçoivent au moins 10 % du vote et 50 % pour les partis politiques qui reçoivent soit au moins 2 % du vote total, soit 5 % dans les circonscriptions où ils ont des candidats.
2. une allocation trimestrielle par vote reçu lors de la dernière élection pour un parti politique ayant reçu au moins 2 % du vote total ou 5 % dans les circonscriptions où il avait des candidats. À présent, cette allocation se chiffre à environ 2 $ par année, par vote.

La *Loi électorale du Canada* impose des limites aux dépenses des candidats et des partis politiques, ainsi qu'aux dépenses de plus de 5 000 $ engagées par des tiers chargés de faire les publicités électorales.

Élections Canada est l'organisme de gestion électorale indépendant qui administre les élections fédérales au Canada. Il possède un effectif d'environ 500 employés permanents à Ottawa et plus de 235 000 travailleurs temporaires pendant une campagne électorale[12]. À la tête de l'organisme se trouve le Directeur général des élections, qui est nommé par la Chambre des communes, mais qui ne peut être retiré de son poste que pour un motif valable (par exemple, la malfaisance électorale). De cette façon, il demeure indépendant du gouvernement. Il est responsable, en outre, de l'application de la législation électorale, de l'administration des élections fédérales ainsi que des référendums. Il s'occupe de l'enregistrement des candidats, des associations de circonscription et des partis politiques ainsi que du Registre national des électeurs.

Un des rôles importants du directeur général est de nommer les directeurs de scrutin pour chacune des 308 circonscriptions, le commissaire aux élections, qui a pour charge l'observation et l'exécution de la *Loi électorale du Canada*, et enfin l'arbitre en matière de radiodiffusion, qui s'occupe de l'utilisation du temps d'antenne médiatique par les partis politiques. Les 308 directeurs de scrutin ont la responsabilité de préparer l'élection dans chaque circonscription sous la direction du directeur général. Sous la direction de chaque directeur de scrutin s'affairent plusieurs fonctionnaires électoraux dont un directeur adjoint, au moins deux agents réviseurs choisis sur la recommandation des partis politiques, puis un scrutateur, un greffier et un agent d'inscription pour chaque bureau de vote de la circonscription.

12. Élections Canada, « Le rôle et la structure d'Élections Canada », <http://www.elections.ca/content.aspx?section=abo&dir=role&document=index&lang=f>.

En plus de l'administration de l'élection, Élections Canada s'assure aussi que la *Loi électorale du Canada* est suivie à la lettre. C'est surtout le commissaire aux élections qui remplit cette fonction de surveillance. Le commissaire a le pouvoir de faire enquête quand il estime qu'une infraction à la loi électorale a été commise, de déposer une demande de poursuite pour infraction auprès du Directeur général et de demander des injonctions afin d'assurer le bon déroulement du processus électoral.

Les médias, au Canada comme ailleurs, jouent un rôle important dans les élections. Au Canada, ils sont contrôlés par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) et par la *Loi sur la radiodiffusion*. À ces sources générales de contrôle des médias canadiens s'ajoute, dans le cadre plus spécifique des élections, la *Loi électorale du Canada*. Le CRTC publie, lors de chaque élection, des circulaires qui rappellent aux diffuseurs réglementés leurs obligations pendant la campagne, notamment celle de couvrir les élections d'une façon équitable et informative. De plus, la *Loi électorale du Canada* contient des exigences qui réglementent le temps d'antenne payé et gratuit alloué aux partis politiques. En général, si un télédiffuseur vend (ou donne gratuitement) du temps à un parti, il doit offrir de vendre (ou de donner) un temps équivalent aux autres partis. De plus, la loi stipule qu'aux heures de grande écoute (soit, aujourd'hui, à compter de 18 h 30), un certain nombre d'heures doit être offert à un taux plus bas que celui que les partis devraient normalement payer pendant une période équivalente où il n'y aurait pas de campagne électorale. L'arbitre en matière de radiodiffusion gère la répartition du temps d'antenne et publie les lignes directrices aux diffuseurs. Il est aussi responsable de régler les plaintes et litiges éventuels.

5. LES ENJEUX ET DÉBATS

Les élections structurent donc les interactions entre les partis politiques et les citoyens. Comme nous l'avons vu, le système électoral inclut l'ensemble des règles associées à l'élection et il existe une myriade de façons de l'organiser. Nous avons défini la démocratie représentative comme une représentation par et pour le peuple. Plus concrètement, la représentation *par* le peuple signifie, d'une part, un accès universel aux postes de pouvoir et, d'autre part, l'alternance au gouvernement afin que le pouvoir ne réside pas que dans les mains d'une minorité privilégiée. En ce qui concerne la représentation *pour* le peuple, nous entendons une expression de l'intérêt collectif par agrégation des intérêts individuels ou des intérêts de divers groupes. Cela nécessite forcément la présence d'options différentes pour les citoyens lors d'une élection. Face à ces exigences démocratiques, comment les systèmes électoraux se positionnent-ils ?

Pour répondre à cette question, considérons le SMUT, soit le mode de scrutin que nous possédons au Canada. Un des principaux avantages du SMUT est le lien direct qu'il crée entre l'électeur et son représentant. Comme il n'y a qu'un seul représentant par circonscription, il est donc facile, lors l'élection suivante, de le rendre responsable de ses actions. De plus, la simplicité du système permet à l'électeur de saisir aisément la façon dont son vote se traduit en résultats : on vote pour garder

un candidat au pouvoir ou pour le remplacer. L'alternance, comme nous le disions plus tôt, est un mécanisme clé de la représentation démocratique et le SMUT est sans contredit un système électoral très fort sur cette dimension.

En revanche, cette simplicité implique son lot de compromis par rapport à d'autres dimensions, notamment au niveau de l'agrégation des intérêts et de l'accès aux postes de pouvoir. Comme on peut logiquement s'y attendre, le SMUT crée parfois, dans le cadre d'un système électoral majoritaire où s'affrontent plus de deux partis politiques, une inégalité entre le nombre de voix exprimées et le nombre de sièges gagnés. D'ailleurs, les résultats de l'élection fédérale canadienne de 2011 sont un exemple frappant de la matérialisation de ce décalage entre le nombre de voix exprimées pour chaque parti et le pourcentage de sièges remportés. En effet, comme le tableau 15.3 nous l'indique, le Parti conservateur a récolté 39,6 % du vote, mais 53,9 % des sièges. En revanche, le Parti libéral a reçu un appui équivalent à 18,9 % du vote, mais n'a obtenu que 11 % des sièges.

Autrement dit, environ 60 % de la population a voté pour un parti autre que celui qui a gagné la majorité des sièges (les Conservateurs). Si les élections sont censées exprimer l'intérêt collectif – et par « collectif » nous entendons « majoritaire » –, il peut effectivement sembler problématique que près des deux tiers des citoyens s'étant rendus aux urnes n'aient pas appuyé l'éventuel gagnant.

Le SMUT est souvent critiqué aussi pour son incapacité à faire élire une assemblée dont la composition ressemble à celle de la population. Un des critères de la démocratie représentative est que l'accès aux postes de pouvoir se doit d'être universel, c'est-à-dire que tous les citoyens ont le droit (et en principe la capacité) de représenter la collectivité. Le concept de la représentation descriptive (ou représentation miroir) est souvent utilisé comme une mesure de cet accès[13]. Tremblay explique le concept ainsi :

> [U]ne assemblée se veut représentative dans la mesure où sa composition reflète, à peu près dans les mêmes proportions qu'ils s'expriment dans la société, les divers groupes sociodémographiques, idéologiques et identitaires […] En régime d'égalité des citoyennes et citoyens, il semble juste que les instances décisionnelles s'ouvrent au plus grand nombre[14].

Le SMUT est un système souvent associé à la sous-représentation de groupes importants dans la société[15]. Par exemple, l'élection fédérale de 2011 a vu 76 femmes être élues députées à la Chambre des communes, soit environ le quart de sièges disponibles, un pourcentage beaucoup moins élevé que leur poids démographique. Notons toutefois que ce phénomène n'est pas l'apanage de la Chambre des communes :

13. Pitkin, *op. cit.*
14. Manon Tremblay (2005). *Québécoises et représentation parlementaire*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 7.
15. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie) (1991). *Pour une démocratie électorale renouvelée : rapport final de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis*, vol. 1 ; Heather MacIvor (1999). « Système électoral proportionnel ou semi-proportionnel : effets possibles sur la politique canadienne », *Perspectives électorales,* vol. 1, nº 1, p. 7-11 ; Henry Milner (2004). *Steps toward Making Every Vote Count : Electoral System Reform in Canada and Its Provinces*, Peterborough, Broadview ; Courtney, *op. cit.*

nous observons en effet une sous-représentation des femmes (et d'autres groupes) au sein de beaucoup de pays, surtout là où un système majoritaire est utilisé pour faire élire les représentants du peuple[16].

Le SMUT aboutit-il systématiquement à la sous-représentation de certains groupes ? En principe, les systèmes majoritaires ne favorisent aucun groupe en particulier. Or, en réalité, les systèmes majoritaires reproduisent les inégalités de pouvoir trouvées dans la société. Une des raisons pouvant expliquer ce phénomène est qu'il n'y a dans chaque circonscription qu'un seul candidat par parti et que celui-ci est généralement choisi par l'association locale. Une telle façon de procéder rend difficile l'intervention par le parti ou par l'État, puisque cela forcerait les membres de l'association locale d'un parti à choisir leur candidat selon certaines caractéristiques, une idée qui va à l'encontre du principe de l'accès universel.

Dans les circonscriptions plurinominales, il est nécessairement plus facile pour le parti, ou même le système électoral, d'exiger qu'un certain pourcentage des candidats soient des femmes (ou des personnes issues d'un autre groupe). Ce faisant, la représentation descriptive est non seulement grandement améliorée, mais les groupes ayant traditionnellement eu davantage accès à la candidature ne sont pas pour autant exclus de l'élection. De plus, dans les systèmes de listes, lorsqu'un parti ne favorise qu'un certain groupe, cette situation est beaucoup plus apparente aux yeux de l'électorat. En effet, une liste contenant les noms de dix candidats, tous hommes, est moins susceptible de passer inaperçue au sein du public que si un parti choisit systématiquement un homme dans une panoplie de circonscriptions uninominales.

L'inégalité entre le vote et les sièges, ainsi que la difficulté d'achever une représentation descriptive dans les assemblées, a provoqué au Canada un débat important concernant le système électoral, précisément au sujet de sa possible réforme. Les expériences de la Colombie-Britannique et de l'Ontario sont deux exemples de ce débat[17]. En 2004 et 2006, respectivement, les deux provinces ont demandé à un groupe de citoyens de considérer le système électoral de leur province, soit le SMUT (comme au niveau fédéral), et de se prononcer sur la pertinence de le réformer ou non. Ces assemblées citoyennes en sont toutes deux venues à la conclusion que le SMUT avait des désavantages qui pourraient être corrigés par une réforme du système.

Les deux assemblées ont suggéré deux solutions différentes, toutes deux dans l'optique de contrer le décalage qui peut survenir entre le vote et les sièges, un problème récurrent dans le SMUT, tout en s'assurant de conserver le lien direct entre l'électeur et son représentant. Dans le cas de la Colombie-Britannique, l'assemblée a recommandé un changement vers le VUT. Pour ce qui est de l'Ontario, l'assemblée a plutôt proposé l'adoption du système majoritaire mixte parallèle. Ni l'une ni l'autre de ces recommandations n'a su être entérinée à l'occasion d'un référendum populaire.

16. Par exemple, voir Richard Matland et Donley Studlar (1996). « Contagion of women candidates in single-member district and proportional representation systems : Canada and Norway », *Journal of Politics*, vol. 58, p. 707-733.

17. Patrick Fournier *et al.* (2011). *When Citizens Decide : Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, Oxford, Oxford University Press.

Or, ces deux cas illustrent bien le défi que soulève l'administration de la démocratie représentative d'une manière qui permette à la fois la représentation *par* et *pour* le peuple, comme nous l'avons définie dans ce chapitre. Il est cependant clair que peu importe le système utilisé, il y aura forcément toujours des compromis à faire en lien avec la nature de la représentation.

CHAPITRE 16

LES RELATIONS DU CITOYEN AVEC L'ÉTAT
De la représentation à la participation

Stéphanie Yates

Les relations des citoyens avec l'État sont l'essence même d'un régime démocratique. De fait, les représentants de l'État ne sauraient gouverner en vase clos, d'où l'importance des différents mécanismes permettant aux citoyens de communiquer leurs attentes et leurs doléances aux acteurs de l'administration publique. Alors que plusieurs de ces mécanismes sont aujourd'hui institutionnalisés, faisant partie des instruments formels de participation, ont émergé en parallèle d'autres formes de participation, lesquelles prennent souvent racine dans le mécontentement des citoyens à l'endroit des processus établis. Diverses initiatives de démocratie participative ont ainsi vu le jour; elles remettent en question la représentation traditionnelle tout en étant porteuses d'espoir quant à un certain renouveau démocratique.

Dans le présent chapitre, nous aborderons d'abord la relation du citoyen avec l'État par l'entremise de mécanismes de participation institutionnalisés tels le vote, les comités ou commissions parlementaires et autres instances relevant de l'administration publique, ainsi que l'adhésion aux partis politiques. Nous traiterons ensuite d'un certain déplacement de la participation hors des balises institutionnelles en nous

penchant sur la question des mouvements sociaux et des groupes d'intérêt. Dans un troisième volet, nous verrons que les gouvernements ont commencé à prendre acte de cette mutation en instaurant diverses initiatives de démocratie participative. Nous conclurons en évoquant la nécessaire complémentarité entre ces diverses formes de participation. L'ensemble de nos propos sera principalement illustré par des références aux contextes québécois et fédéral canadien.

1. LA RELATION DU CITOYEN AVEC L'ÉTAT DANS UN RÉGIME DE DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE

1.1. Le vote

Le vote lors d'élections (générales ou partielles) constitue la base de la participation citoyenne en régime de démocratie représentative, où l'on reconnaît à une institution le droit de représenter une nation ou une communauté (Manin, 1996). Le vote permet ainsi aux citoyens de choisir la personne qui leur fera office de représentant, que ce soit au niveau fédéral, provincial, municipal ou scolaire. Le représentant ainsi élu constitue l'une des portes d'entrée privilégiées dont dispose le citoyen pour communiquer avec l'État (et son administration publique), le député – et le conseiller municipal ou scolaire – ayant notamment pour rôle de relayer les intérêts de ses concitoyens auprès de l'État[1]. De fait, hors des grands centres urbains, le bureau du député constitue souvent la principale présence gouvernementale de la région (Lavoie, 2002). Dans un tel contexte, il n'est pas surprenant que l'exercice de révision de la carte électorale, prévu à toutes les deux élections au Québec et aux dix ans au Canada[2], donne généralement lieu à des débats enflammés, chaque région étant soucieuse de conserver une représentation qu'elle estime équitable – qui tient donc compte de la démographie, mais également des spécificités territoriales – à l'Assemblée nationale du Québec ou à la Chambre des communes du Canada[3].

Ce rôle d'intermédiaire dévolu aux élus comporte toutefois d'importantes limites, notamment en raison de la « discipline de parti », principe selon lequel les députés en régime parlementaire britannique sont le plus souvent appelés à se

1. Les députés remplissent également un rôle de législateur et de contrôleur de l'action gouvernementale ; Assemblée nationale du Québec, <http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/fonction-depute/index.html#R%C3%B4les>, consulté le 27 janvier 2012.
2. La Loi électorale du Québec stipule ainsi que « [l]a Commission [électorale] procède à une nouvelle délimitation des circonscriptions après la deuxième élection générale qui suit la dernière délimitation » (article 19). Au Canada, la Constitution impose un examen des limites des circonscriptions aux dix ans afin de refléter les changements et les mouvements de la population au pays ; Élections Canada, <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=cir/red&document=index&lang=f>, consulté le 31 janvier 2012.
3. Cet équilibre entre les critères démographiques et les spécificités régionales pose de nombreux défis. Comme le mentionnait le bureau du Directeur général des élections du Québec en septembre 2011 : « À l'heure actuelle, une trentaine de circonscriptions sur 125 ne respectent plus le critère numérique de plus ou moins 25 % prévu à la Loi électorale pour garantir une égalité relative du poids de chaque vote exprimé lors d'une élection » ; Directeur général des élections du Québec, <http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/actualite-detail.php?id=3974>, consulté le 31 janvier 2012.

ranger du côté de l'opinion de la majorité des membres du parti politique auquel ils appartiennent (c'est également le cas, mais dans une moindre mesure, des conseillers municipaux, les partis politiques n'étant présents que dans certaines municipalités) (Kilgour *et al.*, 2002). En raison de cette rigidité quant à leur prise de position[4], les députés sont parfois contraints de défendre des avis qui vont à l'encontre des intérêts des citoyens de leur circonscription (Guay, 2002). Le fait que le vote s'exerce aux quatre ou cinq ans[5] ajoute également à ces limites, ne laissant guère d'autres solutions, dans l'intervalle, à un citoyen qui serait insatisfait du travail de son député.

Au Québec et au Canada, le régime uninominal à un tour (Crête et Blais, 2009) selon lequel est élu, dans une circonscription donnée, le candidat ayant recueilli la pluralité des votes, et où le gouvernement est constitué de la formation politique ayant fait élire le plus de députés, crée également une certaine distorsion de la volonté citoyenne dans son ensemble. Les Québécois en ont eu une démonstration claire lors de l'élection générale de 1998, où un gouvernement du Parti québécois a été réélu alors que dans l'ensemble, il récoltait 42,87 % des voix contre 43,55 % pour le Parti libéral du Québec[6]. Ces distorsions sont également présentes au niveau fédéral canadien où, en 2008, le Parti vert récoltait 6,8 % des voix, sans pour autant faire élire un seul député à la Chambre des communes[7], alors que le Bloc québécois, avec 10 % des voix dans l'ensemble du pays, faisait élire 49 députés[8]. Devant l'insatisfaction générée par ce type de situation, plusieurs proposent depuis plusieurs années l'introduction d'un régime comportant certains éléments de proportionnalité (voir, notamment, Cliche, 1999 ; Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques, 2003), ce qui permettrait de refléter plus justement la volonté citoyenne dans la composition de la députation à l'Assemblée nationale et à la Chambre des communes. Jusqu'à maintenant, ces propositions de réforme n'ont toutefois eu aucun écho concret auprès des différentes formations politiques.

On peut penser que ces limites ne sont pas étrangères à la baisse du taux de participation observée au Québec et au Canada depuis dix ans (voir le tableau 16.1). Avec un taux de participation de 57,33 %, le Québec enregistrait, lors de l'élection générale de 2008, son plus bas taux de participation depuis 70 ans. Le taux de participation avait effectué une légère remontée en 2007, à 71,23 %, comparativement à 70,49 % en 2003[9]. À titre comparatif, le taux de participation était de 85,27 % en

4. Il semble par ailleurs que le respect absolu de la discipline de parti serait en déclin (voir notamment Cohn, 2003), cela étant attribuable à une certaine ouverture à la dissidence lors des votes dits « de conscience », où les députés sont libres de voter selon leurs croyances et préférences. À titre d'exemple, c'est à la suite d'un tel type de vote que le mariage homosexuel a été légalisé au Canada, en juin 2005 (sur cette question, voir Dostie-Goulet, 2006).
5. Le vote peut être plus fréquent lorsque le gouvernement élu est minoritaire, comme ce fut notamment le cas en 2007 au Québec (une élection générale étant à nouveau déclenchée en 2008), ainsi qu'en 2004 au Canada (des élections générales étant à nouveau déclenchées en 2006, puis, à la faveur de l'élection de gouvernements minoritaires, en 2008 et en 2011).
6. Source : Directeur général des élections du Québec, <http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/provincial/resultats-electoraux/elections-generales.php ?e=18&s=2#s>, consulté le 26 janvier 2012.
7. Notons qu'à la faveur d'un changement de stratégie en vertu duquel l'énergie du parti a été principalement canalisée dans une circonscription (celle de Saanich–Gulf Islands, en Colombie-Britannique), la chef du Parti vert, Elizabeth May, a été élue députée en mai 2011.
8. Source : Élections Canada, <http://www.electionscanada.ca>, consulté le 31 janvier 2012.
9. Source : Directeur général des élections du Québec, <http://www.electionsquebec.qc.ca>, consulté le 26 janvier 2012.

1976. La situation au niveau fédéral canadien n'est guère plus reluisante, avec un taux de participation de 61,1 % lors de l'élection générale de 2011, ce qui constitue une légère remontée comparativement au taux de 2008, où la participation a été de 58,8 %. Au Canada, les taux de participation aux élections générales sont, de fait, restés sous la barre des 70 % depuis 1993[10].

Tableau 16.1.

TAUX DE PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS DEPUIS 1980, QUÉBEC ET CANADA

Québec		Canada	
Année d'élection générale	Taux de participation	Année d'élection générale	Taux de participation
1981	82,49 %	1980	69,3 %
1985	75,64 %	1984	75,3 %
1989	74,95 %	1988	75,3 %
1994	81,58 %	1993	69,6 %
1998	78,32 %	1997	67,0 %
2003	70,42 %	2000	61,2 %
2007	71,23 %	2004	60,9 %
2008	57,43 %	2006	64,7 %
		2008	58,8 %
		2011	61,1 %

Sources : Directeur général des élections du Québec et Élections Canada.

L'évocation de ces limites associées à l'exercice du vote ne saurait pour autant le déprécier. Il importe ainsi de souligner que le vote demeure, malgré tout, le pouvoir ultime dont dispose le citoyen dans les régimes de démocratie représentative afin de choisir ses représentants élus. Même si les gouvernements actuels se caractérisent par une tendance à la centralisation qui confère au premier ministre une marge de manœuvre considérable (Savoie, 1999), au bout d'une période de quatre ou cinq ans, le citoyen peut encore choisir de disposer d'un gouvernement dont il aura été insatisfait. Des institutions indépendantes – qu'il s'agisse d'Élections Canada ou du Directeur général des élections du Québec – assurent en outre que cet exercice démocratique puisse se faire selon des règles clairement établies qui garantissent l'anonymat et la validité de la démarche.

10. Source : Élections Canada, <http://www.elections.ca>, consulté le 26 janvier 2012.

1.2. Les partis politiques

Comme nous venons de l'évoquer, aux échelons provincial et fédéral (ainsi que dans un nombre croissant de municipalités[11]), les représentants élus par les citoyens sont directement associés à un parti politique. Cette situation est susceptible, en principe, de favoriser une participation citoyenne plus soutenue aux discussions politiques par l'entremise d'une présence aux différentes instances des partis (qu'il s'agisse des commissions ou comités permanents, des assemblées ou conseils régionaux ou, plus généralement, du Congrès des membres). Cette forme de participation permettrait aux partis d'agréger les intérêts des citoyens, une de leurs principales fonctions (Ryden, 1996)[12].

Or, les partis politiques, organisations hiérarchiques qui supposent une certaine forme d'autorité et qui se distinguent par leur rigidité, que ce soit en matière d'appartenance ou d'idéologie, semblent particulièrement peu adaptés aux valeurs et aspirations propres à une certaine conception de la modernité qui prévaut dans nos sociétés contemporaines (Giddens, 1998[13]). La concentration du leadership au sein des partis exacerberait cette tendance (Pelletier, 2009), laissant, de fait, peu de place à la voix citoyenne et contribuant à une certaine désaffection à l'endroit de cette forme de participation. Ce détachement est par ailleurs sans doute alimenté par les divers scandales survenus depuis quelques années[14]. En résulte un certain désintérêt des citoyens envers les partis, dont la diminution du nombre de membres en est un indicateur tangible dans l'ensemble des démocraties occidentales (Scarrow, 2000). La volatilité de l'électorat et un certain engouement pour le changement (que l'on pense, par exemple, au vote massif des Québécois pour le Nouveau Parti démocratique en 2011[15]), pourraient également s'expliquer par ce désintérêt – voire cette méfiance – envers les partis politiques traditionnels[16].

11. En vertu de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, les partis politiques sont autorisés dans les villes de plus de 5 000 habitants. En janvier 2012, il y avait au Québec 139 partis politiques municipaux autorisés (Directeur général des élections, <http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/municipal/repaq/consultation-partis-politiques.php>, consulté le 31 janvier 2012). Sur la politique municipale, voir Breux et Bherer (2011).
12. Les trois autres fonctions des partis consistent à structurer la compétition électorale, former le gouvernement et fournir une identité symbolique (Ryden, 1996).
13. Cette conception de la modernité engloberait, selon Giddens, les notions d'égalité, de protection des plus démunis, de liberté et d'autonomie, de responsabilité accompagnant les droits, de pluralisme cosmopolite et de philosophie conversationniste (Giddens, 1998, p. 66).
14. Avec, au premier chef, le « scandale des commandites », faisant référence au fait que d'importantes sommes ont servi à promouvoir l'unité canadienne, le tout s'accompagnant de détournement de fonds à l'avantage de firmes proches du Parti libéral du Canada, alors au pouvoir. Pour un résumé des faits, voir Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (2005).
15. Rappelons qu'à l'élection générale fédérale de 2011, le Nouveau Parti démocratique a récolté 30,6 % des voix à l'échelle canadienne, passant de un à 59 députés élus au Québec et devenant ainsi l'opposition officielle à Ottawa ; Élections Canada, <http://www.elections.ca>, consulté le 31 janvier 2012.
16. Parmi les nombreux analystes qui en sont venus à cette conclusion, mentionnons Cardinal (2011) et Bourgault-Côté (2012).

1.3. Les commissions parlementaires

Bien qu'elles reposent d'abord sur le principe de la démocratie représentative, les institutions québécoises et canadiennes comprennent tout de même, dans leur fonctionnement formel, des mécanismes qui assurent une certaine participation des acteurs sociétaux à la prise de décision politique, par l'entremise des commissions (au Québec[17]) ou des comités parlementaires (au niveau fédéral canadien[18]). On peut distinguer les consultations publiques, où tout citoyen peut déposer un mémoire et être invité à témoigner devant la commission (ou le comité), des consultations particulières, où les comparutions ont lieu sur invitation. Les audiences d'une commission (ou d'un comité) parlementaire peuvent suivre le dépôt d'un projet de loi ou se tenir à l'occasion d'un mandat d'initiative de la part des membres d'une commission, qui ont ainsi le loisir d'étudier toute question d'intérêt public[19].

Les commissions (ou comités) parlementaires constituent ainsi des tribunes de choix pour les citoyens (seuls ou le plus souvent regroupés au sein de groupes d'intérêt ou de coalitions) afin de faire valoir leur point de vue auprès des élus[20]. Contrairement au climat de confrontation généralement associé aux périodes de questions à la Chambre des communes et à l'Assemblée nationale, les travaux en comité ou en commission parlementaire se caractérisent le plus souvent par une approche constructive de la part des élus, généralement ouverts à entendre les positions des citoyens et groupes venus témoigner.

1.4. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale

Au niveau québécois comme au niveau fédéral canadien, ont également été créées deux instances qui permettent aux citoyens d'exprimer leur point de vue en ce qui a trait à des projets susceptibles d'avoir des conséquences sur le plan environnemental.

Créé en 1978 à la faveur d'une refonte de la Loi sur la qualité de l'environnement, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) est un organisme indépendant qui relève du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec. Il a pour mission « d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable, lequel englobe les aspects biophysique, social et économique ». Pour réaliser cette mission, le BAPE « informe,

17. Le Québec compte ainsi 11 commissions parlementaires permanentes. Pour une liste de celles-ci, voir Assemblée nationale du Québec, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/index.html>, consulté le 1er février 2012.

18. La Chambre des communes compte pour sa part 26 comités permanents. Pour la liste complète des comités, voir Parlement du Canada, <http://www.parl.gc.ca/CommitteeBusiness/CommitteeList.aspx?Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1>, consulté le 1er février 2012.

19. Sur le fonctionnement des commissions, voir Assemblée nationale du Québec, <http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/travail-commission.html>, consulté le 1er février 2012.

20. Selon Pageau (2010), entre les années 1972 et 2008, la proportion de citoyens ayant participé aux commissions parlementaires au Québec a été de 8 %, alors qu'elle a été de 23 % pour les groupes dits « citoyens » (p. 76). L'auteur en conclut à une augmentation, au fil des années, du poids relatif des groupes citoyens par rapport aux groupes d'activités professionnelles (p. 118), même si ceux-ci demeurent dominants.

enquête et consulte la population sur des projets ou des questions relatives à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre. Il produit par la suite des rapports d'enquête qui sont rendus publics[21]. » Le BAPE est donc doté d'un pouvoir consultatif, et non décisionnel.

Au niveau fédéral canadien, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE), mise sur pied en 1994, a un mandat similaire à celui du BAPE, en travaillant « à fournir aux Canadiennes et aux Canadiens des évaluations environnementales de grande qualité qui contribuent à des prises de décisions éclairées favorisant le développement durable[22] ». Ces évaluations reposent en partie sur le point de vue citoyen, l'Agence offrant de l'aide financière pour favoriser la participation du public à ces évaluations[23].

La légitimité de ces deux institutions, particulièrement celle du BAPE, est par ailleurs souvent source de discussions. D'une part, « le BAPE est souvent cité comme une référence à travers le monde et comme une institution exemplaire en matière de mise en discussion publique » (Gauthier et Simard, 2011, p. 195). D'autre part, ses détracteurs considèrent qu'il constitue une « perte de temps », en se penchant, en aval, sur des projets déjà ficelés, souvent dans le but de leur donner un vernis de légitimité. Le fait que le BAPE a un mandat consultatif et qu'il demeure de la prérogative du gouvernement de tenir compte ou non de ses recommandations minerait également sa pertinence. La réalité se trouve sans doute à la confluence de ces deux jugements opposés (Beauchamp, 2006). Dans une étude récente sur les effets réels du BAPE en matière de politiques publiques, Gauthier et Simard rapportent que « 40 % des projets qui suscitent une grande participation (plus de 1 000 participants) sont jugés défavorables par le BAPE et 20 % de ceux-ci sont refusés par l'État » (Gauthier et Simard, 2011, p. 213-214). Ils en concluent qu'« il y a tout lieu de croire que la société civile, à travers ce dispositif participatif, peut avoir un effet significatif sur les décisions gouvernementales et leur légitimité, ce qui pourrait renforcer l'imputabilité politique et la confiance des citoyens envers les institutions politico-administratives » (*ibid.*, p. 214).

La diminution constante de la participation électorale, jumelée à un déclin des partis politiques et à certaines critiques des mécanismes participatifs traditionnels tels le BAPE ou l'ACEE, s'accompagne en revanche de nouvelles formes d'engagement (Dufour, 2005). Celles-ci se traduisent, notamment, par la présence de mouvements protestataires et, en corollaire, par la montée en puissance d'un acteur qui se fait le représentant des demandes et doléances des citoyens auprès de l'État : les groupes d'intérêt.

21. Site Internet du BAPE, <http://www.bape.gouv.qc.ca>, consulté le 2 février 2012.
22. Site Internet de l'ACEE, <http://www.acee.gc.ca>, consulté le 2 février 2012.
23. Les mesures annoncées par le gouvernement fédéral dans son Plan d'action économique de 2012 risquent toutefois de diminuer de manière importante la portée du travail de l'Agence, notamment en vertu du régime d'« un examen par projet », selon lequel l'ACEE n'aura plus à évaluer les projets sur lesquels se penche déjà une autre instance d'évaluation provinciale ou fédérale ; Ressources naturelles Canada, <http://www.rncan.gc.ca/salle-medias/communiques/2012/45/6149>, consulté le 18 avril 2012.

2. DES MOUVEMENTS PROTESTATAIRES AUX GROUPES D'INTÉRÊT

Sans signifier un rejet du régime de démocratie représentative (Klingemann, 1999, p. 33), le déclin des modes de participation traditionnels, voire le cynisme à l'endroit de ceux qui les incarnent (Norris, 1999), laisse plutôt entrevoir le besoin de nouveaux modes de participation qui s'inscrivent en marge des processus institutionnalisés. L'émergence des mouvements sociaux, au cours des années 1960, et leur place croissante dans nos sociétés depuis le début des années 1980 (Norris, 2002, citée dans Snow *et al.*, 2004, p. 4), rendent compte de cette nouvelle forme de participation politique, dite « protestataire » (Perrineau, 2003).

Les mouvements sociaux constituent une forme d'action collective plus ou moins organisée mais non institutionnalisée, qui vise à défier ou encore à défendre l'autorité instituée ou l'autorité culturelle d'une société donnée (Snow *et al.*, 2004, p. 11). Un mouvement social peut ainsi être défini comme « un projet de conduite collective qui défie les règles instituées et les normes acceptées dans le contexte historique où il intervient et dont les acteurs surgissent de rapports conflictuels » (Hudon et Poirier, 2011, p. 113). Ces mouvements sont dits « protestataires » en ce sens qu'ils évoluent dans « l'arène des conflits sociaux », les arènes conventionnelles n'ayant pas répondu à leur cause. L'objectif de ces mouvements n'est pas, contrairement aux formes de participation traditionnelles, de contrôler l'État, mais plutôt de « construire contre lui des espaces d'autonomie » (Neveu, 2005, p. 62). Pour ce faire, les mouvements puisent à de nouveaux répertoires d'action (Tilly, 1986). Par exemple, dans l'optique d'attirer l'attention des médias, ils sont en mesure de mettre de l'avant des formes inédites de coopération entre chercheurs, militants, experts, personnalités reconnues et artistes (Neveu, 2005, p. 69 ; Sommier, 2003, p. 147-149). Dès lors, les mouvements sociaux visent d'abord à sensibiliser l'ensemble des citoyens à leur cause, pour que cette opinion publique favorable puisse éventuellement se traduire par une réponse politique tangible.

Le mouvement Occupy Wall Street, qui s'est manifesté à l'échelle de la planète à l'automne 2011[24], constitue un bel exemple du mouvement social dans sa plus pure tradition, les manifestants, sans structure organisationnelle établie et sans leader dûment désigné, étant porteurs de revendications de fond qui ne s'articulaient pas nécessairement sur un projet précis.

24. Rappelons que le groupe Adbusters, de Vancouver, est à l'origine de ce mouvement, lancé en juillet 2011, et visant d'abord à occuper le parc Zuccotti, dans le quartier financier de New York, dans le but de dénoncer le fait que 1 % de la population dominait les 99 % restants. Ce mouvement s'est rapidement inscrit dans la foulée du « mouvement des indignés », apparu en Espagne en mai 2011, ce mouvement étant l'instigateur de manifestations pacifiques ayant pour but de dénoncer le fait que la majorité de la population ne se voyait pas adéquatement représentée dans les différentes institutions politiques et économiques, le tout sur fond de chômage endémique et d'espoir lié aux soulèvements survenus au printemps 2011 dans le monde arabe. Le « mouvement des indignés » et Occupy Wall Street (souvent présentés comme un seul et même mouvement) se sont propagés à la plupart des capitales mondiales – notamment grâce aux médias sociaux – où les « indignés » ont occupé les places publiques pendant plusieurs semaines. Cette occupation a culminé lors de la « Journée mondiale des indignés », laquelle s'est tenue le 15 octobre 2011. À la faveur de l'hiver et du froid qui l'accompagnait, le mouvement a par ailleurs graduellement perdu son souffle par la suite, les autorités démantelant les camps des manifestants (pour un résumé des événements, voir notamment Myles, 2011 et Baillargeon, 2011).

Tout en rejetant l'institutionnalisation, les mouvements sociaux n'hésitent pas à faire preuve d'un « pragmatisme radical », poussant leurs actions à l'extrême tout en demeurant ouverts à négocier avec l'État (Neveu, 2005, p. 69). Ils peuvent ainsi emprunter une double logique afin d'influencer non seulement la société dans son ensemble, mais également, et de façon plus spécifique, les acteurs étatiques (Smith, 2008, p. 25). Cette stratégie peut mener à l'institutionnalisation de certaines branches des mouvements, lesquelles se constituent alors en organisations de mouvement social (*social movement organizations*) ou, plus simplement, en groupes d'intérêt. Dans ces cas, on dira de ces groupes qu'ils sont d'intérêt public. Alors que les groupes « classiques » (aussi appelés groupes de première génération[25]) sont fondés sur le partage d'intérêts de nature matérialiste – comme c'est le cas des regroupements d'affaires et des associations professionnelles –, les groupes d'intérêt public (aussi appelés groupes de deuxième génération) se fondent sur le partage de valeurs communes de nature postmatérialiste (Berry, 1999). Tout comme celles des mouvements sociaux, leurs actions visent le bien collectif[26]. Sous l'éclairage de ces distinctions, la notion de groupe d'intérêt, prise au sens large, renvoie à une « organisation soucieuse d'influencer des décisions publiques touchant plus ou moins immédiatement les intérêts qu'elle a vocation ou prétention à représenter » (Hudon, 2009, p. 263).

Alors que les taux de participation aux élections sont généralement en déclin et que l'adhésion à un parti politique semble être un phénomène en décroissance dans les démocraties occidentales, il appert par ailleurs que de plus en plus de citoyens choisissent de faire valoir leur point de vue à propos d'un enjeu donné par l'entremise de leur soutien à un groupe d'intérêt. De fait, aux États-Unis, le nombre d'associations recensées est passé de 5 843 en 1959 à 23 298 en 1995 (Baumgartner et Leech, 1998, cité dans Hudon, 2009, p. 261). Le Canada n'échapperait pas à cette tendance : en 2006, le nombre d'associations y était estimé à 21 008 (Hudon et Poirier, 2011, p. 177). Alors que 24 % des Canadiens rapportaient, en 1981, être engagés, d'une manière ou d'une autre, auprès d'un groupe d'intérêt, cette proportion était de 34 % en 1990 et de 39 % en 2000 (Young et Everitt, 2004, p. 28).

Cette forme de participation en croissance procurerait aux citoyens un certain sentiment de capacitation (*empowerment*) (Berry, 1999, p. 15), le militantisme ne se traduisant pas uniquement par une prise de position publique, mais également par une « institution de réassurance permanente d'une identité valorisante » (Neveu, 2005, p. 78). Par ailleurs, la *participation* citoyenne au sein des groupes est bien relative, étant souvent concrétisée par un soutien moral ou financier, auquel on fait référence en le traitant de « participation par chéquier » (Cigler et Nownes, 1995). De fait, comme le soulignait déjà Hayes en 1986 (p. 134), plusieurs groupes n'ont pas de membres proprement dits, et aucun mécanisme formel ne leur permet de faire avaliser leurs positions par leurs supporters. Il n'en demeure pas moins que les

25. Voir Hudon, 2009.

26. Berry (1999) fait une distinction entre les groupes d'intérêt public et les « groupes citoyens », lesquels, également fondés sur la base de valeurs postmatérialistes, peuvent par ailleurs agir dans le but de servir d'abord les intérêts de leurs membres, comme c'est le cas, par exemple, des groupes à vocation religieuse. Ainsi, tous les groupes d'intérêt public sont des groupes citoyens, mais tous les groupes citoyens ne sont pas d'intérêt public.

groupes tirent de ces adhérents – réels ou symboliques – une représentativité dont ils se réclament afin que leurs actions et revendications soient considérées comme légitimes.

Contrairement aux partis politiques, les groupes n'ont pas à agréger des intérêts liés à divers enjeux (ainsi, même le Parti vert est appelé à se prononcer sur des enjeux sociaux et économiques qui n'ont pas directement trait à l'environnement) ; c'est pourquoi ils constituent souvent une avenue plus satisfaisante pour les citoyens désireux de faire pression auprès de l'État (Richardson, 1995). En pouvant faire l'économie d'une logique de compromis, ils sont ainsi davantage en mesure de conserver l'essence de la revendication citoyenne, comme en témoignent d'ailleurs les dissensions au sein même du mouvement environnemental (Vaillancourt, 2010), qui peine souvent à parler d'une seule voix[27]. D'ailleurs, les allégeances des citoyens aux groupes d'intérêt sont multiples (et donc non exclusives), un citoyen pouvant choisir de soutenir un groupe différent pour chacun des enjeux qui le concernent (flexibilité que n'offre pas la dynamique des partis politiques). L'affirmation identitaire peut donc s'incarner par de multiples formes d'engagement, qui témoignent des différentes facettes d'une identité construite dans un monde mondialisé, caractérisé par une pléthore d'enjeux de nature politique.

Phénomène en croissance au Québec (Hudon, Poirier et Yates, 2009) comme en Amérique du Nord (Hula, 1999) depuis quelques années, les coalitions de groupes (qui peuvent aussi inclure des citoyens) tendent, dans une certaine mesure, à concurrencer les partis politiques dans leur rôle d'agrégation des intérêts, à la différence près que ce rôle est le plus souvent temporaire, lié à un enjeu spécifique appelé à être appréhendé par les gouvernants[28]. De façon très large, une coalition peut être définie comme un ensemble plus ou moins formel et structuré d'individus, d'organisations et, parfois, d'institutions qui partagent des ressources d'ordre matériel ou symbolique en vue de défendre et de promouvoir des intérêts de nature générale ou spécifique (adapté de Hudon, Poirier et Yates, 2009, p. 173)[29].

La multiplication des regroupements de cette forme peut s'expliquer à la fois par l'adoption de politiques de plus en plus complexes, par le nombre accru de décisions gouvernementales jumelé, notamment dans le contexte américain, à une décentralisation des décisions, par une politisation accrue des enjeux ainsi que par un accroissement des habiletés des groupes et des citoyens sur le plan de la communication (Loomis, 1986, p. 259). Ainsi, comme l'ont montré plusieurs épisodes

27. Dans le cas de la lutte contre le projet Rabaska, qui visait la construction prévue, en face de la ville de Québec, d'un port pouvant accueillir des méthaniers transportant du gaz naturel liquéfié, cette difficulté à fédérer les forces environnementales autour d'un message commun aurait d'ailleurs directement profité aux promoteurs du projet (sur le sujet, voir Yates *et al.*, à paraître).

28. L'aspect temporaire des coalitions doit toutefois être nuancé : certaines coalitions, bien qu'elles soient mises sur pied dans une perspective de court à moyen terme, demeurent actives pendant plusieurs années, quitte à se transformer graduellement en associations ou en regroupements formels. Au Québec, c'est notamment le cas de la Coalition Solidarité Santé, qui existe depuis 1991 (voir <http://www.cssante.com>, consulté le 31 janvier 2012).

29. Il est à noter que les coalitions peuvent emprunter plusieurs appellations qui font référence, sauf exception, à des dynamiques similaires, telles que réseau, collectif, consortium, front, alliance ou fédération.

récents[30], les coalitions constituent un véhicule qui semble efficace[31] pour canaliser la participation citoyenne (y compris celle qui se fait par l'entremise des groupes d'intérêt, voire des partis politiques eux-mêmes[32]) pour faire pression auprès des acteurs de l'État.

Cette forme de représentation citoyenne incarnée par les groupes d'intérêt et les coalitions, si elle tend parfois à prendre le pas sur le vote et la participation aux partis politiques, pose tout de même des défis importants sur le plan démocratique. Comment, en effet, s'assurer de la représentativité des groupes ainsi constitués ? Cette représentativité, définie comme « le degré de similitude entre les représentants et ceux qu'ils représentent » (Godbout, 2005, p. 47), est en effet parfois remise en question, notamment lorsque certains groupes citoyens sont associés au syndrome du « pas dans ma cour » (*not in my back yard*, ou NIMBY), tout en prétendant parler au nom d'une majorité (Yates *et al.*, à paraître).

En définitive, alors que les élus ne sont en mesure de représenter que bien partiellement la volonté de leurs concitoyens, le déclin de la participation électorale n'étant sans doute pas étranger à cet état de fait, l'exercice de médiation traditionnellement dévolu aux partis politiques ne semble plus aujourd'hui l'apanage de ce seul acteur en raison d'un certain « désalignement » entre les besoins des citoyens et ce qu'offre la structure politique partisane (Dalton, 2000). Dans un tel contexte, les groupes d'intérêt et les coalitions prennent souvent le relais afin de se faire les porte-voix des citoyens en ce qui concerne certains enjeux, qui font ainsi l'objet d'une représentation non agrégée auprès de l'État et de son administration publique.

Ces acteurs organisés sont parties prenantes de « réseaux de politiques publiques » (Rhodes, 1997) : en cette qualité, ils sont appelés à participer activement à l'élaboration des politiques. Ces réseaux, composés d'organisations gouvernementales, de groupes d'intérêt et d'autres « experts » indépendants, témoigneraient « d'une plus grande dépendance et d'une interdépendance (entre le gouvernement et les divers acteurs sociétaux), dans la mesure où ce ne sont plus uniquement les acteurs publics qui sont responsables des politiques et de leurs applications » (Garon et Montpetit, 2011, p. 81).

30. Mentionnons, à titre d'exemple, la lutte contre un développement immobilier prévu dans le parc du Mont-Orford, en Estrie, ou encore la lutte contre la construction de la centrale thermique du Suroît. Dans le premier cas, Intermont Inc., un promoteur privé, propose en 2002 un développement immobilier à l'intérieur du parc du Mont-Orford, afin de rentabiliser son centre de ski. Dans cette optique, le gouvernement du Québec annonce la privatisation partielle du parc, ce qui provoque un tollé à l'échelle de la province, les opposants au projet se regroupant sous la bannière de la coalition SOS Orford. Cette vive réaction amène le gouvernement à annuler sa décision ; le développement immobilier tel qu'il avait été conçu ne verra pas le jour. Dans le cas de la centrale thermique du Suroît, le gouvernement du Québec annonce, en janvier 2004, la construction d'une centrale thermique en Montérégie, un projet de 550 millions de dollars visant à combler les besoins énergétiques du Québec. Devant la vive opposition suscitée par cette annonce, laquelle prend des proportions provinciales avec la coalition Québec Vert Kyoto, le gouvernement annule le projet en novembre 2004.

31. Il ressort d'un sondage réalisé en 2002 auprès de groupes d'intérêt américains que 93 % d'entre eux auraient au moins « parfois » recours à la formation d'une coalition afin de participer au processus de décision politique (Furlong et Kerwin, 2005, p. 363).

32. Ainsi, la coalition QuébecKyoto (anciennement Québec Vert Kyoto, voir ci-haut) rallie en son sein plusieurs partis politiques, dont le Bloc québécois, Québec solidaire, le Nouveau Parti démocratique et le Parti vert du Canada ; Québec Kyoto, <http://quebeckyoto.org>, consulté le 31 janvier 2012.

À l'instar de Garon et Montpetit, on peut donc concevoir trois niveaux d'acteurs associés au processus de gouvernance propre au développement des politiques publiques, soit les citoyens (auxquels on peut associer certains groupes sociaux ou communautaires éloignés du processus politique), qui ont pour rôle de « juger à distance de l'action des autres acteurs » (*ibid.*, p. 79) ; les réseaux de politiques publiques, dont font partie les groupes d'intérêt et les coalitions, qui participent plus directement au processus de gouvernance, mais selon des règles flexibles et informelles (lesquelles ne sont généralement pas enchâssées dans des textes de lois ou autres documents officiels)[33] ; et les élites politiques, composées des institutions et acteurs participant au processus de décision formel.

2.1. Le lobbying

Une part importante des relations des citoyens organisés – sous forme de groupes ou de coalitions – avec l'État et son administration publique vise à influencer les gouvernants, l'ensemble des démarches menées dans cette optique pouvant être associées à l'exercice du lobbying, considéré dans un sens très extensif.

Au sens large, le lobbying peut ainsi être conçu comme un processus par lequel les organisations sont à même de promouvoir ou de défendre leurs intérêts auprès des instances gouvernementales, l'activité pouvant être définie comme « la traduction fonctionnelle des actions des groupes (et associations) visant à influencer des titulaires de charges publiques (TCP)[34] » (Hudon, 2005, p. 222). Il s'agit donc d'une relation d'échange en vertu de laquelle le TCP – il peut s'agir d'un ministre ou de son personnel, d'un député, d'un sénateur (au niveau fédéral canadien) ou d'un haut fonctionnaire – gagne en assurance dans ses décisions, puisqu'il est mieux informé, tandis que le lobby « réduit son déficit de contrôle sur les objets de ses demandes » (Hudon et Yates, 2008, p. 382).

Dans cette perspective, on peut distinguer le lobbying direct du lobbying indirect. Le premier se matérialise par des activités de démarchage auprès des TCP, alors que le deuxième vise plutôt d'autres cibles qui, elles, pourront à leur tour exercer une pression auprès des TCP, par exemple les médias dans leur ensemble ou encore les citoyens qui pourraient intervenir afin de soutenir les revendications d'un groupe lors d'une manifestation.

Le Canada, tout comme le Québec, fait partie des quelques ressorts[35] qui ont choisi de légiférer afin de mieux encadrer cette pratique. Ainsi, le Canada adoptait, en 1989, la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, laquelle mettait en place un système d'enregistrement visant une plus grande transparence des activités de lobbying. Cette

33. Cette absence de règles, notamment en termes de transparence et de reddition de comptes, a d'ailleurs pour effet que la légitimité de ces réseaux est parfois remise en cause (Garon et Montpetit, 2011, p. 82-83).

34. Nous retenons ici l'expression privilégiée dans les plus récentes législations en la matière.

35. Mis à part les États-Unis, où le niveau fédéral ainsi que l'ensemble des États ont légiféré en la matière, seuls quelques pays ont réglementé les activités de lobbying et ce, de façon plus ou moins contraignante, soit l'Australie, l'Allemagne, la France, la Pologne, la Lituanie, la Slovénie, Israël et Taïwan (pour plus de détails, voir le site Regulate Lobbying, <http://regulatelobbying.com>, consulté le 20 janvier 2012).

loi a fait l'objet de modifications importantes en 2008, avec l'adoption de la *Loi sur le lobbying*, laquelle renforçait considérablement le cadre législatif « au moyen de l'élaboration d'un code de déontologie des lobbyistes, la création d'un commissaire au lobbying indépendant détenant davantage de pouvoirs en matière d'enquête, un élargissement de l'étendue des renseignements devant être divulgués concernant les activités de lobbying et des pénalités pour non-respect de la Loi » (Commissaire au lobbying, 2011, p. 5)[36].

À la faveur de « scandales » mettant en doute l'intégrité de quelques TCP[37], le Québec adoptait à son tour en 2002 une loi pour encadrer le lobbying, soit la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. La loi québécoise s'apparente à la loi canadienne, un commissaire au lobbyisme indépendant étant responsable de voir à son application, qui prévoit un registre des activités de lobbying accessible au public[38]. La loi québécoise se distingue toutefois en excluant de l'obligation de s'enregistrer les lobbyistes d'organisations qui travaillent « pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif » (Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, article 1, alinéa 11). Il en résulte une transparence sélective et une suspicion systématique à l'endroit des organisations à but lucratif, alors que les organismes à but non lucratif sont d'emblée drapés d'une chape de vertu qui les dissocie du vil jeu de l'influence. Ainsi, dans l'esprit de la loi québécoise, ces organismes ne s'adonnent pas à du lobbying, mais défendent plutôt le bien commun, position discutable s'il en est une[39].

3. VERS UNE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ?

Comme on l'a vu, le déclin de la participation électorale et de l'adhésion aux partis politiques s'est généralement accompagné d'un engagement des citoyens auprès de différents groupes d'intérêt, qui sont ainsi devenus, avec l'institutionnalisation des mouvements sociaux, un des vecteurs privilégiés de la représentation citoyenne, dont le rôle d'influence tangible prend forme dans divers réseaux de politiques publiques.

Or, notamment à la faveur d'une méfiance généralisée à l'endroit de ces intérêts « organisés » (Lascoumes, 2001), parfois accusés de corporatisme (Wiarda, 1996) de par leur trop grande proximité avec l'administration publique (les centrales syndicales, par exemple), diverses initiatives de démocratie participative visant à revaloriser la participation individualisée ont graduellement vu le jour (Bacqué et Sintomer, 2001), particulièrement à l'échelon municipal (Bherer, 2005). Mentionnons à titre d'exemple la mise en place de jurys de citoyens à Berlin (Koehl et Sintomer, 2002) ; celle de conseils de quartiers à Paris (Blondiaux et Levêque, 1999), à Québec

36. Pour plus de détails sur la loi canadienne, Commissariat au lobbying du Canada, voir <http://www.ocl-cal.gc.ca>, consulté le 1er février 2012.

37. L'adoption de la loi faisait ainsi suite à une série d'événements, largement rapportés par les médias, qui mettaient en doute l'intégrité de quelques TCP mêlés à ce qu'il a été convenu d'appeler l'affaire Baril-Bréard (sur ces événements, voir Yates et Beauchamp, 2005).

38. Pour plus de détails sur la loi québécoise, voir Commissariat au lobbyisme du Québec, <http://www.commissairelobby.qc.ca>, consulté le 1er février 2012.

39. Pour plus de détails à ce sujet, voir Yates (2012).

(Bhérer, 2006) et en Ontario (Maxwell, 2007) ; les assemblées municipales de la Nouvelle-Angleterre (Bryan, 2004) ; ainsi que les diverses expériences de budget participatif, dont celles de Porto Alegre, au Brésil (Baiocchi, 2005), et du Plateau Mont-Royal, à Montréal (Rabouin, 2009).

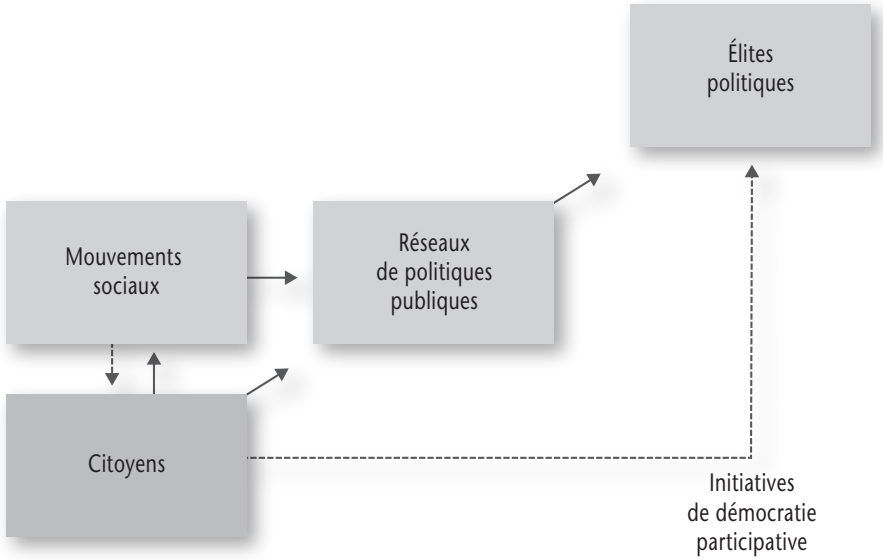
Ces initiatives visent, de façon générale, un engagement plus direct des citoyens dans les décisions publiques, ou un rapprochement avec les élus (Bherer, 2005), indice d'un changement de paradigme lié à la gouvernance participative (Tenbensel, 2005, p. 282). Dans cette optique, la légitimité de l'État repose désormais sur l'engagement des citoyens et sur les mécanismes qui leur permettent de dialoguer en vue d'en arriver à une décision collective (Humphrey, 2006, p. 312). La logique s'inspire donc de la démocratie directe associée au modèle athénien, « dans lequel on choisit des individus pour exécuter les décisions prises par l'assemblée du peuple » (Godbout, 2005, p. 48).

La transposition de l'idéal athénien dans la réalité du XXI^e^ siècle pose toutefois d'importants défis sur le plan pratique et exige le respect de certains principes afin que la démarche soit considérée comme légitime. À cet égard, suivant les travaux classiques d'Habermas (1997) et de Rawls (2003), Blondiaux énonce trois principes qui devraient être à la base de toute démarche participative : le principe d'argumentation, selon lequel « le débat démocratique doit consister avant tout en un échange de raisons » ; le principe d'inclusion, en vertu duquel « la discussion doit être ouverte au plus grand nombre, et dans l'idéal à tous ceux qui sont susceptibles d'être affectés par la décision » ; enfin, le principe de publicité ou de transparence, « qui distingue cette délibération d'autres formes de délibération moins démocratiques et ouvertes » (Blondiaux, 2005, p. 126-127).

Le respect de ces principes serait propice à l'instauration d'un climat permettant une réelle délibération, corollaire essentiel à la démocratie participative, la délibération renvoyant « à une certaine attitude envers la coopération sociale, notamment à une volonté de se laisser persuader pour des raisons qui tiennent compte aussi bien des revendications des autres que de celles que l'on exprime soi-même » (Habermas, 1998, p. 265). Dans une telle optique, le processus décisionnel reposerait sur l'opinion de la collectivité et procéderait par consensus. Force est toutefois de constater que cette conception idéalisée s'éloigne de manière plus ou moins importante des expériences mises en œuvre jusqu'ici, la participation citoyenne se traduisant plus souvent par un rôle de conseil que par un pouvoir décisionnel (Pion *et al.*, 2009). Il n'empêche que ces diverses initiatives, bien qu'imparfaites, contribuent à revitaliser la vie démocratique, ne serait-ce qu'en interpellant plus directement le citoyen que ne le feraient les mécanismes traditionnels institutionnalisés tels le vote ou les commissions parlementaires.

FIGURE 16.1.

ÉVOLUTION DU MODE DE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE



3.1. Le rôle des technologies de l'information dans la démocratie participative

Dans une vision quasi prophétique, Kellner soutenait, il y a plus de vingt ans, qu'un retour à une citoyenneté active passait par les nouvelles technologies, soit par « le développement d'un réseau satellite citoyen, jumelé à un centre de communication citoyen et un réseau d'information citoyen, qui mettrait à profit les nouvelles technologies pour élargir et diversifier les sources et les services d'information » (Kellner, 1990, p. 182, traduction libre). Au-delà de son rôle indéniable pour fournir une multitude d'informations qui peuvent permettre à l'individu d'exercer sa citoyenneté de manière plus éclairée, l'Internet permettrait aussi de générer une nouvelle forme de capital social (Putnam, 2000), grâce à une sphère publique virtuelle au sein de laquelle des citoyens engagés peuvent échanger des points de vue politiques (Coman et Păun, 2010 ; Bohman, 2004), le tout dans une perspective délibérative.

Les institutions politiques canadiennes et québécoises ont pris acte de ce potentiel et tentent, depuis quelques années, de mettre les technologies de l'information au service d'une plus grande participation citoyenne. À titre d'exemple, il est désormais coutume, pour le gouvernement du Québec, de permettre aux citoyens d'exprimer leur point de vue relativement à divers enjeux politiques par l'entremise de consultations en ligne, lesquelles sont répertoriées dans le portail du gouver-

nement du Québec[40]. Au moment d'écrire ces lignes se tenait ainsi une consultation sur le vieillissement de la main-d'œuvre et l'avenir de la retraite, de même que sur l'indemnisation des consommateurs de produits et services financiers.

Les commissions parlementaires de l'Assemblée nationale peuvent également tenir des consultations en ligne, et ce, depuis 2009. En outre, les citoyens peuvent commenter, dans le site Internet de l'Assemblée, l'ensemble des consultations publiques, y compris celles qui se font selon un mode traditionnel[41]. De plus, les témoins qui ne peuvent se déplacer à l'Assemblée peuvent désormais livrer leur témoignage par vidéoconférence, ce qui favorise grandement l'accès au processus pour les groupes et organisations moins fortunés.

Le développement des médias socionumériques ou du Web 2.0 (Facebook, Twitter ou YouTube, par exemple), semble également prometteur en vue de favoriser la participation citoyenne au processus démocratique (Mergel, 2010 ; Macnamara, 2010), en permettant au gouvernement « non seulement d'être plus ouvert et démocratique, non seulement d'être plus consultatif, mais aussi d'être plus inclusif et d'offrir une collaboration plus authentique entre l'État et ses citoyens » (Government 2.0 Taskforce, 2009, traduction libre).

De fait, l'arrivée des médias socionumériques accélère l'établissement d'une culture ouverte de l'information, déjà amorcée depuis le milieu des années 1990 avec l'avènement d'Internet. Dans le secteur public, cette tendance s'est notamment traduite par la mise en place de diverses initiatives liées au « gouvernement en ligne » (Gouvernement du Québec, 2004) ou au « gouvernement ouvert » (Lathrop et Ruma, 2010) et, de manière générale, par une divulgation proactive de l'information émanant des ministères et organismes. Les citoyens étant ainsi mieux informés et plus exigeants en matière de transparence, on peut penser que la demande d'une présence des organismes publics sur le Web 2.0 se fera de plus en plus pressante.

D'ailleurs, en 2011, au Québec, 59 % des adultes (ou 73 % des internautes) réalisaient au moins une activité sur les médias sociaux au moins une fois par mois, et près du tiers d'entre eux (31 % des internautes) y avaient déjà suivi une marque, une entreprise, un organisme ou un ministère (CEFRIO, 2011). Certains organismes publics ont déjà répondu à cet appel : en août 2011, 52 % des organismes publics canadiens et 51 % des organismes publics québécois étaient présents sur les médias sociaux (Motulsky et Yates, 2011). Au printemps 2012, le leader parlementaire adjoint du gouvernement du Québec, Henri-François Gautrin, publiait un rapport visant précisément à « expliquer comment le gouvernement [pouvait] tirer pleinement profit des nouvelles technologies et des nouveaux modes de communication pour améliorer la prestation de services aux citoyens et le fonctionnement interne de l'État » (Groupe de travail sur le Web 2.0, 2012, p. 4). Le rapport formule 32 recommandations allant en ce sens, l'une d'elles stipulant que doit être mis en place un « système de rétroaction qui permettra de mieux cibler les besoins des citoyens et ceux des entreprises » (p. 5).

40. Portail Québec, <http://www.gouv.qc.ca/portail/quebec/pgs/commun/asurveiller/consultations/gouvernement/?lang=fr>, consulté le 2 février 2012.

41. Voir Portail Québec, <http://www.gouv.qc.ca/portail/quebec/pgs/commun/asurveiller/consultations/assemblee_nationale/?lang=fr>, consulté le 2 février 2012.

Bien que recelant un potentiel indéniable pour favoriser la participation citoyenne à la gouverne de l'État, les médias socionumériques – et l'usage des technologies en général – sont porteurs d'importantes limites. D'abord, malgré l'appropriation croissante de l'Internet par les diverses franges de la société (CEFRIO, 2011b[42]), une « fracture numérique » persiste, car 25 % des Québécois ne sont toujours pas des utilisateurs réguliers d'Internet (CEFRIO, 2010). Ensuite, la participation active sur le Web demeure relativement marginale : selon une récente étude, « 1 % des internautes produisent du contenu, 10 % le commentent ou le modifient, et 89 % le consultent » (Balagué et Fayon, 2010). Ainsi, le recours aux technologies pourrait contribuer à creuser le fossé entre citoyens engagés – faisant partie d'une certaine élite citoyenne (Bherer, 2005) – et simples spectateurs du processus démocratique (Clarke, 2010). Compte tenu de ces réalités et afin de favoriser une participation élargie, le rapport cité ci-haut recommande que « des séances de formation soient offertes aux citoyens, quelle que soit leur condition (âge, handicap, exclusion sociale), pour mieux maîtriser ces nouvelles technologies » (Groupe de travail sur le Web 2.0, 2012, p. 7).

3.2. Limites et paradoxes de la démocratie participative

Ces nouvelles initiatives associées à la démocratie participative s'accompagnent de certains paradoxes qu'on ne saurait passer sous silence. Elles contribueraient, d'abord, à créer une « élite citoyenne » composée de citoyens engagés, prêts à investir les nouveaux lieux de participation « au nom » de la majorité. Ainsi se reproduirait, à une autre échelle, une dynamique représentants-représentés qui pose avec autant d'acuité la question de la représentativité. C'est ce qui fait dire à Bherer (2005, p. 89) que les expériences de démocratie participative sont confrontées « aux mêmes problèmes qui justifient en partie l'emploi de la représentation politique : le dilemme entre la participation et la délégation. Il semble que la démocratie représentative demeure l'horizon indépassable de la démocratie de participation. »

Encore plus préoccupant, les initiatives de démocratie participative pourraient être perçues comme une abdication quant à la capacité qu'ont nos élus d'assurer une représentation adéquate des citoyens, ce qui contribuerait, de ce fait, à miner nos institutions et ceux qui les investissent : « Dans l'enthousiasme pour accroître la mobilisation et la recherche de l'identité entre les représentants et les représentés, on finit par remettre en question la légitimité démocratique des élus » (Godbout, 2005, p. 54).

Mentionnons enfin que les initiatives de démocratie directe, pôle extrême de la démocratie participative, sont propices à l'émergence d'une « tyrannie de la majorité », les minorités risquant de se voir brimées par une masse de citoyens dont le propre n'est pas nécessairement de prendre les décisions les plus sages au regard du bien collectif. Dans sa grande perspicacité, Alexis de Tocqueville faisait déjà cette mise en garde dès 1835. L'actualité récente semble lui donner raison : mentionnons, à titre d'exemple, les référendums d'initiative populaire, qui peuvent clairement être issus de sentiments racistes ou xénophobes, comme l'a malheureusement montré,

42. Selon le CEFRIO, près de 50 % des Québécois de plus 55 ans utilisaient régulièrement l'Internet en 2010.

en Suisse, le vote sur l'interdiction de construire des minarets sur les mosquées (Merzak, 2009), une décision qualifiée de « clairement discriminatoire » par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.

CONCLUSION : UNE DÉMOCRATIE DE L'ENTRE-DEUX

Les relations du citoyen avec l'État ont récemment connu de profondes mutations, notamment propulsées par le désir d'une frange de citoyens « engagés » de prendre une part plus active aux décisions politiques. C'est ainsi que les mécanismes de participation traditionnels tels le vote, l'intervention lors de travaux parlementaires ou auprès d'autres instances officielles comme le BAPE ou l'ACEE et l'adhésion aux partis politiques ont parfois été délaissés au profit de nouvelles formes de participation. Celles-ci se traduisent de façon tangible par la présence accrue des groupes d'intérêt – et des mouvements sociaux qui les sous-tendent – dans l'espace public, de même que par un foisonnement des initiatives de démocratie participative. Ces initiatives contribueraient à revitaliser des institutions démocratiques minées par la méfiance et le cynisme que l'on entretiendrait envers elles.

Or, si la valorisation de la démocratie participative semble effectivement un moyen de susciter un renouveau d'intérêt – voire un certain enthousiasme – des citoyens envers la chose politique, la « crise de confiance » généralement diagnostiquée mérite ici d'être relativisée. Comme le souligne Bherer (2005, p. 82), « [depuis] les débuts de la démocratie représentative à la fin du XVIII^e siècle, l'idéal démocratique est en crise car la tension entre le principe idéel et la mise en œuvre semble insatisfaisante ». Dans cette optique, la démocratie participative, associée à une « démocratie de justification » et qui permet, grâce à l'engagement, une relation plus soutenue entre le citoyen et l'État, peut être envisagée comme un complément utile à la démocratie représentative, sans toutefois la menacer ni même lui enlever ses mérites : « La démocratie de justification ne toucherait pas les modalités électorales et le choix des représentants mais bien le processus décisionnel des gouvernements entre les élections » (Bherer, 2005, p. 83). À l'instar de Groux (2003), il semble ainsi propice de prôner une « démocratie de l'entre-deux » comme garante de la vitalité de la relation entre le citoyen et l'État, et donc de la légitimité démocratique de l'ensemble de notre système politique.

CHAPITRE 17

L'ÉTAT ET LES POLITIQUES SOCIALES
Dispositifs de protection, solidarités et autres mutations

Lucie Dumais

Les politiques sociales constituent un domaine d'intervention de l'État depuis les avancées bismarckiennes de 1880, qui marquent la mise en branle de l'État-providence et de son dispositif de protection sociale en Europe. Les premières politiques sociales ont eu trait aux accidents du travail et au chômage, s'élargissant ensuite aux allocations familiales et aux pensions de la vieillesse, en passant par une définition du champ d'intervention de l'État dans l'hygiène publique et la santé[1]. Aujourd'hui, l'État social se définit par ses missions concernant la sécurité du revenu, le soutien des familles et des personnes âgées, l'assurance maladie en vue de protéger les personnes contre les risques sociaux et, aussi, pour leur permettre de conserver ou d'atteindre un niveau de bien-être adéquat, en lien avec les droits sociaux. Mais il est clair que depuis 30 ans, le mode de développement de l'État-providence fait l'objet de débats

1. Dans le présent chapitre, nous n'aborderons pas le champ de la santé, puisqu'il fait l'objet d'un autre chapitre. Par ailleurs, le domaine de l'éducation ne fait pas non plus partie du périmètre habituel des politiques sociales, car il constitue un champ d'étude à lui seul.

profonds, en raison de facteurs économiques (faible croissance), politiques (crise de la représentation en démocratie) et sociaux (différenciation accrue de la société et essor des particularismes).

La mission sociale de l'État est fortement associée à l'aide sociale s'adressant aux plus pauvres de la société et aux personnes vulnérables. L'aide sociale est en fait la plus ancienne des politiques sociales, héritière des *Poor Laws* de l'Angleterre ainsi que des réglementations instaurées dans de nombreuses villes de l'Europe préindustrielle entre 1500 et 1800, qu'elles touchent le contrôle policier du vagabondage, la distribution charitable du pain ou les *workhouses*. L'histoire de l'aide sociale illustre les avantages et inconvénients des dispositifs politico-administratifs dédiés à la redistribution de la richesse et à la stabilité de l'ordre social et rappelle les débats entre acteurs politiques et économiques durant la mise en place de ceux-ci. Ainsi, les fondements de l'État social sont bien la régulation des rapports sociaux entre l'individu et l'État, qui est au cœur des droits sociaux, et celle des rapports au travail et à la production économique.

La solidarité, ou plutôt les solidarités (sectorielle-corporatiste et nationale, privée et publique, sociale et familiale, mécanique et organique[2]), constituent le socle sur lequel s'appuie la création de la mission sociale de l'État. Aussi est-il indispensable de s'y attarder afin d'en comprendre les mutations et les effets sur les politiques. La solidarité est un élément de culture entremêlé à des préceptes religieux et moraux et visant le bien-être de tous; sur le plan politique et institutionnel, elle s'incarne dans l'État-providence par différentes techniques administratives ou fiscales de redistribution. Sur le plan théorique, ce socle culturel n'explique cependant l'évolution de l'État-providence qu'en partie, voire de façon assez résiduelle. Conceptuellement, en effet, les analystes du *welfare state* font principalement appel à des facteurs économiques (croissance et conflits de classes) et politiques (partis, alliances de classes, rôle de la bureaucratie) pour expliquer l'origine, le développement, puis la crise du providentialisme. Néanmoins, depuis 15 ans, la solidarité et la réciprocité sont redevenues des objets importants de la sociologie économique et politique, et nous en soulignerons certains éléments de réflexion utiles pour l'étude de la mission sociale de l'État.

Dans le présent chapitre, nous traiterons d'abord de la solidarité et du droit à la protection sociale. Ces principes se sont conjugués de manière un peu différente d'un pays à l'autre et leur signification a évolué, ce qui a eu des conséquences que nous analyserons. En effet, la solidarité s'incarne de manière plus complexe aujourd'hui que dans les dispositifs d'assurance sociale mis en place à la suite des compromis entre patronat et syndicat qui sont à l'origine du providentialisme. Nous examinerons d'ailleurs, en second lieu, les changements majeurs qui ont eu cours dans les dispositifs de redistribution de la richesse et de prestation des services au Québec et au Canada, en mettant certaines politiques en relief. Le Canada étant une fédération, il s'avère crucial de pouvoir saisir comment se partagent les responsabilités entre l'État

2. Cette distinction fut proposée par Émile Durkheim, sociologue français (1858-1917), qui observait la perte de liens communautaires de proximité des campagnes (solidarité mécanique) au profit de la création de liens fonctionnels impersonnels entre les individus dans l'économie industrielle et citadine (solidarité organique). L'enjeu, pour l'État moderne, consistait donc à maintenir l'équilibre social (équité) en dépit d'une tendance à la différenciation.

fédéral et l'État provincial. Enfin, dans la dernière section, nous examinerons deux domaines de politique illustrant des enjeux importants de l'État social des trente dernières années, soit la lutte à la pauvreté et l'inclusion sociale.

1. LA CONTEXTUALISATION : DROIT À LA PROTECTION SOCIALE, SOLIDARITÉ ET RÉCIPROCITÉ

1.1. Des principes politiques et sociétaux

1.1.1. La logique assurancielle de la protection sociale

Le droit à la protection sociale est caractéristique de l'État-providence naissant à la fin du XIX^e^ siècle. La protection sociale est garantie dans le secteur industriel par une législation adoptée sous la pression d'associations d'ouvriers. Les balbutiements du providentialisme résultent du compromis politique que les États ont été forcés de faire afin de conserver une paix sociale difficile à tenir autrement, face aux révoltes résultant de salaires très bas et de conditions de travail dangereuses.

Concrètement, la protection sociale est une assurance collective contre les risques : une garantie de sécurité du revenu pour l'individu (ou sa famille) rendue possible par une contribution de sa collectivité (secteur d'activité, corporation, voire nation) à l'indemnisation. Elle est sociale parce qu'elle est institutionnalisée par une ou des politiques de l'État et parce que le risque n'est plus imputable à la responsabilité individuelle de l'ouvrier ou de l'employeur, mais plutôt considéré comme étant la conséquence de l'organisation sociale (comme l'est le chômage, par exemple). Cette protection est ancrée dans un principe de solidarité, celui de la contribution de tous à la protection de chaque citoyen susceptible de se trouver dans le besoin.

Ainsi, la société industrielle qui est à la base des dispositifs providentialistes d'indemnisation implique que les facteurs économiques sont surdéterminants dans l'émergence de la fonction de protection sociale. La première forme de protection sociale, sous le régime du chancelier prussien Bismarck dans les années 1880, en est l'exemple phare. On qualifie généralement de « solidarité professionnelle » (ou « corporatiste ») le principe qui la sous-tend (Majnoni D'Intignano, 1993). Il s'agit en quelque sorte d'une logique de solidarité limitée, nourrissant l'attachement au marché du travail et faisant de l'ouvrier masculin le principal ayant droit. La politique sociale vient ici maintenir l'importance du rapport salarial dans l'idée de protection sociale (Castel, 1995 ; Rosanvallon, 1995).

1.1.2. La logique assistancielle et redistributive de la protection sociale

Avec le temps, le droit à la protection et les représentations de la solidarité vont évoluer de manière à embrasser d'autres populations que les salariés du mouvement ouvrier. L'État va offrir du soutien financier aux vieillards, puis aux familles, par des pensions ou des allocations, en raison de la pauvreté de moyens de la majorité des personnes

âgées et de la prise en charge des enfants. En ce sens, le droit social institutionnalise un principe de solidarité élargi, basé sur la redistribution des richesses entre citoyens. Une telle redistribution s'accomplit de manière verticale, entre les plus nantis et les plus nécessiteux, et sans égard à la contribution fiscale individuelle de ces derniers, par contraste avec une collectivisation horizontale des risques aléatoires du travail, entre salariés et employeurs.

La vision élargie de la solidarité transparaît dans les politiques adoptées dans la première moitié du XX^e siècle. La société de droit prend alors tout son sens. En même temps, sur le plan social, le passage du principe moral de la charité à celui de justice redistributive s'opère, et on assiste à la séparation progressive de l'Église et de l'État en matière de protection sociale. Les écrits sur le sujet réfèrent au principe de la « solidarité nationale ou citoyenne » (Majnoni D'Intignano, 1993 ; Groulx, 2005), lequel autorise une redistribution élargie de la richesse et des ressources et le prélèvement d'impôt. Rosanvallon (2011) rappelle d'ailleurs que les premiers impôts sur le revenu ont été levés à cette époque. Cette deuxième forme de protection sociale recouvre le droit à l'assistance publique et à un logement salubre, mais aussi les allocations familiales, les pensions de la vieillesse et l'accès aux services de santé. Elle a été envisagée dès les années 1910 par des intellectuels et universitaires réformistes, dont le plus illustre est le Britannique William Beveridge. Son rapport *Social Insurance and Allied Services* fut fortement soutenu par les partis libéral et travailliste dans les années 1940.

1.1.3. Des principes politiques et sociétaux en mutation

Nous avons vu que, à l'origine de l'État-providence, la protection sociale renvoie à un rapport de solidarité ancré dans un principe assuranciel collectif à double implication. D'abord, on fait reposer sur la contribution *obligatoire* des cotisants la protection de celui qui serait éventuellement dans le besoin. Ensuite, on s'entend sur le fait que la cause des problèmes échappe à la responsabilité individuelle (de l'ouvrier ou de l'employeur) dans des situations telles que le chômage, les accidents du travail, la maladie ou le vieillissement. Les cotisations provenant des salariés et des employeurs, ceux-ci conservent un contrôle sur les « caisses » d'assurance sociale. Ces dispositifs furent au cœur des premières législations sociales.

Dans la plupart des analyses du providentialisme cependant, bien que les acceptions du principe de solidarité soient mises en relief à titre d'explications culturelles (ou sociales), elles ont été généralement secondarisées par rapport à l'analyse économique et politique (Mény et Thoenig, 1989 ; Pierson, 2001 ; Béland, 2002 ; Bernier, 2003). La consolidation du providentialisme a été soutenue par un cycle de croissance économique exceptionnel et par les compromis intervenus entre patronat et syndicat quant à l'intervention de l'État dans l'économie. Ces compromis ont consacré durant plusieurs décennies un modèle de développement fordiste où les salariés ont bénéficié d'une amélioration de leurs conditions matérielles, tant pour leur vie active qu'à la retraite, tandis que les entreprises continuaient de faire des profits. Quant à l'État, il était à même d'augmenter ses revenus fiscaux et de créer

de nouveaux programmes sociaux ou de stimulation économique. En ce sens, l'État s'inventait une fonction de soutien au bien-être, au-delà de ses fonctions de police, de défense ou de commerce, comme nous le rappelle Rosanvallon (1981).

La fonction de protection sociale est fortement politique quand elle colore la seconde forme, plus extensive, de la solidarité et du droit à la protection. Dans ce cas, la collectivisation du risque s'accompagne d'une volonté de ne pas laisser pour compte les plus démunis et les moins aptes à s'insérer dans la sphère économique productive. Nous l'avons vu, une telle façon de concevoir la solidarité résulte, d'une part, de l'acceptation de la fonction régulatrice, ou keynésienne, de l'État en fonction des cycles de l'économie, mais aussi de la légitimité politique et symbolique de l'effort national dans une redistribution verticale de la prospérité.

Par ailleurs, on a eu tendance à reléguer un troisième type de solidarité, la solidarité familiale, à la sphère privée, hors du politique et des mécanismes étatiques. La solidarité familiale se caractérise par des liens affectifs et informels, par le don de soi et le contre-don, entre époux, mais aussi entre générations – des grands-parents aux petits-enfants (Pitrou, 1978). Cependant, en raison de la montée du féminisme, les politiques sociales ont dû composer avec les rapports inégalitaires entre les genres au sein des familles. Il fallut attendre plusieurs décennies après l'obtention du droit de vote pour que des politiques sociales et une série de réformes juridiques donnent les mêmes droits civils et économiques aux femmes qu'aux hommes, et entraînent la prise en charge étatique des services de garde à l'enfance, par exemple (Esping-Andersen *et al.*, 2002 ; Orloff, 2006). Rosanvallon (2011) insiste d'ailleurs sur un autre point central pour notre compréhension de l'État social : le principe de similarité, sur lequel s'était appuyé le droit de vote, ne s'est appliqué, pendant plus d'un siècle, ni aux femmes ni aux minorités raciales en raison de blocages idéologiques et sociaux ancrés dans le tissu social.

Ce bref tour d'horizon nous a permis de lier le vecteur de la solidarité au développement de l'État-providence et à ses principales fonctions de protection, de redistribution et de soutien au bien-être. Il s'agit en fait de diverses solidarités qui, plutôt que de se substituer l'une à l'autre, s'entremêlent, voire se confrontent ou se hiérarchisent à l'intérieur d'une société. Rappelons ici à juste titre la définition de la notion de solidarité du groupe de recherche québécois Partenariat Familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles :

> D'une façon très générale, on s'entend pour dire que la notion de « solidarité » entre personnes ou entre groupes sociaux désigne l'ensemble des dispositifs qui assurent la redistribution ou les échanges de biens et services, que ce soit dans le cadre familial de proximité ou plus largement sociétal. Elle suppose la conscience d'une appartenance commune qui crée des devoirs de réciprocité. À partir de là, il existe de multiples distinctions possibles pour parler des solidarités. Tout d'abord, on distinguera celles-ci en fonction de leur provenance (privée ou publique). On peut également distinguer les solidarités par la fonction qu'elles remplissent (protection ou insertion des individus). Les dispositifs qui encadrent certaines solidarités peuvent également servir à les distinguer (solidarités imposées par le dispositif légal, solidarités encouragées par le dispositif fiscal). Il est important de noter que les distinctions entre

> les différentes catégories de solidarités sont complexes et qu'il n'existe pas de consensus autour de ces questions (Partenariat Familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles, 2009, p. 19).

Dans la seconde moitié du XX^e siècle, non seulement le droit à la protection du revenu fut considéré comme l'un des plus importants de l'État social, mais la lutte à la pauvreté a fortement teinté les politiques sociales des années 1960 en Occident, et la réduction des inégalités a été significative. Les États sociaux étaient arrivés « à maturité » (Myles, 2000 ; Pierson, 2001). Cet élan s'est néanmoins ralenti dès les années 1980, alors que les filets de sécurité nationaux se sont repliés et que les gouvernements ont resserré les critères d'admissibilité (Myles et Pierson, 1999 ; Campeau, 2001 ; Groulx, 2005). Après un siècle, comme l'a évoqué Rosanvallon dans *La crise de l'État-providence* (1981), l'État social, qui s'était donné des fonctions positives de redistribution des revenus, de réglementation des rapports sociaux et de prise en charge de certains services collectifs, était arrivé à bout de souffle et a dû entreprendre une autre transformation. Cette crise, à partir du milieu des années 1970, s'est conjuguée à trois modes : une crise de son modèle économique d'abord, des constats sur l'inefficacité de son administration et, enfin, la diminution de sa légitimité politique. Les solutions de repli étatique mises en place ont accentué à nouveau l'écart entre les classes économiques et réduit l'accès aux programmes de protection des plus démunis. Les plans d'action en matière de lutte à la pauvreté se sont réalignés sur l'idée d'un nouveau contrat social entre l'État et l'individu, celui d'une contrepartie et d'une réintégration au marché du travail (Astier, 1997 ; Dufour, Noël et Boismenu, 2003 ; Ulysse et Lesemann, 2004). Mais cette nécessaire mutation a aussi opéré des changements importants que nous aborderons plus loin.

1.2. La pluralité des formes de protection et des champs d'application

La protection sociale fait largement référence aux transferts monétaires de l'État aux individus, c'est-à-dire des citoyens entre eux ainsi que de la contribution des entreprises, rendus possibles grâce à leurs cotisations (à des caisses d'assurance ou à des fonds dédiés) et par le prélèvement d'impôts et de taxes (affectés au budget consolidé du gouvernement).

Par ailleurs, comme l'argumentent Barbier et Thérêt (2004), la protection sociale opérée par l'intervention de l'État n'est pas la seule forme de protection « sociale », car celle-ci inclut aussi les plus anciennes formes de protection comme les mutuelles d'assurances (plus présentes en Europe qu'en Amérique) et les assurances collectives en entreprise. Ces formes de protection sont bien régulées par l'État, mais elles ne sont pas étatiques ou « publiques » au sens fort du terme, car elles relèvent du secteur privé (capital privé) ou du tiers secteur (coopératives et organismes sans but lucratif)[3].

3. Constatons aussi, mais sans s'y attarder davantage, le retour sur scène des organismes de bienfaisance et des fondations dans le domaine social, qui prennent des formes diverses et qui opèrent de manières fort variées dans la construction de politiques sociales avec l'État.

Enfin, la mission de l'État social ne se limite pas à des transferts car, depuis un demi-siècle, les administrations publiques ont été amenées à fournir des services aux personnes et aux familles. La prise en charge des populations en difficulté, de même que la prévention des problèmes sociaux ou de leur aggravation, constituent des services d'intérêt public (ou communautaires). De plus, l'État s'invente une fonction de soutien au bien-être qui ne se limite pas à « protéger » les vulnérables, car elle s'adresse aussi aux classes moyennes et, plus globalement, au « vivre-ensemble ».

1.2.1. Les transferts monétaires

Les manuels de politiques sociales traitent des transferts monétaires en les classant selon certains types principaux, car ils ont des finalités distinctes et s'appliquent selon des dispositifs administratifs ayant leur logique propre (voir Auclair, 2003 ; Groulx, 2005).

Le premier type regroupe les régimes d'indemnités d'assurances ou de rentes, de type contributif. Ceux-ci offrent des couvertures proportionnelles au revenu perdu et au montant versé en contribution par le cotisant, sans toutefois dépasser certains plafonds reflétant le revenu moyen assurable. L'assurance-chômage et les régimes de rentes de retraite sont les exemples les plus courants, partout en Occident. Au Québec, bon nombre de nouveaux programmes de ce type modulent la contribution des employeurs et des employés et, parfois, de l'État, ou même des citoyens non salariés : l'assurance médicaments de 1997 et l'assurance parentale de 2006 en sont deux exemples récents. L'indemnisation pour maladies professionnelles et accidents du travail, issue du régime de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) créé en 1978, est toutefois entièrement financée par les cotisations des employeurs.

Le second type de transferts regroupe les prestations d'assistance fournies d'après « enquête sur les ressources » (*means test*). Bien que les montants de couverture soient généralement uniformes, les prestations sont octroyées suite à une évaluation des besoins ou des ressources. L'assistance sociale est de ce type : comme il s'agit d'une aide de « dernier recours », la personne doit démontrer la faiblesse de ses revenus ou l'importance de ses besoins pour avoir droit aux prestations. Au Québec, l'assistance a subi ces dernières années une transformation similaire à celle qu'on observe dans le reste de l'Occident, puisque l'enquête vise aussi à déterminer le potentiel de retour à l'emploi des prestataires. Pour toutes ces raisons, on peut dire d'un tel type de transfert qu'il opère sur des dispositifs relativement stigmatisants.

Les allocations octroyées sur la base de critères démographiques (ou démosubventions) constituent un troisième type de transferts. Il s'agit d'une aide monétaire donnant droit à un montant fixe ou variable d'allocations et à laquelle *toute* personne a droit si elle répond à certains critères tels que l'âge, le lieu de résidence ou le nombre d'enfants à charge, ce qui permet de qualifier l'aide d'universelle ou quasi universelle. Les allocations familiales et les pensions de la sécurité de la vieillesse sont les plus anciens et les plus connus des transferts de ce type.

Les minimums sociaux, ou garanties du revenu, constituent une dernière forme de redistribution monétaire aux citoyens. Celle-ci est moins usitée que les trois précédentes, mais elle revient régulièrement dans les débats publics. Il s'agit d'un transfert établi en fonction des revenus sur une période donnée, pour lequel le « test d'admissibilité » est moins invasif, comme par exemple le revenu minimum garanti et l'impôt négatif. Le revenu minimum garanti (ou de citoyenneté) a été au centre de débats dans les années 1970 et, plus tard, dans les années 1990, sans jamais être appliqué cependant. Quant à l'impôt négatif, le Québec a instauré la « prime au travail » pour les bas salariés, de même que le crédit d'impôt pour solidarité (un remboursement partiel de la taxe de vente).

Un cinquième type de transfert, cette fois-ci entre niveaux de gouvernement, doit être relevé, car il affecte énormément les programmes sociaux. Dans les régimes politiques fédératifs comme le Canada ou les États-Unis, ces transferts visent une redistribution entre les régions. Ils font toutefois l'objet récurrent de conflits de pouvoir intergouvernementaux (Maioni, 1998 ; Vaillancourt, 2002 ; Théret, 2002 ; Noël, 2006 ; Gagnon, 2006). Au Canada, la péréquation, qui fut instituée en 1957, et le Régime d'assistance publique du Canada créé en 1966 – qui sera remplacé par le Transfert canadien en matière de programmes sociaux en 1996, sont de ce type ; ces programmes régissent des transferts de plusieurs milliards de dollars chaque année.

Toutes les formes de transfert sont utilisées par les gouvernements occidentaux, de manière plus ou moins variable. Par exemple, la France et l'Allemagne sont reconnues pour avoir des régimes d'assurance sociale contributive relativement robustes. Par comparaison, le Royaume-Uni et le Canada se sont dotés de régimes d'assurance plus limités tout en insistant sur les transferts aux plus pauvres, tandis que les pays scandinaves ont eu davantage recours aux allocations universelles ou quasi universelles (Groulx, 2005 ; Esping-Andersen, 1990).

1.2.2. Les services sociaux, la protection sociale et l'inclusion

Les premières mesures sociales encouragées par l'État concernaient des services en institution ; souvent coercitives, elles étaient habituellement administrées par les Églises. Avec le temps, comme l'évoque Lewis à propos de la Grande-Bretagne, « les services constitutifs de l'État-providence de l'après-guerre, principalement l'éducation, le logement, la santé et les services sociaux, forment, plus encore que les prestations en espèces, le cœur des politiques sociales en Grande-Bretagne » ; selon elle, ces services se doublent d'un « attachement que l'opinion publique manifeste à leur égard » (Lewis, 1999, p. 64).

Dans la période d'avant-guerre au Canada, les domaines d'intervention étatique ont touché l'hébergement des personnes les plus vulnérables, telles que les personnes âgées seules, les orphelins et les indigents, de même que l'aide aux familles à domicile (Guest, 1993). Les services étaient toutefois administrés par des agences locales, confessionnelles ou laïques (Vaillancourt, 1988), souvent avec l'appui d'œuvres de bienfaisance féminines (Cohen, 2011). Au Québec, la Loi sur l'assistance publique de 1921 avait d'ailleurs officialisé l'aide de l'État aux congrégations religieuses ainsi qu'aux pouvoirs municipaux dans leurs missions d'assistance.

Durant la période d'arrivée à maturité du providentialisme, dans les années 1950, 1960 et 1970 (« les trente glorieuses »), et à partir de 1960 au Québec, les domaines de l'aide à la famille, de la santé et des services sociaux ont été fortement investis par l'État : allocations familiales provinciales, ministère de la Famille, ministère des Affaires sociales. Au Canada plus globalement, le gouvernement fédéral avait collaboré de manière significative à l'effort des provinces grâce à la mise en place du Régime d'assistance publique, en misant sur l'objectif de la lutte à la pauvreté et du soutien aux familles les plus pauvres (Vaillancourt, 1988). Il avait aussi soutenu le façonnement dans les provinces des systèmes publics de santé, de portée universelle.

Le réseau des établissements publics de santé et de services sociaux constitue sûrement la plus grande politique sociale québécoise à ce jour, dans la foulée des rapports Boucher sur l'assistance publique et Castonguay-Nepveu sur les services sociaux, les services de santé et la sécurité du revenu. Outre la création des centres hospitaliers (par leur rachat à des congrégations religieuses), l'État crée une administration publique de services sociaux de tous ordres dès le début des années 1970 : centres d'accueil pour personnes âgées, centres de services sociaux pour les jeunes, centres locaux de services communautaires pour la mission de soins et de services de proximité, centres de réadaptation pour personnes handicapées. Soulignons en outre la promulgation de lois importantes, comme la Loi sur la protection de la jeunesse de 1979, qui a orienté le système de protection des jeunes en difficulté vers les services sociaux et des pratiques de réadaptation plutôt que vers le système judiciaire et des pratiques punitives.

Les vocations de ces établissements se sont souvent toutefois déployées selon une prise en charge de populations de plus en plus spécifiques, au détriment d'une volonté, pourtant évidente dans les politiques de l'époque, de renforcer les capacités des personnes, familles et milieux à agir sur les causes des problèmes sociaux (Mayer, 1995 ; Jetté, 2008). La tension entre les pratiques de protection, de prise en charge, de prévention et de promotion demeure au cœur du système des services sociaux au Québec. En parallèle, les types de problèmes et les domaines d'intervention se multiplient, à l'image d'une société mouvante sur les plans social, culturel et économique : problèmes d'intégration des immigrants, problèmes d'inclusion des minorités sexuelles, difficultés d'adaptation et d'insertion des jeunes, situation précaire des familles monoparentales, soutien à la participation des personnes handicapées.

La crise des années 1980 ne se limita donc pas aux problèmes fiscaux de l'État ; elle mit aussi en lumière l'inefficacité relative de ses modes d'opération et, plus fondamentalement, entretint une remise en question de sa légitimité. Plus qu'une crise fiscale, écrivait Rosanvallon (1981), on assistait à une remise en cause de l'équilibre social et culturel en termes d'égalité, de redistribution et d'efficacité du modèle providentialiste de protection et de redistribution. Plusieurs auteurs ont utilisé le terme de « surcharges » (*overload*) sur l'administration publique (Mény et Thoenig, 1989). D'autres ont diagnostiqué une crise du modèle de développement social-étatiste, car l'évolution des rapports sociaux, tant en ce qui concerne la consommation des services que leur production, avait rendu les citoyens assez passifs, privilégié certaines grandes catégories de professionnels et centralisé avec excès le système de services (Bélanger et Lévesque, 1990 ; Laville et Nyssens, 2001 ; Jetté, 2008). Dans les années 1980, l'État social a dû faire face à ses insuccès à réduire

la pauvreté et à endiguer les problèmes sociaux et sanitaires, en justifiant de plus en plus mal, sur le plan démocratique, sa gouvernance centralisatrice, tandis que les pressions économiques de la mondialisation rendaient son équilibre fiscal de plus en plus difficile à contrôler (Rosanvallon, 1995 ; Pierson, 2001 ; Théret, 2002). Avec le recul, force est de constater que les solutions néolibérales n'ont fait qu'accentuer le problème des inégalités économiques et ses conséquences sur le plan sociosanitaire (Astier, 2010 ; Béland, 2007).

Dans *Why We Need a New Welfare State*, Esping-Andersen *et al.* (2002) réitèrent que les deux piliers de la solidarité sur lesquels se sont fondés les contrats sociaux des États européens, nonobstant leurs formes un peu différentes, ont été « un engagement envers la citoyenneté pour tous et la mutualisation des risques sociaux » (*a fundamental dedication to basic social citizenship* [*and*] *to pooling social risks collectively*) (p. 7). En ce sens, les représentations que la population se fait de la justice sociale reposent sur l'efficacité des États à conserver la légitimité de ces deux principes du vivre-ensemble, des droits et de la réciprocité. Or, le déséquilibre entre la croissance des gains des uns aux dépens des autres conforte les discours de victimisation d'une part et de différenciation d'autre part, ce qui contribue fortement à freiner l'État-providence dans ses exigences de réforme (Esping-Andersen, 2008 ; Honneth, 2008 ; Touraine, 2005). Les nouvelles incertitudes concernant l'emploi salarié dans la nouvelle économie de marché, couplées à une longévité accrue des pensionnés et au sous-emploi des femmes, remettent en question l'ancien modèle fordiste de l'État social national. Un État actif mais aussi préventif à l'égard des parcours non linéaires des individus dans la nouvelle économie doit permettre de réformer les anciens systèmes de protection. Nous y reviendrons plus loin.

1.3. Les régimes providentialistes : convergence et différences

Les typologies, en dépit de leurs limites, ont le mérite de synthétiser, dans des modèles tantôt théoriques, tantôt empiriques, les ressemblances et les différences entre les formes d'État-providence.

La typologie de Wilensky et Lebeaux (1965) constitue une référence incontournable bien que théoriquement désuète, car elle proposait de relier dans une sorte d'évolution naturelle le développement économique libéral et le développement du providentialisme. Cette typologie dichotomique opposant l'État résiduel et l'État institutionnel représente les deux pôles entre lesquels les auteurs concevaient l'évolution du providentialisme (*welfare state*). Concrètement, appliquée à divers pays, elle devait servir à juger du pays réel par rapport à un modèle d'intégration de l'État dans la vie sociale, politique et économique. Dans l'État institutionnel, le droit à la protection sociale consiste en une reconnaissance de la pauvreté comme risque social d'une société prospère. Lebeaux et Wilensky avancent, de plus, que l'État-providence « mature » comporte une fonction préventive et non seulement protectrice (ou curative). L'approche binaire État résiduel–État institutionnel a, jusqu'à tout récemment, été une référence dans les manuels d'histoire des politiques sociales (Guest, 1993 ; Auclair, 2003). Ainsi, l'évolution de l'État social dans un pays, au Canada par exemple, ou dans la province de Québec, a pu être décrite de cette manière

entre les années 1920 et 1970. Dans un État résiduel, pré-providentialiste, nous rappelle L. Groulx, « [l]'intervention de l'État se devait d'être temporaire et de dernier recours parce que les mécanismes de base comme la famille et le marché étaient reconnus comme les mécanismes normaux de protection sociale » (2005, p. 33). Elle peut aussi servir à distinguer, par exemple, les États-Unis de la Suède. L'État-providence américain reste à moitié développé depuis l'époque du *New Deal*, car son intervention auprès des individus en difficulté demeure celle du dernier recours, résiduelle, et laisse opérer le plus possible les mécanismes du marché ou la solidarité familiale. La Suède, en revanche, a un État social très interventionniste qui incarne l'institutionnalisation poussée d'un triple droit à la protection, à la redistribution économique et à l'inclusion. Sur ce dernier plan, l'État résiduel tend à stigmatiser les assistés plutôt qu'à les inclure (*ibid.*, p. 35).

Richard Titmuss (1976) a accepté une partie de la typologie de Lebeaux et Wilensky et lui a substitué une compréhension de l'origine et du développement de l'État-providence plus politique, c'est-à-dire moins téléologique ou « naturaliste », et plus centrée sur les choix idéologiques des gouvernants. Titmuss propose trois modèles servant à distinguer les institutions assurant le bien-être : les modèles résiduel, industriel et institutionnel. Le modèle industriel, tout en étant parfaitement fonctionnel avec le marché du travail (et financé par des cotisations d'assurance sociale), est totalement légitime et permanent. Il renforce l'éthique du travail, en retour de la garantie d'une protection sociale en cas de besoin. Le modèle institutionnel, lui, n'accorde pas la primauté au marché, mais s'appuie sur une vision sociétale de l'égalité et du droit au bien-être. Autrement dit, Titmuss fait ici intervenir une solidarité citoyenne (ou éthique citoyenne) plus large que la seule éthique du travail qui, selon lui, se limite à la sauvegarde des mécanismes du marché et d'intérêts économiques limités. Inspiré de l'analyse des classes sociales de T.H. Marshall (1950), Titmuss n'évacue ni la présence de conflits, politiques et moraux, ni les tensions réelles existant entre l'individualisme (ou égoïsme) et la collectivité (ou altruisme) au sein de la société industrielle. Il introduit, sur le plan théorique, la variable idéologique nécessaire pour distinguer les différences entre les régimes providentialistes existant en Occident de même que les facteurs historiques qui leur ont donné naissance.

Esping-Andersen va donner aux rapports de classes (ouvriers et entrepreneurs, mais aussi classes moyennes) et à leurs alliances un rôle conceptuel charnière dans le développement de la protection sociale et des services sociaux. Ce rôle est au cœur de la typologie qu'il a développée dans *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990). Ce sont les arrangements institutionnels entre l'État, le marché et la sphère privée qui caractérisent chacun des trois régimes : conservateur corporatiste, libéral et social-démocrate. C'est pourquoi Esping-Andersen insiste beaucoup, comme maints analystes de l'économie politique avant lui, sur la fonction de régulation opérée par l'État à l'égard du marché. Il considère la « démarchandisation » (*decommodification*) comme étant la caractéristique première des régimes d'État providentialistes, lesquels contribuent à libérer les citoyens des exigences et des risques du marché. Toutefois, à l'intérieur de ce paramètre, on peut distinguer trois types de régimes – auxquels s'en est ajouté par la suite un quatrième, de type méditerranéen. Cependant, bien que les États aient des dépenses sociales élevées, leurs finalités divergent : ils insistent plus ou moins sur l'équilibre des rapports hommes-femmes, prônent un plus ou

moins grand détachement par rapport au marché du travail, favorisent une étendue plus ou moins grande des domaines d'application des droits sociaux. Les régimes providentialistes se différencient en outre selon la stratification sociale (plus ou moins grande égalité des statuts socioéconomiques) et la tolérance aux prélèvements fiscaux. Dans la typologie d'Esping-Andersen, le régime libéral laisse beaucoup de place au marché et comporte un niveau d'imposition et de taxation limité ; il restreint l'accès à la protection sociale et demeure assez inégalitaire. Le régime corporatiste-conservateur s'institue dans un rapport salarial et « professionnel » qui s'est établi en raison du compromis historique visant à créer un dispositif d'assurance sociale pour le patronat et les syndicats et à partir duquel s'est constituée une classe d'ayants droit, en l'occurrence les ouvriers d'industrie, pères et époux pourvoyeurs de leurs familles (et leurs épouses). Le modèle social-démocrate, plus extensif, vise, au-delà des corporations patronales, syndicales et professionnelles, à universaliser les services et les prestations sociales ; il se caractérise d'ailleurs par des niveaux d'imposition élevés, un partage des tâches familiales entre hommes et femmes et une stratification sociale moins inégalitaire. Dans le régime méditerranéen, enfin, les solidarités familiales prennent beaucoup de place et ne sont pas forcément conjuguées à des dispositifs d'assurance sociale développés.

Depuis 20 ans, la typologie d'Esping-Andersen a été des plus usitées. Néanmoins, on lui a entre autres reproché, sur le plan empirique, de classer sans suffisamment de nuances des ensembles nationaux de politiques sociales et de ne pas laisser de place aux variations sectorielles ou régionales. Certains auteurs, par exemple, qui ont voulu mettre à l'épreuve l'application de la typologie ont jugé qu'elle sous-estimait l'effet des règles institutionnelles sur les dynamiques nationales, comme le jeu des contrepoids à l'intérieur de fédérations d'États, notamment le Canada (Théret, 2002 ; Bernard et St-Arnaud, 2004 ; Vaillancourt, 2009). Il est en effet permis de se demander si le Canada est classé adéquatement quand il se retrouve dans la même catégorie que les États-Unis et si c'est aussi le cas du Québec comparativement aux autres provinces canadiennes. C'est ce que nous essaierons de clarifier dans la section suivante.

1.4. Les explications globales de la crise et de la transformation de l'État social

La plupart des analystes du *welfare state*, nous l'avons vu, ont fait prédominer les facteurs économiques et politiques dans leur explication de l'émergence et de la consolidation de l'État-providence, jusqu'à la crise des années 1980 (Mény et Thoenig, 1989). Les théories explicatives issues de l'approche pluraliste (où les acteurs politiques et sociaux se voyaient jouer un rôle majeur de médiation des intérêts en société) ou de l'approche marxiste (où les déterminations économiques s'imposaient sur les orientations de l'État social) s'étaient avérées incapables d'expliquer la résilience des États sociaux ou leurs particularités (Bernier, 2003). Mais depuis une trentaine d'années, l'approche néo-institutionnaliste et ses courants divers ont permis de colliger des données empiriques éclairant davantage les raisons particulières de la résilience

des États sociaux nationaux et expliquant aussi pourquoi les réformes ont pris telle tangente dans tel pays (Pierson, 2001 ; Béland, 2002). Quelles grandes constatations font ces nouvelles analyses des tentatives de réforme du providentialisme ?

En premier lieu, les analystes remarquent que tous les pays d'Occident ont traversé la période de crise en opérant un repli des programmes sociaux, mais en démontrant aussi la résilience de l'État social (Pierson, 2001). La plupart des pays de l'OCDE ont appliqué des modifications en profondeur de grands programmes, comme l'a fait le Canada avec l'assurance-chômage et le régime d'assistance publique (Campeau, 2001 ; Théret, 2002 ; Bernier, 2003), et se sont engagés dans l'activation des mesures d'assistance, c'est-à-dire dans « l'aide au conditionnel », comme le suggère le titre d'un ouvrage de Dufour, Noël et Boismenu (2003). Ces mutations ont toutefois donné lieu à des succès nuancés selon le pays, notamment dans le cas de l'assistance sociale, en raison de la contrepartie que chaque État national a mise en œuvre à l'égard des efforts demandés aux personnes assistées en vue de leur réinsertion en emploi.

Dans une perspective historique, l'approche néo-institutionnaliste accorde relativement plus d'importance aux acteurs sociaux qu'aux déterminants économiques par rapport aux anciens cadres explicatifs, sans toutefois omettre de tenir compte des facteurs institutionnels et politiques en place. Ce sont notamment les concepts de *path dependency* et de *lock-ins* qui aident à tenir compte des conventions légales, administratives ou normatives en place, mais aussi des marges de manœuvre qu'ont les acteurs, les syndicats, les entreprises, les partis, les associations et la bureaucratie d'État (Pierson, 2001 ; Béland, 2002 ; Saint-Arnaud et Bernard, 2003). Les analystes d'inspiration néo-institutionnaliste apportent un éclairage sans cesse étoffé sur les politiques sociales, et arrivent à expliquer comment certaines pressions ou demandes visant l'instauration de programmes sociaux ont du succès alors que les gouvernants tentent constamment de contrôler les dépenses de l'État.

D'autre part, la crise a forcé les acteurs politiques et économiques traditionnels, comme les partis, les bureaucraties, le patronat et les syndicats, à reconnaître la présence de nouveaux acteurs sociaux et économiques. Des analystes travaillant à l'intérieur de nouveaux courants théoriques et sociologiques, comme celui du *nonprofit sector* (Salamon et Anheier, 1998), l'approche de l'économie plurielle et de l'économie sociale-solidaire (Evers et Laville, 2004 ; Lewis, 2004), l'économie des grandeurs (Boltanski et Chiapello, 2011) et l'analyse des nouveaux mouvements sociaux (Touraine, 2005 ; Dubet, 2009), ont remis à l'avant-scène les variables culturelles et sociales pour expliquer les tensions, conflits, sorties de crise et changements dans l'évolution des politiques sociales, tout en les recadrant dans leur contexte historique, politique et économique. Ils ont aussi ouvert le champ d'étude des politiques sociales et de l'État social à l'émergence des nouvelles pratiques sociales et économiques post-providentialistes, sans nécessairement retomber dans des explications du tout-au-marché et du tout-à-l'État (Côté, Lévesque et Morneau, 2009 ; Jetté, 2008). Enfin, les analyses basées sur l'économie plurielle et le *welfare mix* permettent de mieux théoriser l'apport des acteurs du tiers secteur, tels les associations, les organismes sans but lucratif (ou communautaires) et les entreprises d'économie sociale, et les intègrent mieux aux systèmes de protection nationale, tout en proposant de nouvelles réflexions sur la solidarité, la réciprocité et la citoyenneté politique.

À titre d'exemple, on parvient, par des enquêtes poussées, à comprendre pourquoi, au regard des réformes de l'assistance sociale, la France a implanté le revenu minimum d'insertion grâce à des dispositifs décentralisés d'insertion et « un souci d'insertion » soutenu par des intervenants sociaux aux prises avec des populations démunies et depuis longtemps refoulées aux marges de la société ou dans des emplois précaires (Astier, 1997, 2010). Par comparaison, le Danemark a insisté sur la « flexicurité », c'est-à-dire l'investissement des employeurs dans la formation en échange de la flexibilité de la main-d'œuvre employée (Dufour, Noël et Boismenu, 2003). Quant au Québec, il a eu recours aux organismes du tiers secteur d'insertion et à la régionalisation du développement économique, mais moins à la formation continue en entreprise (Ulysse et Lesemann, 2004 ; Jetté et Shields, 2010). Dans le secteur des services sociaux, l'émergence du tiers secteur s'est aussi faite largement dans le domaine des services de proximité tels que l'aide à domicile, phénomène fondant aussi le renouvellement de la réflexion au sujet de la solidarité et de la réciprocité comme clés explicatives de l'évolution de l'État social (Laville et Nyssens, 2001).

En nous inspirant de ces cadres d'analyse, nous allons examiner quels arrangements institutionnels ont eu cours au Canada et au Québec, afin de bien comprendre le développement, la crise, puis la transformation des politiques sociales au pays.

2. LES APPAREILS ADMINISTRATIFS AU CANADA ET AU QUÉBEC

2.1. L'administration des programmes sociaux dans le fédéralisme canadien, 1940-1980

L'histoire des politiques sociales au Canada montre que l'État fédéral a su insuffler une énergie importante à l'État-providence au tournant de la Seconde Guerre mondiale, en dépit du fait que ce sont les provinces, voire les municipalités qui, depuis la Confédération de 1867, avaient compétence en matière « d'hôpitaux, asiles et institutions de charité », autrement dit en matière sociale (Vaillancourt, 1988 ; Guest, 1993 ; Noël, 2001). Dans la foulée des changements et des réformes survenus en Angleterre entre les deux grandes guerres, Ottawa a d'abord légitimé sa présence à l'issue de la Commission Rowell-Sirois sur la répartition des pouvoirs au sein de la Confédération (1937-1940). Puis, inspiré par le *Rapport sur la Sécurité sociale au Canada* de Leonard Marsh (1943) et catalysé par la nécessité de l'effort de guerre, le gouvernement fédéral a réussi, avec l'appui d'une majorité de provinces (et du gouvernement Godbout à Québec), mais sans l'accord des plus puissantes (Ontario, Colombie-Britannique et Alberta), à implanter une stratégie interventionniste en matière économique et sociale :

> Bref, le gouvernement fédéral utilisa audacieusement le contexte de guerre pour expérimenter une nouvelle stratégie. À l'intérieur de celle-ci, il y avait de la place pour l'articulation de divers volets spécifiques, dont celui qui renvoyait à l'élaboration d'une nouvelle stratégie de politiques sociales, appelée par plusieurs stratégie de la « sécurité sociale ». C'est en cherchant à

> appliquer cette nouvelle stratégie que le gouvernement fédéral, à partir de la fin de la guerre, s'avéra le principal maître d'œuvre de la construction d'un État-providence au Canada (Vaillancourt, 1988, p. 83).

La stratégie de l'État social canadien s'est amorcée, administrativement, par l'obtention d'espaces de taxation lui permettant de financer l'effort de guerre, puis, en vertu d'un amendement constitutionnel, d'adopter la loi sur l'assurance-chômage (1940) et, grâce à une légitimité accrue, de créer les allocations familiales (1944). Déjà à cette époque, les programmes d'assurance sociale avaient été privilégiés par le gouvernement fédéral en raison de leur lien avec le marché du travail et d'une stratégie plus horizontale que verticale de protection sociale. En même temps, l'influence anglaise de Beveridge, qui préconisait aussi une vision des besoins sociaux des plus démunis dans une perspective de solidarité nationale et élargie, invitait le gouvernement fédéral à intervenir dans les programmes d'allocations pour les familles et les personnes âgées.

Après la guerre, la Conférence sur la reconstruction de 1945-1946 a permis au gouvernement d'Ottawa, malgré un désaccord profond avec les premiers ministres de l'Ontario et du Québec (Duplessis étant revenu au pouvoir) et le report *sine die* de la conférence, de continuer à pénétrer, « morceau par morceau », le domaine social et aussi le secteur la santé (Vaillancourt, 1988, p. 116-117). Seront instaurés tour à tour l'universalité des pensions de la vieillesse, qui avaient été sélectives jusque-là (1951), l'assistance aux invalides (1955) et le réexamen des programmes à frais partagés avec les provinces, comme l'assistance-chômage (1959). L'introduction de l'assurance-hospitalisation (1957) et de l'assurance-santé (1965) constitueront deux pièces majeures de programmes à frais partagés, malgré un retard dans les négociations avec certaines provinces, dont le Québec. La création de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (1946) et l'adoption de la *Loi sur l'habitation nationale* (1949) valideront la stratégie fédérale dans un autre domaine important de politique sociale et économique (Dansereau *et al.*, 2005). L'époque de l'après-guerre a été qualifiée de fédéralisme exécutif ou collaboratif par divers analystes (Noël, 2001 ; Puttee, 2002 ; Bernier, 2003 ; Gagnon, 2006), puisque le gouvernement fédéral, selon le cas, est allé de l'avant unilatéralement avec ses nouveaux programmes de transferts aux personnes ou a négocié avec les provinces des programmes à frais partagés.

Le repli de l'État-providence canadien, à l'instar des autres États en Occident, a débuté au milieu des années 1970 à la suite du premier choc pétrolier, dans une conjoncture où se conjuguaient des taux élevés de chômage et d'inflation. Dans les transferts aux personnes, l'État a mis un frein à l'universalité des allocations familiales (qu'il venait pourtant de bonifier en 1973) par l'imposition des allocations et la création de mesures fiscales ciblées, mais il n'a pas réussi à faire de même, dans les années 1980, avec les pensions de la sécurité de la vieillesse (Bernier, 2003). Le programme d'assurance-chômage a fait l'objet d'importantes restrictions quant à l'admissibilité, et l'État fédéral a cessé de contribuer financièrement à la Caisse d'assurance, tout en l'utilisant à des fins de formation et d'employabilité (Campeau, 2001 ; Théret, 2002). Dans les transferts aux provinces, les programmes à frais partagés créés dans les années 1940, 1950 et 1960 (comme l'assurance-hospitalisation) sont tombés sous le couperet : la nouvelle formule de « financement par blocs » qui venait les remplacer rabaissait considérablement l'aide de l'État fédéral aux provinces.

Le gouvernement du Québec s'est presque toujours placé en position de résistance face à Ottawa. Durant les années 1960, le Québec s'est engagé dans des négociations serrées avec le gouvernement fédéral en ce qui concerne la création d'un régime public de retraite et du régime d'assistance publique. Le Québec a pu obtenir des points d'impôt supplémentaires ou la maîtrise d'œuvre des programmes en vertu de l'*opting out* (Théret, 2002 ; Bernier, 2003). Les grandes réformes pilotées par les gouvernements libéral et péquiste dans les années 1970 ne sont toutefois pas forcément tributaires des enjeux intergouvernementaux : l'organisation même du réseau des établissements de la santé et des services sociaux est typiquement québécoise (Mayer, 1995), comme le sont les régimes de la santé et de la sécurité du travail et de l'assurance automobile.

Le tableau 17.1 donne un aperçu des principaux dispositifs (lois cadres, programmes sociaux, politiques sectorielles ou régimes) établis avant la crise de l'État-providence au Canada.

TABLEAU 17.1.

PRINCIPAUX PROGRAMMES SOCIAUX DE TRANSFERTS ET DE SERVICES D'ORIGINE FÉDÉRALE (CANADA) ET PROVINCIALE (QUÉBEC), 1940-1980 (SAUF EN MATIÈRE DE SANTÉ ET D'ÉDUCATION)

Canada	Québec
Transferts aux personnes (directs)	**Transferts aux personnes**
Assurance-chômage (1940)	Allocations familiales (1966)
Allocations familiales (1944)	Aide sociale (1967)
Pensions de la vieillesse (1951)	
Régime de pensions du Canada (1965)	
Supplément de revenu garanti (1967)	
Transferts aux provinces (indirects)	**Politiques sectorielles (transferts et services)**
Loi nationale de l'habitation (1949)	Loi sur les services de santé et les services sociaux (1971) – Réseau d'établissements
Assurance-hospitalisation (1957-1961)	Régime d'assurance automobile (1978)
Assurance-maladie (1965-1971)	Régime de santé et sécurité du travail (1978)
Régime d'assistance publique (1966)	Loi sur la protection de la jeunesse (1979)
Financement des programmes établis (1977)	

Soulignons aussi que ces trois grands dispositifs sectoriels visaient autant la protection que la prévention : ils furent certes conçus pour soigner les malades et aider les gens en difficulté, et pour indemniser les accidentés du travail ou de la route, mais aussi dans une approche préventive – bien que cette dernière ait été secondarisée dans la pratique (Mayer, 1995).

2.2. Les replis et les nouvelles initiatives en matière de protection et de services depuis 1980

Maioni a formulé la tendance de repli de l'État-providence canadien de la manière suivante : « À la fin des années 1980, la tendance politique s'est axée sur la nécessité de limiter, plutôt que d'accroître, l'accès aux programmes sociaux [et] le gouvernement canadien a tenté de diminuer ses dépenses sociales » (Maioni, 1998, p. 119). Le Régime d'assistance publique, qui assurait depuis 1966 un cofinancement des programmes d'aide sociale et des services d'assistance aux plus pauvres, a été remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), au grand dam des groupes et partis de gauche canadiens, tandis que les provinces avaient été incapables de résister à la volonté du gouvernement fédéral. Misant désormais sur un mode de financement par habitant plutôt que de s'engager sur la base des coûts réels des programmes, afin de s'assurer d'un meilleur contrôle de ses dépenses de transferts aux provinces, le gouvernement fédéral ne payait plus, dès 1998, que 14 % des coûts de programmes sociaux, selon les estimations (Noël, 2007). De la sorte, tandis qu'Ottawa accumulait des surplus, les provinces s'endettaient davantage ou réduisaient fortement leurs dépenses.

Au Québec, l'élection du gouvernement péquiste en 1976 avait annoncé la réalisation de grandes réformes sociales jusqu'au référendum sur la souveraineté du Québec de 1980, en dépit des réaménagements financiers opérés par l'État fédéral (Vaillancourt, 2002, 2009). Mais il ne faut pas oublier d'autres politiques adoptées dans les années 1980 et à portée symbolique forte, telle que la politique *À part… égale* (1984), dont la mise en œuvre a été confiée à l'Office des personnes handicapées du Québec, de même que la création de l'Office des services de garde (1980) et l'adoption de la première politique familiale québécoise (en 1987). Il s'agit de politiques importantes pour la défense des droits et l'intégration sociale et en emploi des femmes et des personnes handicapées. Certes, ces politiques se sont déployées dans des contextes financiers restrictifs, ce qui en a diminué les effets. Mais elles montrent l'importance des courants idéologiques en tension dans l'évolution de l'État social, au-delà des facteurs économiques.

La crise économique du début des années 1980 a ainsi forcé le gouvernement québécois à resserrer ses programmes et à mener des politiques d'austérité en confrontant les syndicats du secteur public. De plus, plusieurs réformes de l'aide sociale ont été opérées entre 1984 et 1997, souvent conçues de manière punitive et stigmatisante pour les assistés et les jeunes adultes (Ulysse et Lesemann, 2004 ; Groulx, 2005). Toutefois, dans la seconde moitié de la décennie 1990, l'État québécois a opéré un changement significatif de son mode d'action en matière d'aide sociale suscité par les discussions entourant les avis d'un comité d'experts chargé d'étudier la situation, en conviant à la concertation des acteurs économiques et sociaux au Sommet sur l'économie et l'emploi en 1996, puis en mettant en lumière la nécessité de générer de nouveaux rapports sociaux entre l'État et les citoyens, d'une part, et avec les groupes communautaires, associations et organismes sans but lucratif, d'autre part (Jetté, 2008 ; Côté, Lévesque et Morneau, 2009 ; Lefèvre, Boismenu et Dufour, 2011). La fin des années 1990 a donc fait souffler un vent de réformes. Bien qu'elles n'aient pas révolutionné l'approche anglo-saxonne, ces réformes s'inscrivent

dans des modifications renouvelant les contreparties entre l'État, le marché et l'individu (Bernard et Saint-Arnaud, 2004 ; Vaillancourt, 2009)[4]. Donnons deux exemples probants issus de cette nouvelle dynamique.

La *Politique de reconnaissance du secteur communautaire autonome* (2001) donne à près de 3 000 organismes un soutien financier de l'État tout en favorisant leur autonomie d'orientation. Elle répond aux revendications d'indépendance de ces organisations et insiste sur l'importance de ne pas les instrumentaliser. Elle illustre par conséquent la prégnance de nouveaux processus politico-administratifs dans l'État social québécois (Vaillancourt, 2009). La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2002) donne au gouvernement du Québec la priorité explicite de rendre la société québécoise plus égalitaire ; depuis dix ans, elle s'est conjuguée à une stratégie globale et à deux plans d'action. Cette loi résulte d'une large concertation avec le secteur communautaire et associatif. Ses fondements sont : l'inclusion, la participation citoyenne, la diversité des besoins, la distribution des richesses collectives, l'approche par territoires. Concrètement, elle a donné lieu à des mesures bonifiant le salaire minimum, indexant les prestations d'aide sociale et augmentant significativement l'aide aux familles monoparentales et de classe moyenne (Lefèvre, Boismenu et Dufour, 2011).

Le tableau 17.2 indique les principaux dispositifs de politiques sociales (programmes sociaux, ententes-cadres, lois-cadres, politiques sectorielles) mis de l'avant depuis les années 1980 par chacun des niveaux de gouvernement.

Le désengagement du gouvernement fédéral dans le domaine social a tout de même eu comme contrepoids de lever les anciennes obligations de sélectivité liées au régime d'assistance publique des années 1960. Cette nouvelle donne, conjuguée au retour à la croissance, a permis à l'État québécois de mettre en œuvre sa deuxième politique familiale à la fin des années 1990, en commençant par la mise sur pied des centres de la petite enfance (1997) et la signature d'une entente bonifiant les salaires des éducatrices (Tremblay et Vaillancourt, 2001). Ces deux dispositifs, tout à fait nouveaux en ce que les services sont livrés et orientés par des organismes sans but lucratif autonomes qui sont soutenus financièrement et encadrés par l'État, ont une portée universelle, car ils s'adressent à toutes les familles, sans égard au revenu (Godbout et Saint-Cerny, 2008).

De même, après le retrait du financement fédéral dans la construction d'habitations à loyer modique, le gouvernement du Québec a réinvesti dans le domaine. Il a favorisé cette fois une diversification de formules de logement « communautaire »,

4. Sur cette réforme de l'aide sociale, Groulx écrira : « Quant au Québec, même s'il possède des caractéristiques socioéconomiques proches des pays nordiques, soit une petite société homogène, riche, à forte tradition communautaire, son dispositif d'assistance n'est aucunement conforme à ceux des pays nordiques. Il reste plus proche du modèle anglo-britannique, avec une population relativement importante sur l'aide sociale, une codification du droit à l'assistance qui ne souffre d'aucune discrétion locale, un test des moyens plus libéral que celui des pays nordiques mais un barème d'allocation relativement faible […] Une stratégie sociale-démocrate d'assistance sociale des prestations plus généreuse s'avère peu probable dans une société comme le Québec car cette stratégie ne peut se réaliser qu'auprès d'une population restreinte sur l'assistance ; elle nécessiterait aussi des mécanismes *d'assurances* sociales beaucoup plus développés que ceux qui existent au Québec et au Canada car ces derniers agissent comme mécanismes importants de prévention et de protection sociale » (Groulx, 2005, p. 94-95). C'est nous qui soulignons.

comme les coopératives et les organismes sans but lucratif ; ainsi, le programme AccèsLogis a servi à bâtir plus de 30 000 unités de logement en 15 ans (Bouchard et Hudon, 2008 ; Ducharme et Vaillancourt, 2012).

TABLEAU 17.2.

PRINCIPAUX PROGRAMMES SOCIAUX DE TRANSFERTS ET DE SERVICES AU CANADA ET AU QUÉBEC, DEPUIS 1980

Canada	Québec
Transferts aux personnes (directs)	**Transferts ou services aux personnes**
Assurance-emploi (1993)	Programmes d'employabilité (1984)
Prestation fiscale pour enfants (1993)	Programmes d'insertion en emploi (1997)
Transferts aux provinces (indirects)	**Politiques sociales sectorielles**
Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (1996)	*À part… égale* (1984)
Ententes fédérales-provinciales/territoriales sur la main-d'œuvre (1997)	1re et 2e politiques familiales (1987, 1997)
À l'unisson (1999)	Initiative en logement social et communautaire (1997)
	Politique de reconnaissance du secteur communautaire autonome (2001)
	Loi pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion (2002)

Dans la dernière section de ce chapitre, nous allons aborder deux cas de transformations de politiques permettant d'observer leurs effets sur les populations, en plus d'éclairer divers facteurs économiques, politiques, culturels et institutionnels qui ont contribué à leur genèse.

3. LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE

Depuis plusieurs années, la solidarité sociale ne s'exprime plus seulement par la redistribution des richesses aux plus pauvres, mais aussi par une refondation des liens sociaux qu'incarneraient la reconnaissance, l'inclusion et la démocratie participative (Jenson, Marques-Pereira et Remacle, 2007 ; Honneth, 2008 ; Prince, 2009 ; Rosanvallon, 2011). En même temps, la question des identités et de l'individualité décompose le tissu social et, en effet, les enjeux du monde contemporain ne sont plus aussi clairement imputables à une lutte entre classes sociales, ou même entre hommes et femmes, tant les citoyens sont eux-mêmes touchés par divers enjeux nationaux, intergénérationnels, écologiques ou plus particuliers, comme c'est le cas des minorités sexuelles, immigrantes ou handicapées. De plus, on est à même de constater que la recomposition du social doit dorénavant se conjuguer aux principes de la « construction des capacités » (*empowerment*) et de la réciprocité (Nussbaum, 2010).

Quels dispositifs concrets les États ont-ils donc mis en place ou soutenus à cet égard ? Quelles difficultés rencontrent-ils à les construire ? Nous allons terminer ce chapitre en faisant un survol rapide de quelques-uns de ces enjeux dans le contexte québécois.

3.1. L'insertion et la protection des personnes handicapées : le débat sur la reconnaissance et l'inclusion

Au cours des années 1940 et 1950, le gouvernement fédéral est venu en aide aux vétérans, mais aussi aux civils invalides, par des programmes de transfert et des services de réadaptation. Dans les années 1960 et 1970, un mouvement social beaucoup plus large, le *community living*, a pris naissance, revendiquant la « normalisation » et l'intégration sociale des personnes handicapées (Cameron et Valentine, 2001). Le gouvernement fédéral demeure encore aujourd'hui la cible des associations canadiennes de personnes handicapées, parfois même des associations québécoises qui, du reste, se sont davantage tournées vers Québec à partir des années 1970 (Boucher, Fougeyrollas et Gaucher, 2003).

Il est d'ailleurs intéressant de s'attarder au rôle joué par les acteurs associatifs dans la joute intergouvernementale et dans l'évolution de la politique sociale.

La création de l'Office des personnes handicapées du Québec (OPHQ) en 1978 et la politique québécoise *À part… égale* en 1984 ont constitué, par leur exemplarité, des repères majeurs pour le reste du Canada en matière de politique globale pour les personnes handicapées. L'intégration sociale et la reconnaissance des droits sociaux substantifs en matière d'accès à l'éducation, à l'emploi, au logement, au transport et aux loisirs y apparaissaient comme un défi collectif de société. À cette époque, environ 40 associations québécoises s'étaient coalisées pour s'adresser de manière unie au gouvernement provincial.

L'Année internationale des personnes handicapées de l'ONU en 1981, ainsi que le rapport fédéral *Obstacles* relatif au handicap et la *Charte canadienne des droits* (article 15) en 1982, ont recentré les enjeux sur l'État fédéral tout en prenant acte des revendications pour l'*independent living*. Selon des analystes, l'unilatéralisme fédéral des années 1980 et 1990 peut être jugé positif dans le champ du handicap, contrairement à ce qui s'est produit dans les domaines de la santé ou de l'emploi, où les coupures de transferts aux provinces ont fait très mal (Cameron et Valentine, 2001 ; Prince, 2009). L'évolution de la politique sociale du handicap a, dans son double rapport vis-à-vis de l'État fédéral et des États provinciaux, favorisé une approche participative et citoyenne de plus en plus affirmée, comme en a fait foi l'entente fédérale-provinciale-territoriale *À l'unisson* de 1998 concernant le soutien du revenu, le soutien à l'emploi et les mesures d'intégration en général (Puttee, 2002 ; Battle, Mendelson et Torjman, 2006). De plus, le pouvoir fédéral s'engageait financièrement, par des ententes renouvelables, à appuyer les programmes des provinces. Or, si le Québec est la seule province à ne pas avoir signé *À l'unisson*, il en partageait les orientations et il a paraphé sa propre entente avec le gouvernement fédéral.

La décennie 2000 a-t-elle été marquée par une amélioration des conditions de vie des personnes handicapées ? Force est de constater que la tendance aux particularismes, aux revendications singulières, touche le monde du handicap. Le réseau québécois de la santé et des services sociaux est sollicité par les associations de personnes handicapées et leurs familles, qui demandent davantage d'accès aux services spécialisés et aux aides techniques (prothèses, orthèses, équipements spéciaux) et qui continuent de revendiquer une aide financière « équitable » pour les coûts supplémentaires qu'engendre le handicap (notamment pour l'adaptation du

transport et du logement). On peut dire que, peu à peu, les services aux individus s'améliorent et les obstacles à l'intégration sociale tombent, même si les personnes handicapées demeurent parmi les plus pauvres du pays. De plus, certaines associations ont l'audace et la persévérance nécessaires pour inventer, avec l'appui de fonctionnaires et d'organisateurs communautaires, des logements avec services, par exemple. L'innovation, ou parfois le simple bricolage de mesures sociales déjà en place, contribue à une amélioration réelle, bien qu'encore insuffisante, des conditions de vie de bon nombre de personnes handicapées. Selon des études menées au Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS), plus de 1 300 groupes communautaires et associations offrent des services aux personnes handicapées au Québec, dont 500 se donnent aussi comme mission la promotion des droits (Proulx et Dumais, 2006).

En 2009, dans la politique *À part entière*, l'État québécois cherche à actualiser l'application du principe d'intégration sociale et remet à l'ordre du jour la compensation équitable des coûts. Plus généralement, trois défis de société sont évoqués : penser en termes de société inclusive des différences, bâtir une société solidaire et *plus* équitable dans l'accès aux ressources, susciter une société respectueuse des choix des personnes handicapées *et de leur famille*. Dans les milieux québécois concernés par le handicap, cependant, on sait que la lutte à la pauvreté a été relativement efficace pour les familles, mais très peu pour les personnes vivant seules et les handicapés. Cinq (des 20) recommandations faites par le Comité consultatif de lutte à la pauvreté pour le Plan d'action 2010-2015 s'adressaient aux personnes handicapées : on y a notamment suggéré des mesures fiscales pour les coûts supplémentaires que doivent défrayer les personnes pour compenser leurs incapacités, des mesures d'intégration scolaire et du soutien aux proches aidants.

Au-delà des solutions néolibérales (tout au marché) ou étatistes (retour au providentialisme), le temps présent offre aussi de repenser l'organisation des services aux personnes, aux familles et aux milieux de proximité sur la base d'une « économie plurielle » (État–secteur privé–tiers secteur) et de refonder les rapports entre l'État et les individus selon une approche moins passive du citoyen. Mais le défi de créer des dispositifs autour des rôles respectifs de l'État et des familles et de partager une vision commune de la solidarité et de la réciprocité reste difficile à relever.

3.2. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion : le débat sur les inégalités et l'institution du social

Dans la lutte contre la pauvreté, le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) a marqué le coup entre 1966 et 1996 et constitué un exemple de fédéralisme de coopération. Cela dit, c'est sûrement la catégorie des personnes âgées qui a vu son sort le plus amélioré par des programmes publics fédéraux d'envergure : pension de la vieillesse universelle, supplément de revenu garanti, système public de retraites. Mais la crise fiscale est venue ralentir les ardeurs de cette lutte, au rythme des coupures de dépenses fédérales des années 1980, et surtout au détriment des prestataires de l'aide sociale de dernier recours ainsi que des jeunes sans emploi mais aptes au travail, dont le nombre allait sans cesse croissant.

Par ailleurs, c'est dans une lutte à l'exclusion et à la désaffiliation que l'État s'est retrouvé au cours des décennies 1980 et 1990 (Rosanvallon, 1995 ; Castel, 1995 ; Béland, 2007). Selon les sociologues, c'est dans un travail sur la société elle-même, encore plus que dans l'activation des prestataires valides vers le marché de l'emploi, que se loge le réel défi de l'État social (Dubet, 2009 ; Astier, 2010). Dès lors, comment les dispositifs québécois et canadien de lutte à la pauvreté et à l'exclusion se sont-ils réformés depuis les années 1990 et avec quel succès ?

D'abord, une politique de l'emploi est apparue indissociable d'une politique d'activation des personnes assistées et des nouveaux arrivants sur le marché. Il a cependant fallu une bonne décennie pour vraiment tenter de les réconcilier. Car si l'amélioration des conditions des gens déjà en emploi, notamment des mères de familles monoparentales et des *working poors*, s'avérait essentielle pour renforcer l'attrait du marché du travail, la mise en place de mesures éparses et plus ou moins coercitives a rapidement fait voir ses limites (Myles et Pierson, 1999 ; Morel, 2000).

Depuis quelques années toutefois, il y a eu des effets réels d'amélioration des revenus, notamment grâce à la mise en application de transferts monétaires aux familles. Mais ceux-ci sont considérés insuffisants pour toute une autre partie de la population ; en outre, ils n'ont pas empêché le monde économique de creuser encore plus les écarts entre les mieux nantis et les plus pauvres. Au Québec, le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, créé dans la foulée de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, a constaté qu'il y avait eu une baisse de la pauvreté dans certaines catégories de la population, mais une stagnation dans certaines autres (CEPE, 2011). Grâce aux programmes de soutien aux enfants (visant les familles) et à la prime au travail (visant les bas salariés), par exemple, le taux de faible revenu mesuré par la MPC[5] était passé d'environ 13 % à 10 % chez les femmes et de 32 % à 20 % chez les familles monoparentales. En comparaison, le taux observé chez les hommes n'avait reculé que de 10,5 % à 9,3 % et, chez les personnes seules, d'environ 25 % à 23 %. Chez les personnes âgées de 65 ans ou plus, le taux était resté très bas, oscillant autour de 2 % pour toute la période[6]. Par rapport aux autres provinces, le bilan du Québec est mitoyen, bien que sur des indicateurs de pauvreté extrême, le Québec se positionne avantageusement en étant parmi celles où il y en a le moins.

La crise financière de 2008 a cependant ramené au premier plan le sort des « gagnants » et des « perdants » en mettant en lumière l'enrichissement d'une élite au détriment même de l'État. Dans cette optique, si l'on porte son attention aux inégalités de revenus, le recours à l'indice de Gini constitue le meilleur point de repère.

5. Au Canada et au Québec, les mesures relatives les plus utilisées sont les seuils de faible revenu (SFR), calculés à partir des dépenses d'une famille de revenu moyen (tenant compte de sa taille et de sa ville de résidence), et les mesures du faible revenu (MFR), calculées à partir du revenu médian (et tenant compte de la taille du ménage), ainsi que les taux de pauvreté qui leur correspondent. La mesure du panier de consommation (MPC), calculée à partir du prix d'un ensemble de biens et de services essentiels, constitue plutôt une mesure absolue. D'autres mesures, dites subjectives, se calculent sur la base de l'échelle de jugement des individus par rapport à leurs propres revenus. Institut de la statistique du Québec, *Inventaire des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale,* 2005. À titre d'exemples, le SFR après impôt se situait à 16 542 $ en 2003 (adulte vivant en région urbaine) et la MFR à 12 627 $ en 2002. Pour une famille de quatre personnes, le SFR était de 31 277 $ et la MFR de 25 253 $, tandis que la MPC (2000) était de 22 441 $.

6. Rappelons que les programmes de sécurité de la vieillesse du fédéral sont indexés au coût de la vie depuis leur origine ou presque, ce qui n'est pas le cas de l'aide sociale aux moins de 65 ans.

Selon cet indice, au Québec comme dans la grande majorité des pays industrialisés, la répartition des revenus du marché est devenue plus inégalitaire depuis le milieu des années 1970, c'est-à-dire qu'elle s'est éloignée progressivement du coefficient 0, qui indique une parfaite égalité des revenus, 1 indiquant, à l'opposé, l'inégalité maximale (Lefèvre, Boismenu et Dufour, 2011). Toutefois, l'indice s'est stabilisé au cours des années 2000[7]. Quant à la répartition des revenus, la courbe québécoise des revenus *avant impôt* ressemblait à la courbe suédoise. Mais en considérant la courbe des revenus disponibles (après impôt et prestations sociales) pour la période allant de la fin des années 1980 au milieu de la décennie 2000, on pouvait observer que l'impact des transferts étatiques avait réduit l'indice de Gini de 23 points en Suède – et de 20 points environ en France, en Allemagne et en Belgique – mais de 15 points seulement au Québec (et de 12 points au Canada, comme au Royaume-Uni) (*ibid.*).

Sur un autre flanc de la lutte à la pauvreté et à l'exclusion, celui de l'insertion et du développement de la main-d'œuvre, le gouvernement fédéral a renoncé à la maîtrise d'œuvre en 1997 et le gouvernement provincial a pu mettre en place un dispositif de programmes plus cohérent. Le Québec l'a fait en concertation avec ses partenaires habituels, patronat et syndicats, mais aussi avec une coalition d'organismes du tiers secteur (Jetté et Shields, 2010 ; Larose *et al.*, 2004). Près de 400 organismes ont maintenant des ententes avec Emploi-Québec pour accompagner des personnes dans leur réinsertion. Bon nombre de personnes, jeunes, handicapées, immigrantes, de plus de 50 ans, bénéficient des nouveaux mécanismes d'insertion tant sur le plan financier que relationnel. Toutefois, de tels dispositifs ont aussi leurs limites. D'une part, le gouvernement fédéral exerce encore une influence directe sur les opérations par le versement de montants provenant de la Caisse d'assurance-emploi, ce qui a pour conséquence de prioriser l'aide aux prestataires « les moins éloignés de l'emploi ». D'autre part, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale scinde deux missions d'intégration complémentaires, ce qui ne donne pas une entière cohérence aux actions des uns et des autres : il confie à son agence Emploi-Québec les ententes avec les entreprises et au tiers secteur la mission d'insérer les individus ou de les accompagner dans leurs parcours vers l'emploi. De plus, les montants versés tant aux individus qu'aux organismes paraissent très limités en regard des difficultés à insérer un nombre élevé de personnes ayant connu de longues absences du marché du travail ou vivant une situation personnelle, familiale ou de santé précaire. Enfin, les pratiques d'accompagnement, censées aider les plus démunis et incarner une nouvelle vision de la solidarité et de la réciprocité, ont souvent comme résultat d'aboutir autant sur le contrôle « biographique » des assistés ou sur des débouchés inintéressants du monde du travail (Astier, 2010 ; Castel, 2009).

En somme, qu'il s'agisse de programmes de transfert monétaire ou de mesures d'activation, les bilans comparés des dispositifs régionaux ou nationaux sont plus nuancés que les discours de gauche ou de droite ne le laissent entendre (Esping-Andersen *et al.*, 2002 ; Lefèvre, Boismenu et Dufour, 2011). La mission sociale de l'État évolue au gré des pressions économiques, mais aussi en lien avec le sens que la société se fait de la solidarité. Les dispositifs post-providentialistes ne sont pas toujours à même de répondre aux revendications de protection et de justice, tant

7. Les statistiques récentes montrant toutefois que l'indice de Gini remonte depuis la crise de 2008.

ils doivent dépasser les repères basiques de l'aide aux démunis et répondre au principe de l'inclusion et de la reconnaissance des particularités. Le *mixed welfare*, vers lequel de nombreux pays se sont alignés à la suite des ratés qu'ont connus les solutions néolibérales, donne justement corps à de nouvelles solidarités mais se heurte aussi à de nouvelles difficultés. L'État social réussira-t-il à trouver des dispositifs politiques et administratifs adéquats ? Le défi est lancé.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons voulu mettre en relief l'évolution de la mission sociale de l'État, tant en raison des mutations de l'économie ou en fonction de mécanismes politiques et institutionnels qui s'appliquent à la place du Québec au sein de la fédération canadienne que par d'autres facteurs actifs comme les mouvements sociaux et les dynamiques sociales et culturelles. Les politiques sociales de l'État que nous avons abordées, tout en excluant les champs de la santé et de l'éducation, recouvrent les programmes de remplacement du revenu, de pensions et d'allocations, et les services d'aide aux familles et aux personnes aux prises avec des difficultés temporaires ou permanentes. Ces domaines d'intervention concordent avec les fonctions de protection sociale, de redistribution et de bien-être, et se conjuguent au principe de solidarité.

Toutefois, les changements sociétaux majeurs qui ont eu cours avec le passage de la société de type fordiste à la société des identités et à la mondialisation de l'économie de marché ont forcé l'État-providence à se remettre en question sur trois plans : par rapport à sa capacité de financer ses politiques, par rapport à l'atteinte d'objectifs sociaux et au sens accordé au principe de solidarité, et par rapport à la légitimité de ses modes de gouvernance et au principe de la démocratie.

Alors que les principes de solidarité professionnelle et de solidarité citoyenne ont prévalu dans notre compréhension de l'État social et dans notre évaluation de ses dispositifs politico-administratifs, c'est la solidarité intergénérationnelle qui doit maintenant être repensée (Esping-Andersen, 2008). Cette solidarité ne se limite pas à la question de la solidarité familiale des aînés (parents, grands-parents) qui l'incorpore depuis toujours ; elle englobe également les dispositifs généraux de protection sociale qui, tout en exigeant une régulation étatique forte, dépassent la sphère des services publics en se conjuguant aux autres secteurs d'une économie plurielle.

Force est de constater que le retour des inégalités marque le passé récent, en dépit de baisses importantes des taux de pauvreté et de la pauvreté extrême en Occident. Ce paradoxe relatif ne peut être compris que dans sa référence aux types de mutations que subit le capitalisme (Boltanski et Chiapello, 2011), mutations qui affectent les rapports entre les classes mais qui frappent aussi une masse d'individus par la création de nouvelles incertitudes (Castel, 2009). Ce sont par conséquent les principes mêmes de l'État social, la solidarité mais aussi l'égalité et la réciprocité, qui sont en crise (Rosanvallon, 2011). À côté de l'indignation sur les écarts de richesse, plus que sur les privations absolues, on assiste à une crise des espérances, à la crainte de tout perdre un jour et de ne plus pouvoir compter sur l'État pour parer à une

telle éventualité. Comme l'ont remarqué maints sociologues, il s'agit de recomposer le social lui-même, de redonner aux citoyens la confiance dans leurs institutions, tandis que du côté des politologues, il s'agit de refonder le politique et l'éthique sur la base d'un nouveau projet commun. Tandis que la société tente d'agir sur elle-même, l'administration de l'État social essaie de renouveler des modes d'opération avec certains succès. Et son avenir sera à la mesure de l'action sociale dans laquelle elle se meut.

PARTIE 4

LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE

L'un des choix centraux auxquels toutes les sociétés sont confrontées concerne le rôle de l'État. Le succès économique nécessite de trouver le juste équilibre entre l'État et le marché […]

Il est clair que cet équilibre change avec le temps et qu'il sera différent d'un pays à l'autre.

Joseph E. STIGLITZ
Un autre monde, 2006

CHAPITRE 18

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Christian Deblock
et Sylvain Zini

Ce chapitre traite de la politique économique dans une perspective générale et canadienne. Il s'agit d'une version refondue d'un chapitre publié en 1997 dans *L'État administrateur. Modes et émergences*[1]. Nous avons gardé sensiblement la même division en trois grandes sections : la définition et les contours de la politique économique, le cadre institutionnel et les grands volets de la politique économique au Canada, et un survol historique de ses grandes évolutions. Outre les mises à jour, nous avons apporté au texte quatre changements visant à tenir compte des développements nouveaux. Les deux premiers touchent à l'environnement international.

La mondialisation s'est, bien entendu, approfondie et élargie, mais lorsque la version précédente de ce chapitre fut rédigée, il était difficile d'imaginer que l'économie mondiale pourrait subir des changements aussi majeurs et rapides que ceux qu'elle connaît depuis le tournant du XXIe siècle. Le monde a vu émerger une nouvelle

1. Christian Deblock et Afef Benessaieh (1997). « L'économie », dans Pierre P. Tremblay (dir.), *L'État administrateur. Modes et émergences*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 243-291.

grande puissance, la Chine, et son champ de gravité économique se déplace de l'Atlantique vers le Pacifique. Un second développement nous paraît majeur : les liens entre notre économie et celle des États-Unis, pourtant plus étroits que jamais après la mise en place du libre-échange, se desserrent depuis 2000. Certains y verront un signe positif de la diversification géographique des échanges, d'autres, l'effet de la concurrence asiatique, d'autres encore le signal d'un désintérêt croissant des États-Unis pour le Canada, sauf pour ses ressources naturelles.

Les deux autres développements sont de nature différente. On ne peut évidemment pas passer sous silence la crise financière qui a éclaté aux États-Unis en 2007. Bien que prévisible, cette crise a pris tout le monde de court par son ampleur et par la rapidité avec laquelle elle s'est propagée. Nous n'en sommes pas encore sortis mais, déjà, on peut en mesurer les conséquences, surtout sur l'équilibre des finances publiques, sérieusement ébranlées sous l'effet conjugué des mesures d'urgence, des plans de relance et du recul de l'activité économique. Quant au quatrième et dernier développement, il a trait aux changements technologiques. Aussi considérables qu'impressionnants, ceux-ci ont fait émerger une économie du savoir qui impose ses règles de concurrence tout en bouleversant notre quotidien.

Serions-nous à un tournant, au sens où ces nouveaux développements nous forceraient à regarder vers d'autres horizons, à renouveler les bases de notre économie, ou encore à repenser les fondements de la politique économique ? En même temps, les signaux ne seraient-ils pas aussi contradictoires, indiquant plus d'ouverture, de concurrence et de liberté d'un côté, mais aussi plus de solidarité, de coopération ou de réglementation de l'autre ? Ce n'est certes pas l'objet de ce chapitre de répondre à ces questions, mais nous voulons néanmoins ouvrir le débat, d'abord, en accordant une place plus grande à la politique et à la coopération économiques internationales, ensuite en replaçant la politique économique dans le contexte d'une transition qui nous oblige à reconsidérer les priorités économiques et à repenser en conséquence le rôle de l'État. C'est peut-être là, en effet, que se situent les deux grands débats actuels sur la politique économique : comment concilier, d'une part, ouverture à la concurrence et solidarité économique et, d'autre part, indépendance économique et convergence des politiques ?

1. DÉFINITION ET CONTOURS DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Les économistes et les politologues n'abordent pas la politique économique de la même façon. Alors que les premiers préfèrent insister sur la relation entre les objectifs et les moyens, les seconds s'attardent plutôt aux processus décisionnels et aux arbitrages politiques. Les deux approches sont néanmoins complémentaires, comme nous le verrons dans les lignes qui suivent. L'adaptation inévitable des économies aux contraintes de la mondialisation nous invite cependant à repenser la politique économique, ce qui ne va pas sans remettre en question une certaine conception nationale et discrétionnaire de la politique économique héritée de la révolution keynésienne.

1.1. La politique économique : deux perspectives complémentaires

1.1.1. Les économistes et la politique économique

S'agissant de définir la politique économique, les économistes se réfèrent le plus souvent à la définition qu'en a donnée Jan Tinbergen[2], soit « la manipulation délibérée d'un certain nombre de moyens mis en œuvre en vue d'atteindre certaines fins ». Pour abstraite et générale que soit cette définition, elle n'en met pas moins l'accent sur les trois dimensions fondamentales de toute politique économique : 1) la sélection d'objectifs à atteindre ; 2) une action délibérée de la part des pouvoirs publics ; 3) l'utilisation d'instruments spécifiques afin de répondre à chacun des objectifs visés. Les définitions varient d'un auteur ou organisme à l'autre, mais on en revient toujours à la définition de Tinbergen et à l'idée d'orienter l'économie dans le sens le plus favorable à la stabilité et à la prospérité économiques du pays[3].

Les économistes s'accordent également sur trois grands principes. Le premier est le principe de cohérence, ou principe de Tinbergen. En vertu de ce principe, une fois les objectifs établis et hiérarchisés, les pouvoirs publics doivent pouvoir disposer d'autant d'instruments qu'il y a d'objectifs. On peut en élargir l'application et considérer que les politiques doivent être orientées dans la même direction[4]. Ainsi est-ce dans cet esprit que l'on chercha dans les années 1960 à combiner les politiques macroéconomiques (mixage des politiques ou *policy mix*) et à les faire interagir dans le but de stabiliser l'économie. Les politiques devaient être orientées de manière à demeurer à l'intérieur du « carré magique » de la croissance de Kaldor. Plus précisément, il s'agit de rechercher le plus haut niveau de croissance compatible avec un haut niveau d'emploi, la stabilité des prix et l'équilibre des comptes extérieurs. Cette approche, aujourd'hui abandonnée, a cédé la place à une autre conception de la cohérence, plus orientée vers la définition d'objectifs crédibles, vers la stabilisation des politiques et vers une transparence accrue.

Un autre exemple nous est fourni par la gestion de la dette des pays en développement dans les années 1980. L'objectif était alors de restaurer l'équilibre de la balance des paiements et de retrouver une « croissance soutenable » et, pour ce faire, d'orienter l'ensemble des politiques économiques (monétaires, budgétaires et structurelles) dans ces deux directions. Là encore, les résultats ne furent pas toujours à la hauteur des attentes et d'autres politiques, orientées vers les réformes structurelles,

2. Jan Tinbergen (1952). *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam, North Holland Publishing.

3. Ainsi, par exemple, pour Xavier Greffe, la politique économique « est l'ensemble des décisions des pouvoirs publics en vue d'orienter l'activité économique dans un sens jugé souhaitable aux yeux de tous ». Xavier Greffe (1991). *Politique économique. Programmes, instruments, perspectives*, 2e éd., Paris, Economica, p. 1. Une définition complémentaire nous est offerte par Bernard Guerrien, pour qui la politique économique est la « branche des théories économiques qui traite des diverses façons dont l'État peut intervenir pour infléchir la conjoncture, notamment en ce qui concerne l'évolution de la production et des prix ». Bernard Guerrien (2002). *Dictionnaire d'analyse économique : microéconomie, macroéconomie, théorie des jeux, etc.*, 3e éd., Paris, La Découverte.

4. On peut étendre également l'application à la coordination internationale des politiques économiques. C'est à cette tâche que s'applique l'OCDE, un organisme international qui s'efforce de faire converger les politiques des États membres. On peut également mentionner le cas des accords monétaires ou celui des interventions concertées des autorités monétaires sur les marchés de l'argent.

furent mises en place, de nouveau avec des résultats mitigés. Ces deux exemples montrent à tout le moins que si l'objectif de cohérence doit toujours être recherché, il n'est pas toujours aisé de coordonner les politiques économiques dans la même direction, *a fortiori* dans une économie de marché où il faut tenir compte des décisions des acteurs économiques, de leurs comportements et de leurs anticipations.

Le second principe général est celui d'efficience, ou principe de Mundell. Il exige de choisir les instruments en fonction de leur efficacité relative. Il ne s'agit pas seulement d'établir les priorités économiques et de les hiérarchiser, mais aussi de choisir les meilleurs instruments pour les atteindre[5]. Le débat classique, aujourd'hui apaisé, qui opposa dans les années 1960 keynésiens et monétaristes quant aux moyens à utiliser pour stabiliser et réguler l'activité économique, illustre ce dilemme. Précisons cependant que le choix d'une politique, par exemple la politique monétaire pour lutter contre l'inflation, n'exclut pas le recours à d'autres instruments – la politique des revenus, voire le contrôle temporaire des prix –, ni son utilisation à d'autres fins lorsque la situation économique l'exige. Ainsi, par exemple, la politique monétaire a été largement mise à contribution depuis le début de la crise actuelle pour soutenir l'activité économique et rétablir la confiance des milieux bancaires et financiers, et ce, bien que son objectif principal sinon unique soit la lutte contre l'inflation.

Le troisième principe – qui n'en est pas tout à fait un –, le principe de fonctionnalité, concerne plus particulièrement les grands objectifs de la politique économique. On le doit à Richard Musgrave[6], un économiste américain qui introduisit une distinction devenue classique entre les trois grandes fonctions économiques de l'État, qui sont de voir : 1) à la croissance de l'économie et à l'allocation des ressources en conséquence ; 2) à la stabilisation et à la régulation de l'activité économique ; 3) à la répartition des revenus et des richesses. Une telle division fonctionnelle de l'intervention publique n'a jamais connu d'application pratique, mais elle a son utilité, du moins dans la mesure où on envisage la politique économique selon ces trois dimensions.

Ces principes datent de la révolution keynésienne, qui a incontestablement donné à la politique économique ses « lettres de noblesse », comme le rappelle Greffe[7] ; avec elle, cependant, s'est aussi diffusée l'idée selon laquelle, grâce à l'action combinée du marché et des pouvoirs publics, il était possible d'assurer la prospérité pour tous. Cette période, qui s'étend des années 1950 aux années 1970, est parfois considérée comme une sorte d'âge d'or de la politique économique. Tous les économistes ne partagent évidemment pas ce point de vue, mais à une époque où même le président Nixon pouvait affirmer : « *We're all Keynesians* », il était communément admis que l'économie du laisser-faire avait cédé le pas au nouveau modèle de l'éco-

5. Il convient de distinguer entre les objectifs principaux et les objectifs secondaires. Ainsi, si la stabilité des prix est généralement considérée comme l'objectif principal de la politique monétaire, cet objectif est trop général pour être atteint directement. Les délais de transmission de la politique monétaire à l'économie sont aussi très longs. Aussi les autorités monétaires vont-elles définir des cibles secondaires, comme par exemple le contrôle de la masse monétaire, la définition de fourchettes cibles de prix ou encore le choix de taux cibles sur le marché interbancaire, quitte à procéder à des réévaluations, voire à changer de cibles si cela s'avère nécessaire. Les cibles secondaires accroissent l'efficacité d'une politique tout en renforçant la crédibilité des autorités monétaires auprès des agents économiques.

6. Richard A. Musgrave (1959). *The Theory of Public Finance : A Study in Public Economy,* New York, McGraw-Hill.

7. Xavier Greffe, *op. cit.*

nomie mixte, comme le qualifia Paul A. Samuelson, et qu'il revenait donc à l'État d'intervenir dans l'économie en connaissance de cause, que ce fût pour corriger les défaillances du marché, pour assurer le plein emploi ou pour réduire les inégalités. Un tel consensus n'existe plus, l'État étant critiqué plus souvent qu'à son tour, autant pour ses propres défaillances que pour ses excès. De même, on a abandonné toute idée d'ingénierie économique ou d'intervention mécanique, mais le retour du balancier qui s'est opéré à partir des années 1980 en faveur de la liberté économique, du marché et de son autorégulation n'a pas pour autant démontré que le laisser-faire était la meilleure des politiques et encore moins que l'économie pouvait se passer de garde-fous et de régulation. La crise de 2007-2009 démontre précisément la nécessité de repenser la politique économique autrement, en tenant compte non seulement des moyens limités dont disposent les pouvoirs publics, mais aussi des contraintes nouvelles qu'imposent à leur action la concurrence internationale et l'intégration croissante des marchés.

1.1.2. La politique économique vue par les politologues

Autant les économistes accordent une large importance aux théories et au choix des moyens, autant de leur côté les politologues ont plutôt tendance à ne voir dans la politique économique qu'un domaine particulier de la gouvernance publique et à s'intéresser, comme pour toute politique publique, aux multiples variables qui interviennent dans le long processus qui va de la prise de décision à la mise en œuvre proprement dite[8]. Ainsi, Jack Hayward propose la définition suivante :

> Par politique économique, nous entendons un processus par lequel divers acteurs identifiables appartenant à la communauté politique économique contribuent à une décision gouvernementale sur la façon dont ses objectifs économiques, dans le cadre de ses objectifs généraux, doivent être réalisés par les institutions existantes, ou réorganisés, et à l'aide des moyens d'action disponibles[9].

De cette définition, nous pouvons retenir quatre idées : 1) la politique économique est un processus ; 2) de multiples acteurs interviennent tout au long de ce processus ; 3) les objectifs sont définis dans le cadre d'une politique générale ; 4) des moyens et des institutions sont mobilisés pour les atteindre. On pourrait y ajouter l'environnement général dans lequel les politiques sont définies de même que l'analyse des résultats, mais restons-en à la définition de Hayward et à ce qu'il nous dit : la politique économique, à la fois, s'enracine dans des institutions[10] et confronte les

8. Les économistes prennent en considération les variables politiques ou institutionnelles, mais comme sources de retards et délais, d'incertitudes, d'inefficacités, etc.

9. Jack E.S. Hayward (1985). « Les politiques industrielles et économiques », dans Jean Leca et Madeleine Grawitz (dir.), *Traité de science politique*, Paris, Presses universitaires de France, vol. 4, p. 93.

10. À ce sujet, voir : Theda Skocpol et Margaret Weir (1985). « State structures and possibilities for ''Keynesian'' responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States », dans Pater Evans, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol (dir.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 107-168.

idées et les communautés d'intérêts[11]. Ainsi, par exemple, lorsque vient le moment de soutenir l'activité économique, il ne s'agit pas simplement de choisir entre la politique monétaire et la politique budgétaire en fonction de leurs mérites respectifs ; encore faut-il considérer également les contraintes institutionnelles, les multiples arbitrages politiques, voire les priorités politiques du gouvernement. Nous pourrions rajouter à cela l'importance des représentations et des idées dans l'émergence d'un consensus sur les politiques économiques. Le keynésianisme, comme le monétarisme, est le fruit de débats qui ont affecté les visions des dirigeants comme des spécialistes[12].

Prenons un autre exemple : la politique commerciale. Pour les économistes, l'ouverture et la liberté commerciales sont toujours préférables au protectionnisme. En pratique cependant, les gouvernements doivent composer avec les groupes de pression – ceux qui sont favorables au libre commerce comme ceux qui réclament de la protection –, convaincre l'opinion publique du bien-fondé de ses choix, voire, comme c'est le cas aux États-Unis, négocier et trouver des terrains d'entente avec un Congrès jaloux des pouvoirs que lui confère la Constitution pour ce qui concerne le commerce avec l'étranger[13]. Cet exemple montre à quel point nous devons tenir compte du partage des pouvoirs lorsqu'il est question de définir les politiques économiques, *a fortiori* dans les États fédéraux où, comme c'est le cas du Canada, les compétences économiques sont partagées entre le gouvernement central et les autorités provinciales.

1.1.3. En résumé

En somme, les économistes ont plutôt une vision « positiviste », sinon prescriptive de la politique économique, mais la politique économique est aussi un art de gouverner, un art qui, au demeurant, n'exclut ni les choix moraux ni les débats d'idées. On a pu parler de « variétés de capitalisme[14] », mais devrait-on aussi parler de « variétés des politiques économiques », celles-ci pouvant prendre également des formes fort différentes d'une société à l'autre et ce, à l'intérieur d'un même modèle[15] ? Quoi qu'il en soit, en bout de ligne, on en revient toujours à ce que notait Andrew Shonfield dans ce grand ouvrage que fut en son temps *Le capitalisme d'aujourd'hui* :

11. Pour une approche pluraliste : Charles Edward Lindblom (1977). *Politics and Markets the World's Political Economic Systems*, New York, Basic Books. Pour une approche en termes de choix publics, voir Dennis C. Mueller (1979). *Public Choice*, Cambridge, Cambridge University Press. Pour un modèle en termes de ressources de pouvoir, voir Gøsta Esping-Andersen (1985). *Politics against Markets : The Social Democratic Road to Power*, Princeton, Princeton University Press.

12. Sur la diffusion du keynésianisme, lire : Peter A. Hall (dir.) (1989). *The Political Power of Economic Ideas : Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press.

13. Une documentation abondante existe sur ce sujet. Pour les références principales : James Alt, Jeffrey Frieden, Michael Gilligan, Dany Rodrik et Ronald Rogowski (1996). « The political economy of international trade : Enduring puzzles and an agenda for inquiry », *Comparative Political Studies*, vol. 29, n° 6, décembre, p. 689-717. Sur le lien entre le Congrès et la présidence, voir I.M. Destler (2005). *American Trade Politics*, 4e éd., Washington, Institute for International Economics.

14. Voir à ce sujet Peter A. Hall et David W. Soskice (2001). *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.

15. Ainsi par exemple, le Canada n'a pas échappé à la vague de déréglementation et de désengagement de l'État des années 1980 et 1990, mais cette vague n'a pas connu la même ampleur qu'aux États-Unis, avec le résultat que son système financier a mieux encaissé que celui des États-Unis le choc de la crise des *subprimes*.

> [S]i l'évolution du capitalisme à l'ancienne mode vers le capitalisme à la nouvelle mode n'avait dépendu que de la conversion intellectuelle au système keynésien, elle aurait eu peu de chances d'aller aussi loin […] Ce qui est caractéristique de la période d'après-guerre, c'est que diverses forces indépendantes se sont conjuguées pour accroître les moyens de régulation de l'économie, tout en maintenant le niveau de la demande à un très haut niveau, les gouvernements ont aussi eu le temps d'étudier les interventions les plus appropriées sans provoquer de désastre au cours de cet apprentissage (Shonfield, 1967, p. 64).

Ce jugement est toujours d'actualité : les politiques économiques s'inscrivent dans l'esprit de leur époque, tout comme elles répondent à certains intérêts, mais au bout du compte, c'est toujours à leurs résultats qu'on les juge.

1.2. La politique et la coopération économiques internationales

Les débats sur la politique économique en appellent toujours à la vision que nous nous faisons des rapports que doivent entretenir l'État et le marché, mais aussi à la croyance que nous avons ou non en la capacité des marchés de s'autoréguler. On retrouve ici le fameux clivage dont parlait John Maynard Keynes dans son article de 1934, « Is the Economic System Self-Adjusting ? », entre, d'un côté, « ceux qui croient que le système économique existant est, à long terme, un système qui s'autorégule, même si c'est avec des grincements, des gémissements, des secousses et des retards, sans compter les interférences extérieures et les erreurs », et, de l'autre, ceux qui en rejettent l'idée. Le débat est loin d'être éteint mais, avec la mondialisation, a surgi un autre débat, qui porte sur la capacité des économies à s'adapter aux chocs extérieurs et à l'évolution d'une économie mondiale de plus en plus profondément intégrée.

1.2.1. La politique économique internationale

Dans un texte consacré à la politique économique internationale du Canada, Jock A. Finlayson faisait remarquer, non sans raison, que « l'économie canadienne a toujours été ce que les économistes appellent une économie ouverte, modeste, sensible aux influences extérieures sur lesquelles elle a peu de pouvoir[16] ». Tout au long de son histoire, le Canada a, en effet, dû vivre avec ces réalités et avec ce que les économistes appellent la « contrainte extérieure[17] ». Celle-ci exige une extrême vigilance face à ce qui se passe ailleurs, à commencer par les marchés monétaires et nos principaux partenaires commerciaux. Mais il ne faut pas envisager cette ouverture sur l'extérieur uniquement en termes de contraintes : le Canada a également tiré avantage de cette ouverture, de même que de la coopération internationale, que ce soit pour trouver des débouchés à ses produits, des investissements pour son développement, des

16. Jock A. Finlayson (1985). « La politique économique internationale du Canada. Contexte, problèmes et examen de quelques analyses récentes », dans Denis Stairs et Gilbert R. Winham (dir.), *Le Canada et le milieu politico-économique international*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, p. 11-99.

17. Les économistes désignent par ce terme toute variable dans l'environnement international d'un pays qui limite la capacité des pouvoirs publics à mener une politique économique autonome et indépendante.

produits qu'il n'avait pas ou encore la main-d'œuvre qualifiée dont il avait besoin. Ce sont ces différents domaines que couvre la politique économique internationale : le commerce, les investissements, le change, l'immigration, voire d'autres domaines comme l'aide au développement, les transferts de technologie, la concurrence ou la fiscalité par exemple.

Il n'est pas toujours aisé de distinguer la politique économique internationale de la politique étrangère tant les deux se croisent, notamment lorsqu'il est question de commerce, d'investissement ou d'aide internationale. Mais cela est vrai aussi de la politique économique : comment, en effet, distinguer entre ce qui relève de l'économie nationale et de l'économie internationale ? L'économie ne fonctionne pas en vase clos, mais en interdépendance et en interaction avec d'autres économies. Cela n'a rien de nouveau en soi, mais il faut avouer que les économistes ont longtemps pensé la politique économique dans un contexte national[18]. Avec l'intensification des échanges économiques internationaux, cette façon d'aborder la politique économique a perdu de sa pertinence, la ligne de démarcation entre le marché national et le marché international devenant de plus en plus poreuse.

Allons plus loin encore. Les ministères et agences à vocation économique ont toujours eu des directions vouées au traitement des affaires internationales, tout comme le ministère des Affaires étrangères et les agences internationales spécialisées veillent aux intérêts commerciaux du pays à l'étranger, promeuvent les produits canadiens à l'étranger et assurent la protection des investisseurs, de leurs investissements et de leurs activités à l'étranger. Ce qui est tout nouveau, par contre, c'est le fait que la concurrence internationale pèse de plus en plus sur la gestion des affaires économiques. Prenons le cas de la fiscalité : on attend désormais d'elle qu'elle soit « compétitive », tant à l'échelle des particuliers qu'à celle des entreprises ou des investissements étrangers. C'est un changement notable par rapport aux années où les préoccupations fiscales portaient plutôt sur la stabilisation macroéconomique et l'équité dans la répartition des richesses.

Prenons un autre exemple : celui des affaires internationales, un domaine où la diplomatie commerciale occupe une place grandissante. Le Canada ne présente-t-il d'ailleurs pas la particularité d'avoir un ministère des Affaires étrangères bicéphale, avec à sa tête deux ministres, l'un chargé des Affaires étrangères et l'autre, du Commerce international ? Les négociations commerciales sont aussi devenues beaucoup plus complexes. Non seulement elles impliquent de nombreux ministères et agences, voire les provinces, comme dans le cas des négociations entre le Canada et l'Union européenne sur un « accord économique et commercial global », mais, par leurs effets sur les politiques publiques, elles engagent de plus en plus la souveraineté des États qui y participent.

De quoi témoigne cette évolution, sinon qu'avec la mondialisation en cours, non seulement la ligne de démarcation traditionnelle entre l'économie nationale d'un côté et l'économie internationale de l'autre tend à disparaître, mais aussi que

18. Il est révélateur de noter que Walter W. Rostow, par exemple, ne traite pas du commerce international dans son ouvrage classique *Les étapes de la croissance économique* (Paris, Seuil, 1962), les facteurs de la croissance se trouvant à l'intérieur des frontières nationales, et non à l'extérieur.

le positionnement dans l'économie mondiale devient un enjeu en soi qui exige une interaction étroite entre la politique économique, la politique commerciale et la politique étrangère ?

1.2.2. La coopération économique internationale

Par *coopération*, nous entendons toute forme d'échange de renseignements, d'entente morale ou contractuelle, d'action commune, etc. destinée à améliorer les relations entre les sociétés humaines. Par nature, la coopération repose sur une action volontaire et engage une forme d'action collective qui se traduira en institutions. Par *institution*, nous entendons toute forme d'arrangement, règle ou pratique, coutumière ou légale, informelle ou formelle qui rend possibles et encadre les relations et l'action humaines. Par nature, les institutions sont orientées vers une fin, reposent sur un certain nombre de principes reconnus et engagent des formes préétablies de pratiques communes et individuelles. Pour reprendre la formule de Douglass North, ce sont les « règles du jeu[19] » : les institutions structurent, normalisent et régulent les relations et interactions humaines, qui prennent ainsi un caractère stable, prévisible et transparent.

La *coopération économique internationale* est une forme particulière de coopération qui engage les États dans le domaine des affaires économiques, qu'il s'agisse des relations commerciales, financières, techniques ou humaines. Les gouvernements ont de multiples raisons de coopérer. Il peut aussi bien s'agir d'entretenir des relations de bon voisinage que de faciliter les échanges, de résoudre des problèmes d'intérêt commun, ou encore de prévenir ou d'affronter des situations de crise. La coopération peut prendre des formes multiples, qui vont du simple échange de renseignements à des actions communes et orientées, en passant par des déclarations d'engagement, la définition de normes et de codes, la signature de conventions, de traités et d'accords, voire la convergence ou l'harmonisation des politiques.

Les traités d'amitié, de paix et de commerce constituent la forme la plus ancienne de coopération institutionnalisée, mais avec la création des Nations Unies, la coopération a pris un tour nouveau, notamment par l'association étroite entre la coopération économique et la sécurité et entre celle-ci et la prospérité et le bien-être des populations. Au système des Nations Unies se trouvent ainsi rattachées des institutions spécialisées – le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale, par exemple – ou régionales – les commissions économiques régionales des Nations Unies, par exemple –, mais de nombreuses autres institutions économiques internationales ont aussi vu le jour. Certaines, comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), regroupent des pays ayant des valeurs communes (liberté, démocratie et marché) ; d'autres regroupent des pays sur une base régionale ou transcontinentale, le Forum de coopération économique Asie-Pacifique par exemple ; d'autres encore, comme le Conseil de stabilité financière, regroupent des pays mais aussi d'autres institutions et des acteurs privés.

19. Douglass C. North (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

La coopération économique internationale prend des formes institutionnelles multiples. On peut les classer de trois façons : 1) selon le nombre des pays qui y participent – on parlera ainsi de coopération bilatérale, plurilatérale ou multilatérale, selon qu'elle engage deux pays, quelques pays ou un très grand nombre de pays ; 2) en fonction du niveau d'engagement ou de transfert d'autorité – on parlera ainsi, dans le domaine du commerce, de coopération de type partenarial, contractuel ou communautaire, selon qu'il s'agit d'accorder des préférences commerciales à certains pays, de lier les pays par des engagements définis dans un traité de commerce ou d'investissement, ou de créer par voie de traité des institutions communes en charge des affaires commerciales ; 3) d'après le statut des participants – on parlera ainsi d'institutions hybrides pour qualifier les forums et conseils où coopèrent des représentants des gouvernements et du secteur privé, que ce soit pour définir des normes comptables, des normes financières prudentielles ou des règles de gouvernance.

Dans un monde de plus en plus interdépendant et intégré, on serait enclin à penser qu'il existe une incitation forte à coopérer. Après la Seconde Guerre mondiale, alors que tous les espoirs étaient permis, c'est de cette façon que l'on envisageait la coopération économique internationale : comme un processus qui ne pouvait que se renforcer quasiment de lui-même, au fur et à mesure que les échanges se développaient. Si cette perspective fonctionnaliste a pu en inspirer plus d'un, d'abord sur le plan régional, où les projets d'intégration vont se multiplier un peu partout, force est de constater qu'entre la nécessité et la réalité le fossé est grand, et que dans un monde à la fois divisé en États et ouvert au libre marché, la concertation et la collaboration ne vont pas de soi. Pis, comme le rappelait à propos de la coordination monétaire le sous-gouverneur de la Banque du Canada, John Murray, dans un discours prononcé en novembre 2011[20], la tendance qui s'est développée à partir des années 1980 était plutôt de faire cavalier seul. D'ailleurs, les arguments à l'appui ne manquaient pas. Par exemple[21], on pouvait démontrer, dans le domaine fiscal, que la concurrence était préférable à la coopération fiscale et, dans le domaine monétaire, qu'à défaut de connaître à l'avance les comportements des marchés, la coopération pouvait produire des résultats indésirables et être totalement contreproductive. Les choses ont fort heureusement changé, et, à cet égard, la crise a eu un effet collatéral heureux, mais la coopération trouve encore difficilement sa voie, *a fortiori* lorsqu'elle se fait dans l'urgence et sous la menace, comme c'est le cas aujourd'hui. Trois tendances nouvelles se dessinent néanmoins.

Tout d'abord, il y a une volonté – encore timide – d'engager plus étroitement les acteurs privés dans l'élaboration des politiques économiques, voire d'en appeler davantage à leur responsabilité sociale. Ensuite, on observera que les efforts en matière de coopération se concentrent davantage sur des sujets qualifiés de techniques, par exemple la définition de normes financières prudentielles ou de critères de transparence applicables aux paradis fiscaux. Enfin, on remarque une volonté d'agir à une échelle plus réduite, le plus souvent au niveau régional, que ce soit pour mieux

20. John Murray, « L'union fait la force : les vertus de la coordination économique mondiale », Plattsburgh, 29 novembre 2011, <http://www.banqueducanada.ca/2011/11/discours/union-fait-force-vertus-coordination/>.

21. Christian Deblock et Michèle Rioux (2008). « L'impossible coopération fiscale internationale », *Éthique publique*, vol. 10, nº 1, p. 9-34.

coordonner les politiques, pour résoudre des problèmes communs ou pour développer des modèles généraux. Ces tendances s'écartent de l'approche multilatérale classique, mais elles correspondent peut-être mieux aux réalités d'une époque où la coopération économique n'est plus seulement l'affaire des gouvernements, mais aussi celle des acteurs privés et de la société civile[22].

2. LE CADRE INSTITUTIONNEL ET L'ADMINISTRATION DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE AU CANADA

L'élargissement progressif des fonctions de l'État et leur extension à tous les domaines de la vie sociale constituent l'un des traits marquants de l'après-guerre, au Canada comme ailleurs[23]. Chez nous, toutefois, à la différence de bien d'autres pays, cet élargissement fut complexe et souvent un facteur de tensions entre le gouvernement fédéral et les provinces. Robert et Doreen Jackson parlent même d'une relation tripartite qui lie la société canadienne, les institutions fédérales et les gouvernements provinciaux[24]. Dans le domaine économique, les pouvoirs sont partagés entre les deux paliers de gouvernement, en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Si le gouvernement fédéral est responsable du commerce international, des banques et de la monnaie, des pêches et, par décision des tribunaux, de l'aéronautique, de la navigation, des chemins de fer, des télécommunications et de l'énergie atomique, les gouvernements provinciaux ont par contre pleine compétence sur des domaines comme le commerce provincial, l'emploi et la main-d'œuvre ou encore les ressources naturelles. Cela a conduit le fédéralisme canadien à suivre deux voies contradictoires. D'un côté, l'autonomie fiscale élargie dont les provinces disposent depuis la fin des années 1950 et la volonté politique de leurs dirigeants de piloter davantage l'économie ont contribué à privilégier une gestion décentralisée de l'économie. De l'autre, faisant écho aux recommandations du rapport de la Commission Rowell-Sirois, le gouvernement fédéral a régulièrement cherché à centraliser davantage les leviers économiques, mais sans jamais y parvenir vraiment. Là encore, les choses ont changé, mais cette tension demeure présente.

Par souci d'espace et par choix, nous nous concentrerons essentiellement sur les institutions fédérales, non sans prendre soin de rappeler qu'il n'y a pas au Canada *une* politique économique, mais bel et bien onze politiques économiques, soit une politique fédérale et dix politiques provinciales. Nous concentrerons aussi notre attention sur le ministère des Finances, grand maître d'œuvre de la politique

22. Voir à ce sujet Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (2004). *Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous*, Genève, Bureau international du travail.

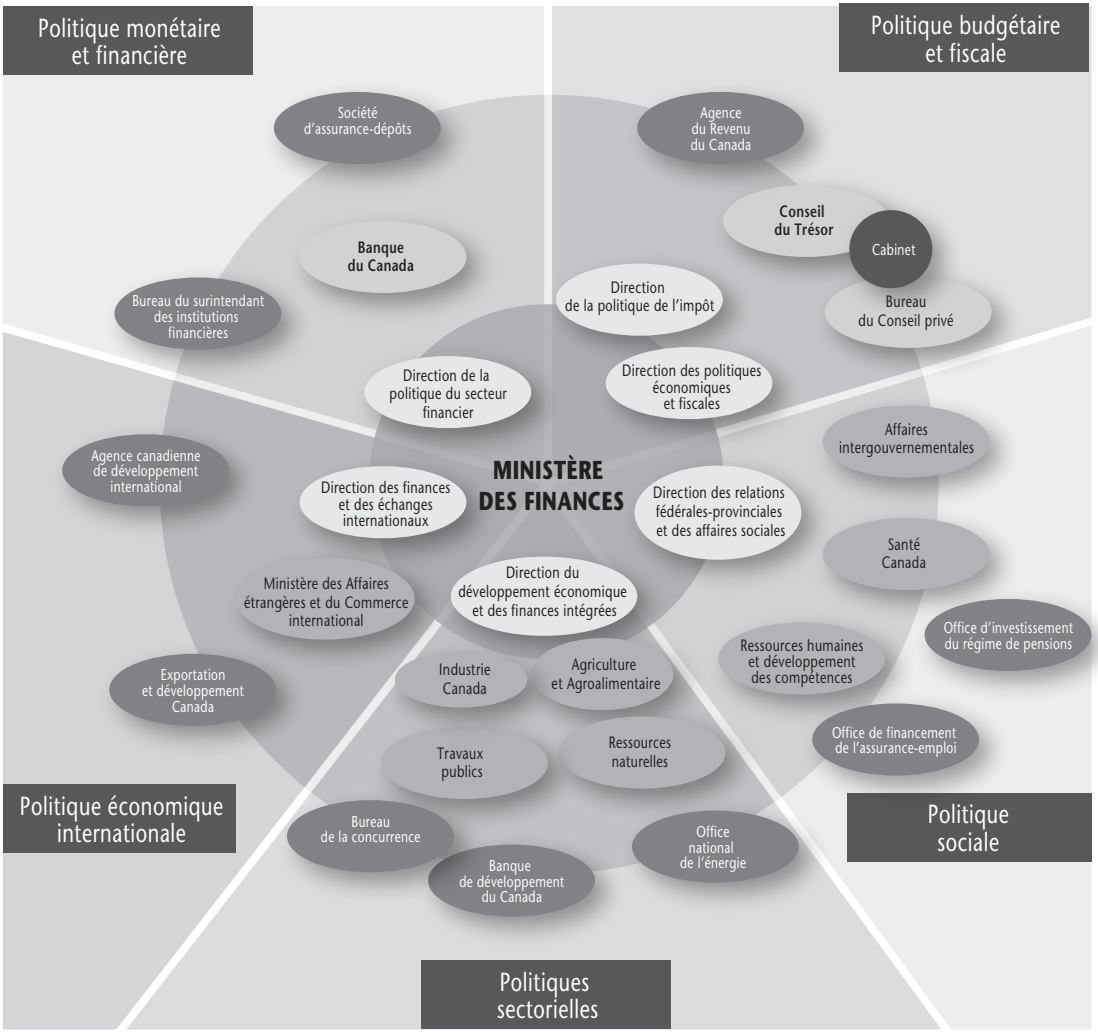
23. Pour ne prendre qu'un indicateur parmi d'autres, les dépenses publiques totales, sur la base de la comptabilité nationale, représentaient 21,2 % du PIB en 1950 au Canada. En 2010, elles représentaient 40,7 %. Les dépenses publiques fédérales représentaient à elles seules 16,7 % du PIB en 2010, contre 12,3 % du PIB en 1950. Consulter Statistique Canada, *Statistiques de finances publiques, situation des opérations des administrations publiques et bilan*, plusieurs années.

24. Robert J. Jackson et Doreen Jackson (1990). *Politics in Canada. Culture, Institutions, Behaviours and Public Policy,* Scarborough, Prentice Hall Canada, 2e édition, p. 62.

économique canadienne avec la Banque du Canada, pour la politique monétaire, et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), pour la politique commerciale.

FIGURE 18.1.

LA CONSTELLATION DES AGENCES ÉCONOMIQUES



2.1. Le ministère des Finances

Créé en 1867 à la naissance de la Confédération, le ministère des Finances exerce ses activités en vertu des articles 14 à 16 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ses pouvoirs sont très étendus. Selon la définition qu'il donne de son mandat, il est chargé de fournir au gouvernement des analyses et des conseils sur les grandes questions économiques et financières du pays. Le Ministère est également responsable du Trésor, de la surveillance et de la direction des affaires financières qui ne sont pas assignées au Conseil du Trésor ou à d'autres ministères.

Le Ministère a cinq grandes responsabilités[25]. Premièrement, sa mission principale est de préparer et de planifier le budget du gouvernement fédéral. Deuxièmement, le Ministère prépare la législation fiscale et tarifaire, place et administre les emprunts fédéraux sur les marchés financiers, et représente le Canada auprès des institutions financières internationales. Troisièmement, il est en charge des transferts fédéraux vers les provinces et territoires. Quatrièmement, il rédige, présente et surveille les lois et règlements relatifs au secteur bancaire et financier. Dans la même veine, il doit répondre de la politique monétaire de la Banque du Canada auprès du Parlement. Enfin, les fonctionnaires du Ministère sont chargés de suivre la conjoncture économique et de surveiller les indicateurs économiques de la performance du Canada.

Le Ministère est subdivisé en plusieurs directions. Chacune d'elles relève d'un sous-ministre adjoint et est à son tour décomposée en divisions. Les directions les plus importantes, comme celle des politiques économiques et fiscales et celle de l'impôt, disposent d'un directeur général et d'un secrétariat. Ces directions sont au nombre de dix. Les six plus importantes sont les suivantes :

- La *Direction des politiques économique et fiscale* est à l'avant-scène du processus budgétaire. Elle est chargée d'analyser la situation économique et fiscale du pays et de fournir des conseils au ministre des Finances. Elle peut se prononcer sur des sujets tels que les recettes, les dépenses, le service de la dette et la politique monétaire. C'est cette direction qui prépare les rapports financiers mensuels et les rapports économiques trimestriels du ministère.
- La *Direction de la politique de l'impôt* prépare et examine les politiques et la législation fédérale en matière d'impôt. Elle a une fonction surtout législative, laissant l'application des lois fiscales et la perception des impôts à l'Agence de revenu du Canada. La direction est structurée en cinq divisions : 1) impôt des particuliers ; 2) taxe de vente ; 3) impôt des entreprises ; 4) politique fiscale intergouvernementale et évaluation de la recherche ; 5) législation de l'impôt. La quatrième division est chargée de recommander des arrangements fiscaux entre les gouvernements fédéral et provinciaux et entre le gouvernement fédéral et

25. Ministère des Finances (2011). *Le ministère des Finances : l'économie, c'est notre affaire.*

les Premières nations. La cinquième a pour mandat de préparer la législation fiscale, en collaboration avec le ministère de la Justice et l'Agence de revenu du Canada.

- La *Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale* conseille le ministre sur les relations financières entre les deux paliers de gouvernement ainsi que sur la politique sociale. Elle est responsable de la plupart des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces ainsi que des transferts fédéraux aux provinces et aux territoires : péréquation, transferts à l'appui des soins de santé (TCS), de l'éducation postsecondaire, de l'aide sociale et des services sociaux, notamment le développement de la petite enfance (TCPS). Elle fournit également des conseils en matière de gestion financière et d'élaboration des programmes sociaux fédéraux et collabore à ce titre avec les différents ministères fédéraux chargés des politiques sociales.
- La *Direction de la politique du secteur financier* fournit des analyses et des recommandations sur le secteur financier canadien et la réglementation des institutions financières à charte fédérale, comme les banques, les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance. Elle administre aussi les emprunts fédéraux et ceux des sociétés d'État. Cette direction est composée de quatre divisions : la première est dévolue au secteur financier (réglementation), la deuxième a la charge d'étudier les marchés financiers (financement du gouvernement fédéral et évolution des marchés financiers), la troisième est dévolue aux institutions financières et la quatrième administre les politiques en matière de valeurs mobilières.
- La *Direction des finances et des échanges internationaux* est principalement responsable de l'élaboration des politiques économiques internationales, comme celles qui portent sur les importations, l'investissement étranger et les tarifs douaniers. Elle apporte aussi son soutien au ministre dans ses activités de représentation au sein des institutions économiques internationales et participe aux efforts de coordination de la politique économique. Elle est notamment chargée de préparer les travaux du G8 et du G20. Elle est composée de trois divisions : 1) finance internationale et politiques de développement ; 2) politique et analyse internationale ; 3) politique commerciale internationale.
- La *Direction du développement économique et des finances intégrées* est chargée des questions « microéconomiques, régionales et sectorielles ». Son mandat est de se préoccuper de ces trois questions dans la perspective de contribuer à la croissance de l'économie canadienne. Elle est composée de deux divisions : 1) analyse des politiques microéconomiques ; 2) analyse des politiques sectorielles.

Les quatre autres directions sont : 1) la *Direction juridique*, qui administre l'ensemble des services juridiques fournis au ministère des Finances ; 2) la *Direction des consultations et des communications*, chargée de fournir des stratégies de communication pour assister l'ensemble des directions ainsi que le ministre dans la formulation de leurs informations ; 3) la *Direction des services ministériels*, qui assure une aide technique au ministère des Finances et au secrétariat du Conseil du Trésor ; 4) *Vérification interne et évaluation*, qui appuie la direction du Ministère dans l'accomplissement de ses objectifs en promouvant l'efficacité du Ministère.

2.2. Les autres intervenants

Au sein de la structure institutionnelle canadienne, il est possible de dégager deux niveaux d'action : les ministères et la Banque du Canada d'une part ; les organismes de la Couronne[26] d'autre part. Examinons de plus près leur rôle à partir d'une grille de lecture thématique.

Outre la politique économique générale, on peut identifier cinq grandes politiques : 1) la politique monétaire et financière ; 2) la politique budgétaire et fiscale ; 3) la politique économique internationale ; 4) la politique de développement économique et régional ; 5) la politique sociale. Chacune de ces politiques fait intervenir un ou plusieurs ministères et de nombreux organismes. Nous nous bornerons à quelques remarques générales à ce sujet.

- *La politique monétaire et financière*. Les deux acteurs majeurs sont le *ministère des Finances* et la *Banque du Canada*[27]. La Banque du Canada est dirigée par un conseil de douze administrateurs nommés par le gouvernement en place pour une période de trois ans, plus le sous-ministre des Finances (sans droit de vote). La direction de la Banque est assumée par le gouverneur, désigné pour un mandat de sept ans, le

26. Les organismes de la Couronne relèvent directement d'un ministre. Ils jouissent toutefois d'une autonomie administrative assez grande. La loi distingue trois catégories de sociétés de la Couronne : les « sociétés ministérielles » (*departmental corporations*), qui relèvent directement d'un ministère du Cabinet ; les « sociétés d'agence » (*agency corporations*), qui offrent un service public, la Société canadienne des postes par exemple ; et les « sociétés de propriété » (*proprietory corporations*), qui jouissent d'une très grande autonomie administrative. Quatre raisons peuvent entraîner la création d'une corporation de la Couronne : l'existence d'un monopole naturel ; la production d'un service d'intérêt public ; la promotion du développement économique ; et le sauvetage d'une entreprise en difficulté financière. Malgré ces motifs, les économistes ont toujours exprimé beaucoup de réserves à leur sujet, car leur présence constituerait une intrusion dans le mode de fonctionnement des marchés. D'autres reproches leur ont été adressés, comme leur mauvaise gestion administrative et financière, leur lourdeur bureaucratique, l'absence de contrôle ministériel et démocratique véritable. Ces critiques furent instrumentalisées par les gouvernements de Brian Mulroney, puis de Jean Chrétien, qui ont tout fait pour limiter leur nombre en les privatisant ou en les faisant disparaître. Les agences de réglementation n'ont pas non plus échappé à la critique, de plus en plus vive dans les années 1980. Voir à ce sujet les études très critiques : Conseil économique du Canada (1981). *Pour une réforme de la réglementation*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services ; James Stanley et Eric Nielsen (1985). *Les principales enquêtes : rapport du groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes*, Ottawa, Groupe de travail chargé de l'examen des programmes.

27. Dans cette section, nous nous bornerons à décrire les principales caractéristiques de la Banque. Pour une présentation complète, voir Denis Bélanger, « L'administration de la politique monétaire », chapitre 20 du présent ouvrage.

premier sous-gouverneur et quatre autres sous-gouverneurs, nommés par les administrateurs. En vertu de la *Loi sur la Banque du Canada*, le gouverneur et le ministre des Finances doivent se consulter régulièrement à propos de la politique monétaire. Malgré cette tutelle apparente du ministère des Finances, la mise en œuvre quotidienne de la politique monétaire confère à la Banque centrale une grande autonomie qui n'est limitée que par l'obligation de rendre compte de ses activités au gouvernement[28]. Cette autonomie assure sa crédibilité et sa respectabilité auprès des marchés monétaires et financiers. La Banque du Canada a comme objectif prioritaire de sa politique monétaire la préservation de la valeur de la monnaie par la stabilité des prix[29]. La Banque du Canada est aussi amenée, dans la conduite de sa politique monétaire, à intervenir sur les marchés des changes par l'intermédiaire du Fonds des changes, et au nom du ministère des Finances. Rappelons aussi que la Banque du Canada tient les comptes de dépôt des membres de l'Association canadienne des paiements, ceux des banques centrales étrangères et ceux du gouvernement fédéral. Elle fait aussi office de Banque du gouvernement et, à ce titre, elle gère la trésorerie du gouvernement, conseille celui-ci et est responsable de la gestion de la dette publique. Elle est aussi habilitée à accorder des prêts de dernier ressort à certaines institutions financières. Elle joue enfin un rôle consultatif en matière de réglementation et de surveillance des institutions financières. Plusieurs organismes importants interviennent également. Ainsi, le *Bureau du surintendant des institutions financières Canada* est chargé de surveiller les activités bancaires et financières en conformité avec les lois fédérales. La *Société d'assurance-dépôt* est, quant à elle, chargée de garantir les dépôts dans les banques commerciales. Mentionnons enfin l'*Agence de la consommation en matière financière du Canada* (ACFC), un organisme public chargé de conseiller les particuliers sur les produits financiers.

28. La Banque justifie cette autonomie par la nécessité de dissocier le pouvoir de dépenser de celui de créer de la monnaie. La question du degré d'autonomie accordé à la Banque centrale fait l'objet d'un incessant débat, notamment en regard du rôle que devait avoir la politique monétaire dans la poursuite des objectifs de la politique économique, et de son imputabilité. Voir H.S. Gordon (1961). « The Bank of Canada in a system of responsible government », *Revue canadienne d'économique et de science politique*, vol. 27 ; Gordon R. Sparks (1986). « La théorie et la pratique de la politique monétaire canadienne de 1945 à 1983 », dans J.H. Sargent (dir.), *Les politiques budgétaires et monétaires*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 21, p. 140.

29. Le plein emploi a été l'objectif principal de la politique monétaire jusqu'en 1975. Suite à un tournant monétariste, le contrôle strict de la masse monétaire (1975-1980), puis celui des taux directeurs se sont succédé avec l'objectif de de contrôler l'inflation. Bernard Élie (2002). *Le régime monétaire canadien*, 2e éd., Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

- *La politique budgétaire et fiscale*[30]. Si le ministère des Finances est le maître d'œuvre, il agit de concert avec trois instances ministérielles. Le *Conseil du Trésor* est impliqué dans la préparation budgétaire et l'administration des dépenses (affectation des ressources publiques et gestion des ressources humaines). L'*Agence du revenu du Canada* (ARC)[31] administre la politique fiscale du gouvernement fédéral et de certaines provinces, veille au respect de la loi fiscale, et perçoit et administre l'impôt. Le *Bureau du Conseil privé* (BCP) est chargé de fournir des conseils stratégiques au premier ministre. Dans le champ des politiques économiques, le BCP est consulté lorsqu'il s'agit de fixer de grandes orientations stratégiques du budget. Mentionnons aussi le bureau du *Vérificateur général*, chargé d'examiner les comptes du gouvernement et de certains organismes fédéraux. Son rapport annuel est soumis au Parlement.
- *La politique économique internationale*. Le MAECI[32] est le principal ministère impliqué à côté du ministère des Finances. Il a la charge de la politique commerciale du Canada ; à ce titre, il promeut les activités et les produits canadiens à l'étranger, exerce une fonction de surveillance quant au respect des disciplines commerciales, pilote les missions et les négociations commerciales, représente le Canada à l'Organisation mondiale du commerce, etc. Pour remplir sa mission, il peut s'appuyer sur quatre organismes principaux : deux d'entre eux sont chargés de la promotion des exportations et les deux autres, des missions de coopération. Exportation et développement Canada (EDC) et la Corporation commerciale canadienne (CCC) permettent aux entreprises intéressées d'obtenir de l'aide en vue d'accéder aux marchés étrangers. Par ailleurs, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) jouent un rôle important aux côtés du MAECI pour promouvoir et administrer les activités de coopération économique et d'assistance financière destinées aux pays en développement
- *Les politiques de développement économique et régional*. Elles mobilisent un nombre important d'acteurs[33]. *Industrie Canada* est le ministère le plus important. Il définit et administre les grandes orientations industrielles et régionales du gouvernement. Selon ses propres termes,

30. Sur les procédures que suit l'administration des finances publiques, voir Pierre P. Tremblay et Marc-André Houle, « L'administration du budget de l'État », chapitre 7 du présent ouvrage.
31. L'ARC est seulement une agence, mais elle est dirigée par un ministre.
32. Pour un complément d'information, voir Benjamin Lefebvre et Emmanuel Nyahoho, « L'agriculture : une perspective québécoise des enjeux de l'Organisation mondiale du commerce », chapitre 26 du présent ouvrage.
33. Pour plus de détails, voir Michèle Rioux, « La politique de concurrence », chapitre 19 du présent ouvrage.

le ministère a pour mission « de favoriser l'essor d'une économie canadienne concurrentielle, axée sur le savoir[34] ». Il administre de nombreux programmes d'aide au développement économique et technologique. Une autre de ses fonctions est de voir à la réglementation et à la régulation économiques, notamment en matière de concurrence et de télécommunications. D'autres ministères, plus sectoriels, sont impliqués dans le processus, dont : *Travaux publics et Services gouvernementaux Canada* ; *Agriculture et Agroalimentaire Canada* ; *Infrastructure Canada* ; *Pêches et Océans Canada* ; *Ressources naturelles Canada* ; *Transports Canada*. Plusieurs organismes, commissions et bureaux sont impliqués dans la promotion du développement régional dans les provinces canadiennes[35]. D'autres œuvrent dans le développement sectoriel et scientifique (la *Commission canadienne du tourisme*, l'*Office national des transports*, la *Banque de développement du Canada*, l'*Agence spatiale canadienne*, *Énergie atomique Canada*, etc.). D'autres encore sont chargés des normes, codes ou règlements dans un domaine particulier. Mentionnons quelques organismes : l'*Office national de l'énergie* ; le *Conseil canadien des normes* ; la *Commission du droit d'auteur Canada* ; le *Bureau de la concurrence* du ministère de l'Industrie.

- *Les politiques sociales*. Elles relèvent de *Ressources humaines et Développement des compétences Canada* (RHDCC)[36]. Les deux grandes missions du Ministère sont d'une part de mettre en œuvre les programmes sociaux (assistance, enfance, maternité/paternité, retraites) et d'autre part de gérer les programmes relatifs à l'emploi et au marché du travail (normes du travail, assurance-emploi, aide à la formation)[37]. Si RHDCC fixe les priorités politiques en collaboration avec le ministère des Finances, de nombreux offices et organismes s'occupent de l'administration. Nous nous bornerons à citer les plus importants : le *Conseil canadien des relations industrielles*, qui administre la réglementation des relations de travail relevant des compétences fédérales ; l'*Office de financement de l'assurance-emploi du Canada*, chargé d'administrer le programme d'indemnisation des chômeurs ; l'*Office d'investissement du Régime de pensions du Canada*, qui gère le programme de pension de retraite public et universel canadien[38].

34. Industrie Canada, *À propos de nous*, <http://www.ic.gc.ca/eic/site/ic1.nsf/fra/h_00007.html>, consulté le 22 février 2012.
35. Par exemple, il existe l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec.
36. Pour une présentation exhaustive sur ces questions, voir Lucie Dumais, « L'État et les politiques sociales : dispositifs de protection, solidarités et autres mutations », chapitre 17 du présent ouvrage.
37. Rappelons que bon nombre de ces prérogatives sont l'objet de litiges entre le gouvernement fédéral et les provinces quant au champ de compétence qui leur est dévolu.
38. Rappelons que l'équivalent québécois du RPC (la Régie des rentes du Québec) est administré à l'échelle provinciale au Québec.

Nous n'insisterons pas davantage sur l'organisation et l'administration de la politique économique au Canada. Constatons simplement, premièrement, qu'elle gravite autour du ministère des Finances pour tout ce qui a trait à la politique budgétaire et à la politique économique générale du gouvernement, et, deuxièmement, que l'État reste très présent dans l'économie, malgré les nombreuses mesures de rationalisation qui ont été prises au cours des trois dernières décennies, comme nous allons le voir maintenant.

3. LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE CANADIENNE : APERÇU HISTORIQUE

À grands traits, nous pouvons diviser l'histoire de la politique économique canadienne en trois grandes périodes : la première court des tout débuts de la Confédération à la Seconde Guerre mondiale, la deuxième s'étale jusqu'au tournant des années 1980, et la troisième est en cours. Les divisions historiques ont toujours leur part d'arbitraire, mais dans le cas présent, un certain consensus existe sur la façon dont les politiques économiques ont été orientées au cours de ces trois périodes[39]. La première période en est une de construction d'un espace économique national qu'il s'agit de développer, d'un côté en soutenant les entreprises nationales et de l'autre, en le protégeant de la concurrence étrangère. La Seconde Guerre mondiale et l'influence grandissante des idées keynésiennes vont pousser les autorités vers un plus grand centralisme économique, mais aussi vers une multiplication des interventions dans les affaires économiques et sociales. La troisième période, quant à elle, se caractérise à la fois par un retour du balancier en faveur du marché et par une orientation marquée vers l'intégration compétitive de l'économie canadienne dans l'économie mondiale.

Les crises, celle des années 1930 et celle de la seconde moitié des années 1970, ne sont pas étrangères à ces changements de cap ; dans les deux cas, elles ont donné lieu à de profondes remises en question, autant d'ordre économique que constitutionnel d'ailleurs. Par-delà les changements, cependant, la politique économique reste définie selon trois grands paramètres[40] : 1) le nationalisme et l'affirmation identitaire ; 2) le « libéralisme compensatoire » ; 3) l'internationalisme commercialiste. L'importance relative accordée à chacun varie d'une période à l'autre, mais leur combinaison confère à la politique économique canadienne une originalité qui la distingue de celle des États-Unis, notamment.

39. Nous avons hésité entre deux et trois périodes. Ne retenir que deux périodes serait sans doute plus cohérent et correspondrait mieux à l'idée introduite dans l'introduction, à savoir que nous entrerions dans une nouvelle ère de politique économique, la crise actuelle marquant dans ce cas la fin d'une époque. La période d'après-guerre pourrait se subdiviser ainsi : 1) la mise en place de l'État-providence, 2) les Trente Glorieuses, 3) le temps des remises en question. Il s'agit d'une autre hypothèse de travail.

40. Lorraine Eden et Maureen Apple Molot (1993). « Canada's national policies : Reflection on 125 years », *Canadian Public Policy,* vol. 19, n° 3, p. 232-251.

3.1. De la politique nationale à la Seconde Guerre mondiale

Le Canada a une longue tradition d'interventionnisme économique, qui remonte à la « politique nationale » mise en œuvre par John A. Macdonald à partir de 1878 pour protéger l'industrie canadienne contre l'invasion de produits américains et la politique de *dumping* pratiquée par l'industrie américaine. Adoptée davantage par opportunisme politique que par conviction profonde, cette politique allait devenir l'un des traits permanents de la vie économique et politique canadienne et contribuer, au même titre que la politique des chemins de fer et la politique d'immigration, à l'édification d'une économie nationale. Toutefois, il ne s'agit pas de se méprendre sur la nature de ce nationalisme économique. Celui-ci a toujours été moins directif qu'indirect, le gouvernement fédéral se limitant à protéger l'industrie, à financer les infrastructures ou encore à octroyer des terres ou des aides pour la colonisation. En outre, si interventionnisme il y eut, il fut essentiellement « défensif » et justifié par le souci de défendre la souveraineté et l'indépendance du Canada, surtout vis-à-vis des États-Unis[41]. Ajoutons que le Canada était beaucoup trop dépendant de l'extérieur, pour ses marchés comme pour ses capitaux, et beaucoup trop marqué par la philosophie libérale pour que la protection tarifaire soit autre chose qu'un instrument temporaire, sinon une monnaie d'échange pour obtenir des États-Unis la réciprocité commerciale.

« Au Canada comme ailleurs, les années 1920, remplies d'espoir et de promesses, se termineront dans la désillusion[42]. » Durement affectée par la crise économique et les désastres climatiques, l'économie canadienne allait traverser la pire période de son histoire, le chômage touchant en 1933 plus du quart de la main-d'œuvre. La misère, l'absence quasi totale de mesures sociales, les grèves et les lock-out, l'agitation sociale et l'inconscience politique des dirigeants, peu enclins à prendre les mesures spéciales qu'exigeait la situation économique, ne firent que contribuer à l'image d'un pays basculant dans le chaos. Inspiré par le *New Deal*, le premier ministre conservateur Richard B. Bennett[43] devait finalement proposer une série de réformes peu de temps avant l'élection de 1935, mais le retour au pouvoir des libéraux de Mackenzie King n'apporta guère de changements significatifs dans la conduite des affaires économiques, le premier ministre préférant s'en tenir aux principes généraux du libéralisme économique[44]. À défaut de mieux, il mit néanmoins sur pied, en 1937, la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces, mieux connue

41. Henry G. Aitker (2003). « Defensive expansion : The state and economic growth in Canada », dans W.T. Easterbrook et M.H. Watkins (dir.), *Approaches to Canadian Economic History*, Toronto, McClelland and Stewart, p. 183-221.

42. Craig Brown (dir.) (1990). *Histoire générale du Canada*, Montréal, Boréal, p. 510.

43. Celui-ci s'en tint essentiellement aux mesures traditionnelles : hausses des tarifs à des niveaux sans précédent, aide aux provinces pour subvenir aux besoins des chômeurs, signature d'un accord de réciprocité avec les États-Unis, octroi de la préférence impériale dans le cadre des accords d'Ottawa de 1932, etc. Il faut cependant noter qu'il préparera le projet de loi qui devait créer la Banque du Canada.

44. La plupart des mesures prises dans le cadre du *New Deal* canadien proposé par Bennett furent déclarées inconstitutionnelles.

sous le nom de Commission Rowell-Sirois[45]. Le rapport, déposé en 1940, fut très mal accueilli par les provinces, mais en proposant d'octroyer au gouvernement fédéral la responsabilité en matière d'assurance-chômage (ce qui sera fait à partir de 1941) et d'accorder aux provinces des subventions pour réduire les inégalités régionales, il allait contribuer à jeter les bases d'un nouvel interventionnisme dans l'après-guerre[46].

C'est à la guerre que le Canada dut sa sortie du marasme économique. La planification de la production de guerre, dirigée par C.D. Howe, allait en effet alimenter de nouveau l'industrie et entraîner la disparition rapide du chômage, tant et si bien qu'au sortir de la guerre, le Canada était devenu une grande puissance industrielle, ce qui n'ira pas sans poser des problèmes de reconversion. Dans l'ensemble, le passage de l'économie de guerre à l'économie de paix se fit beaucoup plus facilement que prévu, la guerre de Corée stimulant l'économie et stoppant la récession. Cela dit, les répercussions de la grande crise, l'expérience acquise dans le dirigisme économique et surtout l'influence des idées keynésiennes sur les jeunes économistes et certains hauts fonctionnaires devaient modifier la vision du rôle de l'État dans l'économie[47]. Parallèlement, les promesses faites durant la guerre par Mackenzie King en faveur d'un « nouvel ordre social » avaient aussi suscité beaucoup d'attentes dans la population. Aussi, si, pour certains, le retour à la paix pouvait signifier le retour au *business as usual*, la crainte de voir l'économie canadienne retomber dans la crise et, avec elle, de voir resurgir les troubles sociaux, allait conduire les autorités à prendre un double engagement : d'abord économique, en faveur du plein emploi ou, pour être plus exact, d'un « haut niveau d'emploi[48] » ; ensuite social, en faveur de la mise en place d'un système de sécurité sociale et du revenu[49].

45. La Commission avait pour mandat de redéfinir les responsabilités respectives du gouvernement fédéral et des provinces en matière d'assistance sociale et de trouver les moyens de régler la grave crise financière que traversaient ces dernières. Les provinces avaient alors de lourdes responsabilités en matière sociale alors que les principales sources de revenus étaient laissées au gouvernement fédéral. Voir à ce sujet Dorval Brunelle et Christian Deblock (1988). « L'économie politique du fédéralisme canadien, de 1963 à 1984 », dans Yves Bélanger et D. Brunelle (dir.), *L'ère des libéraux. Le pouvoir fédéral de 1963 à 1984*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 161-162.

46. Il est à noter que le rapport March de 1943, une copie quasi conforme du rapport Beveridge, allait être le fer de lance de l'État-providence canadien. Si la plupart de ses propositions allaient susciter des conflits entre l'État fédéral et les provinces, il a, entre autres, permis l'émergence d'un système d'allocations familiales dès 1944.

47. Voir à ce sujet notamment Arthur F.W. Plumptre (1977). *Three Decades of Decision : Canada and the World Monetary System 1944-1975*, Toronto, McClelland and Stewart ; Alain Noël (1987). « L'après-guerre au Canada : politiques keynésiennes ou nouvelles formes de régulation », dans Gérard Boismenu et Gilles Dostaler (dir.), *La « théorie générale » et le keynésianisme*, Montréal, Acfas, Politique et économie (GRETSÉ), p. 91-108.

48. L'objectif plus réalisable de « niveau stable et élevé » d'emploi fut préféré à celui de plein emploi : « Définir le plein emploi a constitué un objectif mouvant et difficile. L'approche a consisté à définir un niveau de chômage acceptable et variable ; il s'agissait d'une question autant politique qu'économique. » R.M. Campbell (1991). « Historique », dans Conseil économique du Canada (dir.), *L'objectif du plein emploi au Canada, 1945-1985, Historique, concepts et données comparatives,* Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, p. 5. Au début des années 1960, le Conseil économique du Canada définissait le plein emploi comme étant un taux de chômage de 3 %.

49. On ne saurait trop souligner l'influence qu'ont eue à l'époque au Canada les deux livres blancs britanniques rédigés par William Beveridge, le premier sur la sécurité sociale (1942) et le second sur le plein emploi (1944), comme nous l'avons souligné plus haut à propos du rapport March.

Il fallut attendre encore un certain temps avant que le système de sécurité sociale et du revenu ne soit définitivement mis en place ; ce n'est qu'en 1966 que sera adoptée par le Parlement la *Loi sur les soins médicaux* et que sera instauré le Régime de pensions du Canada[50]. Il en fut de même sur le plan économique. Deux facteurs poussèrent cependant le gouvernement à sortir de sa réserve : la profonde récession de la fin des années 1950, qui fit resurgir le spectre d'un chômage généralisé, et les inquiétudes soulevées dans la population par la présence envahissante des capitaux américains. Quoi qu'il en soit, une page était tournée et un tournant majeur avait été pris[51].

3.2. Du plein emploi à la « canadianisation » de l'économie

De tous les dominions, c'est au Canada que l'influence des idées keynésiennes s'est fait sentir le plus[52]. Si ces idées étaient loin d'être acceptées par les milieux politiques et les milieux d'affaires[53], elles étaient néanmoins présentes dans les milieux universitaires et chez certains fonctionnaires au sortir de la guerre. Au Canada comme aux États-Unis, c'est durant les années 1960 qu'elles ont eu le plus d'influence, notamment au sein du Conseil économique du Canada et du Nouveau Parti démocratique (NPD). Il y a cependant une autre raison. Par essence centralisatrices et nationales, les idées keynésiennes répondaient aussi aux préoccupations des élites qui voyaient le Canada doublement menacé, par l'omniprésence américaine dans l'économie d'un côté et, de l'autre, par les revendications autonomistes des provinces, à commencer par le Québec[54].

3.2.1. La croissance dans le plein emploi

Tout au long des années 1950 le gouvernement fédéral est davantage préoccupé par l'inflation et les pénuries de main-d'œuvre que par le plein emploi[55]. Tout au plus a-t-il recours à des mesures budgétaires pour soutenir la demande en période de récession, au prix d'ailleurs d'importants déficits fédéraux vers la fin de la décennie. Parallèlement, même si certaines voix ne manquent pas de souligner les effets négatifs d'un déficit commercial persistant avec les États-Unis et d'autres, de dénoncer le contrôle étranger sur l'industrie manufacturière et les ressources naturelles, le

50. À cette époque, le système reposait essentiellement sur l'assurance-chômage, les allocations familiales et la sécurité de la vieillesse, dont la loi avait été adoptée en 1951.
51. Voir à ce sujet Alvin Finkle (1977). « Origins of the welfare state in Canada », dans Léo Panitch (dir.), *The Canadian State. Political Economy and Political Power*, Toronto, University of Toronto Press, p. 344-370.
52. Plumptre, *op. cit.*
53. Alain Noël (*op. cit.*) montre toutefois que les idées keynésiennes étaient loin d'être partagées par les membres du Cabinet de Mackenzie King et les hauts mandarins de la fonction publique.
54. Le rapport Gray, publié en 1971, témoigne on ne peut plus clairement de cette double préoccupation.
55. Les entrées de capitaux entraînèrent de fortes pressions sur le dollar canadien, ce qui amena la Banque du Canada à renoncer, en 1950, au système de taux de change fixe et à laisser le dollar suivre la tendance du marché. D'une façon générale, la politique monétaire de la Banque du Canada fut très restrictive, et principalement orientée sur la stabilité des prix, ce qui provoqua à la fin des années 1950 une forte contraction de l'économie et une hausse du chômage. Cette politique devait finalement conduire à la démission du gouverneur de la Banque.

gouvernement fédéral préfère encore s'en tenir à la politique de porte ouverte mise en place par C.D. Howe. Ce curieux modèle, combinant stabilisation macroéconomique et économie de filiales, devait connaître d'importants changements au cours de la décennie suivante.

Tout d'abord, dans l'ensemble, les politiques macroéconomiques furent expansionnistes[56]. Une fois les changements effectués à la direction de la Banque du Canada, la politique monétaire fut assouplie pour soutenir l'activité économique. La politique budgétaire prit la même direction, avec trois préoccupations : le soutien de la demande, la mise en place d'un système de sécurité sociale universel et la réduction des inégalités régionales. À l'instar des États-Unis, le Canada entrait ainsi dans l'ère des budgets fonctionnels, du mixage des politiques économiques et du « guidage de précision » (*fine tuning*).

Ensuite, au niveau des politiques industrielles, le gouvernement fédéral joua un rôle plus actif, quitte à empiéter sur les prérogatives provinciales. Différents programmes fiscaux furent ainsi mis en place pour stimuler les investissements et la création d'emplois[57], une politique de subventions vint prendre le relais de la politique tarifaire devenue obsolète avec le GATT, et les organismes fédéraux comme la Banque de développement du Canada (1945) furent mis à contribution.

L'une des grandes réalisations de cette période demeure toutefois la signature, en 1965, du Pacte de l'automobile avec les États-Unis. Ce pacte, qui est en fait un accord de libre-échange sectoriel fondé sur le partage de la production, allait entraîner une réorganisation en profondeur de la production automobile au Canada, stimuler le commerce international et générer d'importantes retombées industrielles sur l'économie de l'Ontario et, dans une moindre mesure, sur celle du Québec.

Dans quelle mesure ces multiples interventions ont-elles contribué à la forte croissance de l'économie canadienne durant cette décennie ? La question ne sera sans doute jamais tranchée, mais force est de constater, comme le montre la figure 18.2, que la croissance économique est tout à fait remarquable tout au long de cette décennie (comme aux États-Unis d'ailleurs), que le solde du compte des marchandises avec les États-Unis, jusque-là déficitaire, devient positif à partir de 1967 – grâce au pacte de l'automobile – et que, signe des temps, la croissance dépasse presque systématiquement les prévisions budgétaires[58]. Deux ombres demeurent toutefois au tableau : le marché de l'emploi reste marqué par des pénuries sectorielles et de fortes disparités régionales et l'économie est plus dépendante que jamais de celle des États-Unis.

56. Sparks, *op. cit.*, p. 143.

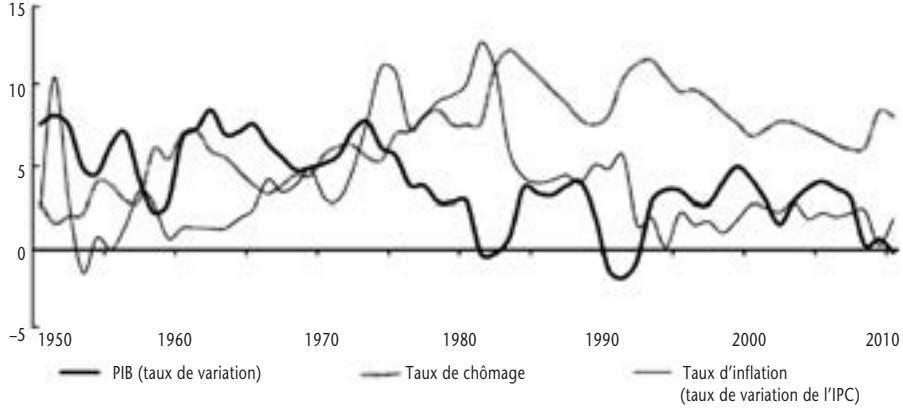
57. Citons par exemple le programme des machines et la recherche scientifique.

58. Douglas D. Purvis et Constance Smith (1986). « La politique budgétaire au Canada de 1963 à 1984 », dans S.H. Sargent (dir.), *Les politiques budgétaire et monétaire*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 21, p. 1-49.

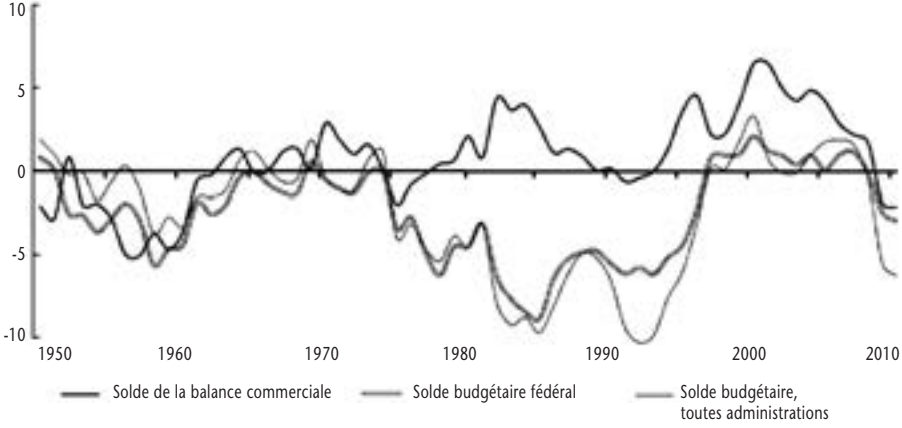
FIGURE 18.2.

ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX INDICATEURS ÉCONOMIQUES AU CANADA, EN POURCENTAGE, 1950-2010

PIB, CHÔMAGE ET INFLATION (en pourcentage)



SOLDES COMMERCIAL ET BUDGÉTAIRES (en pourcentage du PIB)



Source : Statistique Canada.

3.2.2. De la « canadianisation » de l'économie au débat sur l'avenir du pays

L'élection de Pierre Elliott Trudeau en 1968 devait entraîner un nouveau tournant dans la conduite des affaires économiques mais aussi ouvrir l'une des périodes les plus controversées de l'histoire canadienne. Les années 1970 furent aussi des années difficiles pour l'économie canadienne.

Les années Trudeau furent en effet marquées par trois grands débats portant sur l'unité canadienne, sur la *troisième option* et sur l'avenir économique du pays. Nous n'insisterons pas sur le premier débat. Le deuxième porte sur les relations du Canada avec l'extérieur, et plus particulièrement avec les États-Unis.

Sur ce plan, le gouvernement Trudeau avait deux grandes préoccupations : mieux affirmer la présence du Canada sur la scène internationale et réduire la dépendance envers les États-Unis. Modérée à ses débuts, cette nouvelle approche prit un tour plus radical après l'adoption par le président Nixon, en août 1971, de mesures qui menaçaient le commerce canadien et jetaient un froid dans les relations entre les deux pays. Rejetant autant le *statu quo* que le libre-échange, le gouvernement opte alors pour ce qu'il appelle la *troisième option*, une politique qui doit à la fois renforcer le caractère canadien de l'économie (ce qu'on a appelé la « canadianisation » de l'économie) et diversifier géographiquement les échanges extérieurs. De nombreuses mesures sont ainsi adoptées, notamment la mise sur pied en 1971 d'une agence chargée de « tamiser » les investissements étrangers et la création, en 1975, de Petro-Canada, emblème de la politique d'indépendance énergétique du pays. Créée en 1968, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) fut aussi mise à contribution pour soutenir la présence canadienne dans les pays en développement, sans oublier la politique d'indépendance envers les États-Unis, notamment à propos de Cuba et de l'Amérique latine. Les relations avec les États-Unis furent difficiles tout au long des années 1970 et, disons-le, les résultats de la politique de diversification et d'autonomie nationale furent mitigés, mais c'est surtout à l'interne que surgirent les problèmes.

Au début des années 1970, rien ne laissait présager que l'économie canadienne allait entrer dans un cycle aussi agité. La récession de 1970 avait été brève, les craintes à l'endroit de l'inflation s'estompaient et l'économie semblait avoir retrouvé le chemin de la « croissance équilibrée », même si la réduction du taux de chômage avait peut-être pris plus de temps que prévu. Le choc vint, en 1973, avec la crise pétrolière et la hausse des prix des matières premières : l'économie canadienne entrait dans le cercle vicieux de l'inflation. Rompant avec sa politique antérieure, la Banque du Canada prit alors au mois d'août 1975 la décision de se donner pour objectif prioritaire de lutter contre l'inflation, la « plus lourde menace qui pèse sur le bien-être économique des Canadiens[59] ». À l'automne 1975, le gouvernement présenta un livre blanc qui imposait un contrôle des prix et des revenus et restreignait les dépenses publiques[60].

Les années qui suivirent furent éprouvantes pour l'économie canadienne. La Banque du Canada maintint entre 1975 et 1980 un politique de décroissance graduelle de la masse monétaire, politique qu'elle dut finalement abandonner et remplacer par des cibles d'inflation[61]. La politique budgétaire fut à son tour durcie, à partir de 1978, en appui à l'action de la Banque du Canada. Mais comme le

59. Banque du Canada (1975). *Rapport annuel du gouverneur au ministre des Finances*, Ottawa, Banque du Canada, p. 10.

60. Appelé *Offensive contre l'inflation*, le programme devait s'appliquer pour une période de trois ans à toutes les grandes entreprises, aux entreprises employant plus de vingt personnes dans le secteur de la construction, aux employés publics et à plusieurs catégories de professionnels.

61. Pour une analyse critique de cette politique, voir Raymond Théoret (1990). « La politique macroéconomique canadienne au début de la décennie 1990 », *L'actualité économique*, vol. 66, n° 2, juin.

Canada traversait une période inédite de stagflation, les mesures furent somme toute limitées. Déjà à la peine, l'économie canadienne devait subir de plein fouet le choc de la récession américaine de 1980-1981, le taux de chômage passant alors de 7,5 % en 1980 à 11,9 % en 1983. Réélu en 1980, le gouvernement libéral tenta alors de relancer l'économie canadienne et de redonner la priorité à la croissance, notamment en mettant en place une nouvelle stratégie économique axée sur les ressources naturelles et sur de grands projets d'investissements publics[62]. Très mal accueillie, cette stratégie tomba rapidement dans le discrédit avec la chute des cours des matières premières. La situation était alors devenue d'autant plus chaotique qu'à la crise constitutionnelle venait s'ajouter une crise profonde dans les relations entre le Canada et les États-Unis du président Ronald Reagan, le tout sur fond de détérioration de la position concurrentielle sur les marchés internationaux.

C'est dans ce contexte de complet désarroi que le gouvernement prit la décision de mettre sur pied, en 1982, la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. La Commission Macdonald, du nom de son président, avait pour mandat de se pencher sur les perspectives économiques et l'efficacité des institutions politiques. Son rapport allait changer l'histoire du Canada.

3.2.3. En résumé

Que dire de cette période qui connut le chaud et le froid ? Deux choses. Tout d'abord, si l'interventionnisme de type keynésien a prouvé son efficacité tout au long des années 1960, il allait montrer ses limites dans les années 1970, sous les pressions de l'inflation mais aussi des tensions provoquées par les excès du centralisme. Dans ce sens, en faisant de l'élimination du déficit budgétaire, du désengagement économique de l'État et de l'apaisement des relations avec les provinces trois de leurs grandes priorités, les conservateurs dirigés par Brian Mulroney allaient conquérir le pouvoir en 1984 sur la promesse de donner un nouveau virage à la politique économique, avec une légitimité d'autant plus grande qu'il pourrait s'appuyer sur les recommandations contenues dans le rapport que la Commission Macdonald déposerait en septembre 1985.

Ensuite, non sans raison, Louis Balthazar parle de la politique canadienne comme d'« une énorme machine à ambiguïtés » :

> La politique nationaliste à l'endroit des États-Unis […] est invariablement liée à l'idée qu'on se fait de l'unité canadienne. Une politique nationaliste à l'endroit des États-Unis appelle une politique centralisatrice au pays et une certaine intransigeance à l'endroit des gouvernements provinciaux, comme en font foi les politiques de Diefenbaker et de Trudeau. Des politiques plus continentalistes, par contre, comme celles de Pearson et de Mulroney, ont pu s'accompagner d'attitudes plus conciliantes à l'endroit des provinces[63].

62. Cette stratégie fut présentée en novembre 1981 par le ministre des Finances, Allan MacEachen, sous la forme d'un livre blanc intitulé *Le développement du Canada dans les années 1980.*

63. Louis Balthazar (1992). « L'autre visage des relations canado-américaines », dans Claude Basset, *La politique étrangère canadienne dans un ordre international en mutation. Une volonté de se démarquer ?* Québec, CQRI, p. 54.

De là notre seconde remarque : si c'est par défaut que le Canada va finalement se tourner vers le libre-échange avec les États-Unis, c'est aussi avec l'idée de renforcer l'économie canadienne, mais par d'autres voies que celle du centralisme économique.

3.3. De l'« État-providence » à l'« État compétitif »

3.3.1. Les trois virages de la politique économique canadienne

Essentiellement, le *Programme de renouveau économique* du Parti conservateur mettait de l'avant quatre objectifs : 1) assainir les finances publiques ; 2) adopter des politiques favorables à l'investissement et à l'amélioration de la compétitivité nationale ; 3) redéfinir le rôle de l'État ; 4) réaliser les changements dans l'équité et la transparence[64]. Ainsi, dans le cadre de ce programme, la réduction du déficit devait autant répondre à des préoccupations financières immédiates que traduire la volonté politique du gouvernement de changer en profondeur le cours d'une politique économique jugée responsable de la perte de compétitivité de l'économie canadienne et de son déclin au sein de l'économie mondiale.

Trois signaux étaient ainsi lancés aux marchés financiers et aux investisseurs. Premièrement, le gouvernement apportait un appui sans réserve à la politique de lutte contre l'inflation menée par la Banque du Canada. Deuxièmement, il annonçait des réformes en profondeur dans la gestion des programmes publics, surtout les programmes économiques. Troisièmement, il témoignait de sa volonté d'être plus à l'écoute des milieux d'affaires et des Canadiens. Ce virage à 180 degrés dans la gestion des finances publiques allait être accompagné d'un second, dans la conduite des affaires économiques du pays.

Après avoir rapidement révisé certains programmes fort impopulaires, comme le Programme énergétique national, ou vidé de leur contenu certains organismes, comme l'Agence d'examen des investissements étrangers[65], le gouvernement allait réformer en profondeur les institutions dans le but d'accroître la concurrence, de stimuler l'investissement privé et de revitaliser l'économie canadienne. Pour nombreuses et profondes que furent ces réformes, elles ne furent cependant pas aussi draconiennes qu'en Grande-Bretagne et aux États-Unis, pour des raisons historiques qui tiennent à la présence inévitable de l'État au Canada, mais aussi en raison de l'attachement des Canadiens à leurs institutions, notamment le système de sécurité sociale. Ajoutons à cela le fait que le gouvernement conservateur dut faire face

64. Pour une analyse plus exhaustive, voir Christian Deblock (1988). « La politique économique canadienne 1970-1988 », dans Richard Arteau et Christian Deblock (dir.), *La politique économique canadienne à l'épreuve du continentalisme*, Montréal, Acfas, p. 13-56.

65. Le mandat de l'Agence fut redéfini et son nom changé pour devenir Investissement Canada, une agence principalement chargée de la promotion du Canada auprès des investisseurs étrangers.

au début des années 1990 à la pire récession d'après-guerre[66]. Quoi qu'il en soit, cependant, ces réformes devaient modifier l'image de l'État : celui-ci ne devait plus être « providence », mais « compétitif[67] ».

La politique économique canadienne devait prendre un troisième grand virage, celui du libre-échange avec les États-Unis, comme l'y invitait explicitement la Commission Macdonald dans son rapport de 1985. Amorcées en mai 1986 et conclues en octobre 1987, les négociations furent difficiles et divisèrent profondément les Canadiens[68], mais l'accord devait malgré tout entrer en vigueur le 1er janvier 1989. Il fut remplacé plus tard par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, en vigueur depuis le 1er janvier 1994. De cet accord, le gouvernement attendait essentiellement trois choses : 1) établir un accès élargi, sécuritaire et préférentiel au principal marché du Canada ; 2) stimuler la compétitivité de l'économie canadienne et lui permettre de prendre appui sur l'accès au marché des États-Unis pour se tourner avec succès vers les marchés internationaux ; 3) attirer les investissements étrangers et faire du Canada la porte d'entrée du marché nord-américain. À bien des égards, cet accord fut à la hauteur des attentes : il stimula les échanges avec les États-Unis et remit l'économie canadienne sur les rails de la croissance économique. Par contre, on relèvera aussi que, le succès aidant, il a conduit les entreprises et les autorités à négliger l'effort d'investissement et la recherche de nouveaux marchés. Ce n'est toutefois que pendant la décennie 2000 que l'on en prendra vraiment conscience, lorsque la concurrence internationale, celle de la Chine en particulier, se fera sentir et que la productivité canadienne commencera à prendre du retard sur celle des États-Unis.

3.3.2. De la lutte contre les déficits à la crise financière de 2007

La période récente de la politique économique canadienne a été marquée par trois faits. Tout d'abord, le débat sur le libre-échange avec les États-Unis étant définitivement clos, la priorité fut donnée entre 1995 et 2000 à la lutte contre les déficits publics et à la réduction de la dette publique. Si les résultats furent à la hauteur des mesures qui ont été prises, le gouvernement fédéral dégageant des excédents budgétaires fort louangés par les institutions financières internationales, cette politique a sérieusement mis à mal l'État-providence canadien et provoqué un nouveau déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces.

66. Le PIB chutera de 0,2 % en 1990 et de 1,8 % en 1991. La production industrielle sera particulièrement affectée par cette récession qui verra le taux de chômage passer de 7,5 % en 1989 à 8,1 % en 1990, et à 10,4 % en 1991, pour atteindre son sommet de 11,3 % en 1992.

67. Frances Abele (1992). « The politics of competitiveness », dans Frances Abele, *How Ottawa Spends : The Politics of Competitiveness, 1992-1993*, Ottawa, Carleton University Press, p. 1-22.

68. Sur ce débat de même que sur les négociations et le contenu de l'accord, voir John Crispo (dir.) (1988). *Free Trade : The Real Story*, Toronto, Gage ; D. Brunelle et C. Deblock (1989). *Le libre-échange par défaut*, Montréal, VLB éditeur ; Duncan Cameron et Melville H. Watkins (dir.) (1993). *Canada under Free Trade*, Toronto, Lorimer.

Entré en poste en octobre 1993, le gouvernement libéral de Jean Chrétien (1993-2003) n'a guère modifié l'ordre du jour et les grandes orientations de la politique économique[69]. La priorité de la politique budgétaire va, plus que jamais, à l'assainissement des finances publiques[70], tandis que la politique monétaire, confirmée par un communiqué conjoint, reste orientée vers la stabilité des prix. Les mesures qui furent alors prises[71] et la bonne tenue de l'économie canadienne permirent au ministre des Finances de réaliser les objectifs budgétaires qu'il s'était fixés. Quant à l'inflation (de 2 % en moyenne entre 1995 et 2000), elle fut certes jugulée, mais au prix d'un chômage élevé et d'un affaiblissement généralisé de la demande intérieure. On notera également que malgré les excédents commerciaux engrangés année après année, la croissance du PIB et l'emploi restent décevants, surtout si on compare les résultats de cette période à ceux de la période précédente[72].

Sur un plan plus structurel, on relèvera que le gouvernement de Jean Chrétien prit plusieurs initiatives en faveur des nouvelles technologies, de l'éducation et du commerce, et ce avec deux objectifs : orienter l'industrie vers les secteurs porteurs de l'économie mondiale d'une part et, d'autre part, améliorer et adapter la formation de la main-d'œuvre à ces nouvelles tendances. Force est en effet de constater qu'en dépit du fait qu'elle se range parmi les grands pays industrialisés, l'économie canadienne reste axée sur les ressources naturelles et sa structure industrielle présente des lacunes dans les secteurs de la haute technologie et de la recherche-développement (R-D). Grâce au retour à l'équilibre budgétaire[73], des programmes comme les bourses du millénaire furent également mis en place dans le but de stimuler la production de la connaissance dans un contexte de diffusion rapide

69. Voir l'exposé de Paul Martin : Ministère des Finances (1994). *Un nouveau cadre de la politique économique*, exposé de l'honorable Paul Martin, c.p., député, au Comité permanent des finances de la chambre des communes, Ottawa, 17 octobre.

70. Dans son exposé *Un nouveau cadre de la politique économique*, Paul Martin évoque avec insistance le problème de la dette : « Nous avons été gâtés pendant trop longtemps et nous n'avons pas vu que les temps changeaient. » Une première phase (1993-1996) était consacrée à l'examen des programmes publics (*program review*) visant à établir une connaissance approfondie des programmes de dépenses publiques. La deuxième phase (1996-1998) était consacrée à la réalisation de coupures et de compressions budgétaires dans les différents ministères fédéraux, ainsi que dans les programmes de transfert. Voir Bruce Doern (2010). « Evolving budgetary policies and experiments : 1980 to 2009-2010 », dans Allan M. Maslove (dir.), *How Ottawa Spends, 2009-2010. Economic Upheaval and Political Dysfunction*, Montréal et Kingston, McGill-Queens University Press, p. 14-43.

71. Le budget de 1995-1996 comportait de sévères mesures de restrictions des dépenses pour ramener le déficit à moins de 4 %. Ces mesures touchèrent un grand nombre de programmes, dont ceux pour l'emploi qui furent réduits de 15 %, les subventions à l'agriculture, l'assurance-chômage et le transfert aux provinces. Faisant aussi écho aux nouvelles approches stratégiques en matière de politique industrielle, le gouvernement fédéral réduisit ainsi ses subventions aux entreprises pour adopter un rôle de diffuseur privilégié de l'information sur les nouvelles technologies et les marchés existants, tout en favorisant la création de réseaux liant les entreprises entre elles. La stratégie a porté ses fruits d'un point de vue financier, puisqu'il a fallu trois exercices pour que le gouvernement fédéral bénéficie d'un excédent budgétaire. Voir Thomas J. Courchene (2002). « Half-way home : Canada's remarkable fiscal turnaround and the Paul Martin legacy », *Policy Matters*, vol. 3, n° 8, IRPP, juillet.

72. Christian Deblock, Afef Benessaieh et Philippe Minier (2003). « Commerce, croissance et emploi : le cas canadien », dans Sophia Mappa (dir.), *La coopération internationale face au libéralisme*, Paris, Karthala, p. 39-85.

73. Voir à ce sujet Donald Savoie (2000). « The managerial prime minister », *Options politiques*, IRPP, novembre, p. 10-11.

de l'information (TIC)[74]. Ces politiques furent cependant modestes, à la fois parce que le gouvernement hésitait à s'engager dans des domaines qui relevaient soit des provinces, soit du secteur privé, et parce que les excédents commerciaux avec les États-Unis ont engendré un excès de confiance dans les capacités de l'économie canadienne à s'adapter au changement.

La redéfinition des relations entre le gouvernement fédéral et les provinces est le deuxième fait marquant de cette longue période de pouvoir libéral. Les mesures prises pour réduire le déficit fédéral avaient ouvert une brèche importante. L'entente cadre sur l'Union sociale, signée en 2003 par le gouvernement fédéral et les provinces, allait redéfinir les modalités de financement des transferts fédéraux aux provinces[75]. En plus de sceller la fusion des programmes de transferts, la nouvelle entente promettait aux provinces une augmentation nette des transferts. Notons cependant que l'entente ne mettait pas fin au « pouvoir fédéral de dépenser » et qu'elle ne limitait d'aucune façon l'immixtion du gouvernement fédéral dans les compétences des provinces. Qui plus est, cette entente fut signée par toutes les provinces à l'exception du Québec. Aux problèmes d'ordre constitutionnel venait se greffer un autre problème, d'ordre financier, lié au déséquilibre fiscal engendré par les réductions budgétaires.

La situation était, en effet, devenue paradoxale[76] : si, d'un côté, grâce aux coupures budgétaires et à la bonne tenue de l'économie, le gouvernement fédéral jouissait d'une situation financière enviable, de l'autre, les provinces, exception faite des plus riches, souffraient de sous-financement, la réforme des mécanismes de transfert ne générant pas suffisamment de revenus, et manquaient de marge de manœuvre[77]. Pour reprendre la formule lapidaire de Bernard Landry, « l'argent est à Ottawa et les besoins sont dans les provinces ». Cette question a occupé l'essentiel des débats de politique économique pendant les années Paul Martin (2003-2006), le tout dans une atmosphère tendue en raison de scandales politico-financiers. Ce n'est qu'en 2006, avec l'arrivée d'un gouvernement minoritaire conservateur dirigé par Stephen Harper, que la question fut soumise à une évaluation sérieuse. Prônant un fédéralisme d'ouverture, partisan d'un État fédéral modeste et d'une plus grande décentralisation des pouvoirs, Harper convint d'un règlement financier, conclu en 2007[78]. Ce règlement ne suscita toutefois guère de débats, l'attention étant alors surtout portée à la crise financière qui allait ébranler l'économie américaine et, dans sa mouvance, l'économie mondiale.

74. Il est à noter qu'un montant de 13 milliards de dollars était affecté au financement de la R-D au moment où le gouvernement fédéral jonglait avec les excédents. Voir Doern, *op. cit.*, p. 20.

75. Yves Vaillancourt (2002). « Le modèle québécois de politiques sociales et ses interfaces avec l'union sociale canadienne », *Enjeux publics*, vol. 3, nº 2, IRPP.

76. « L'aspect négatif du succès financier d'Ottawa, c'est qu'il s'est fait sur le dos des provinces. » Courchene, *op. cit.*, p. 6.

77. « D'une part, les dépenses dans les champs de compétence provinciale sont plus difficiles à restreindre que les dépenses dans les champs de compétence fédérale. D'autre part, les revenus autonomes des deux ordres de gouvernement augmentent à peu près au même rythme. » Luc Godbout (2007). « Rétablir l'équilibre fiscal, au-delà de l'argent, des principes », *Options politiques*, mars, p. 48.

78. Ce règlement a été réalisé dans le cadre d'une révision de la règle de calcul des paiements de péréquation. Voir Alain Noël (2008). « Fédéralisme d'ouverture et pouvoir de dépenser au Canada », *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, Barcelone, nº 7, octobre, p. 10-36.

Sous la pression des partis d'opposition[79], le gouvernement a ainsi mis en place un plan de relance évalué à quelque 29 milliards de dollars canadiens. Ce plan de relance a essentiellement été concentré dans les secteurs de la construction, des travaux publics et des infrastructures. On notera cependant que l'assurance-emploi a été bonifiée, afin de soutenir une demande intérieure très fragile. Depuis lors, devenu majoritaire en mai 2011, le gouvernement conservateur a rétabli la priorité du retour à l'équilibre budgétaire, ouvrant ainsi la porte à de nouvelles compressions.

Le changement d'orientation de la politique commerciale constitue le troisième trait marquant de cette période. Si l'Accord de libre-échange avec les États-Unis et l'ALÉNA déchirèrent les Canadiens lors de leur négociation, on constatera néanmoins que les entreprises canadiennes surent tirer parti de ces deux accords qui leur offraient un accès sécuritaire et élargi à leur principal marché. La faiblesse relative du dollar canadien contribua sans doute aussi largement à cette réussite, mais toujours est-il que l'économie canadienne renoua alors avec la croissance et les excédents commerciaux. Ces nouvelles tendances ont cependant eu deux effets négatifs. Le premier fut de voir l'économie canadienne s'enfermer dans le piège américain au détriment des autres marchés; le second, de négliger les investissements dans la croissance de la productivité[80]. Ces deux effets négatifs n'ont pas été immédiatement perçus, d'abord parce que les entreprises canadiennes n'avaient d'yeux que pour le marché américain, ensuite parce que certaines grandes initiatives lancées dans les années 1990, notamment le Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) et le projet de Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA) lancé à Miami en 1994, semblaient offrir des perspectives économiques nouvelles tout en permettant au Canada de mieux afficher sa différence vis-à-vis des États-Unis. Enfin, le Canada était devenu un investisseur net à l'étranger, une tendance qui semblait confirmer la dimension internationaliste de l'économie canadienne.

À la différence des années 1990, la décennie 2000 fut, pour le Canada, une période de désenchantement: 1) la plupart des grandes initiatives dans lesquelles le Canada s'était fermement engagé ont tourné court; 2) avec la hausse des prix des matières premières et celle du dollar qui allait s'ensuivre, l'industrie canadienne a perdu l'avantage concurrentiel que lui procurait une monnaie faible; 3) enfin, à cause de la concurrence de la Chine, l'économie canadienne a perdu des parts importantes de marché aux États-Unis et vu ses liens avec ces derniers se desserrer à son détriment. C'est dans ce contexte d'incertitude que le programme de négociations bilatérales a été relancé, d'abord pour suivre les États-Unis, eux-mêmes de plus en plus engagés dans la voie du bilatéralisme, ensuite, de manière plus autonome et à l'initiative du gouvernement Harper, pour établir des partenariats commerciaux stratégiques, notamment avec l'Europe et les pays émergents. Au vu des accords signés et des échanges qui se diversifient, cette nouvelle diplomatie commerciale semble porter ses fruits, mais on remarquera parallèlement que l'économie canadienne se

79. Le gouvernement Harper était encore minoritaire suite à l'élection de l'automne 2008, ce qui a fortement influencé le plan de relance mis en place par le ministre des Finances Flaherty. Voir Doern, *op. cit.*, p. 23.

80. Christian Deblock et Michèle Rioux (2010). « NAFTA – A model running out of breath ? », *CESifo Forum*, vol. 11, nº 4, hiver, p. 9-16.

« reprimarise », que sa dépendance à l'égard des États-Unis se concentre de plus en plus sur le secteur énergétique et que la politique commerciale s'éloigne de plus en plus de ce qui fut l'une de ses grandes marques de commerce, le multilatéralisme.

CONCLUSION

Nous avons voulu, dans ce chapitre, porter un regard synthétique sur la politique économique, son administration et son évolution au Canada. L'exercice est périlleux, d'abord parce que la manière d'aborder la politique économique nous renvoie à des débats théoriques qui remontent aux tout débuts de l'économie politique et aux définitions fort différentes qu'en donnèrent Smith et Sismondi. Le débat que relança Keynes deux siècles plus tard participe de la même opposition : la politique économique relève-t-elle de la science ou de l'art de gouverner ? Mais l'exercice est également périlleux pour une autre raison : les ouvrages généraux sur la politique économique sont plutôt rares au Canada. Du moins, ce sujet a été délaissé en économie politique, au profit des études plus spécialisées et sectorielles. C'est donc dans un double esprit que nous avons cherché à écrire ce chapitre : en insistant sur les dimensions politiques de la politique économique et en essayant de dégager ce en quoi le Canada se démarquait dans ses choix économiques, mais aussi dans sa manière particulière de réguler l'activité économique. À cet égard, on évoque souvent le cas des pays nordiques, auxquels le Canada ressemble sur de nombreux aspects, mais pourquoi ne pas aussi prendre le Canada comme un cas à part, voire comme un modèle ? Récemment, les auteurs d'une étude du NBER s'interrogeaient sur les raisons pour lesquelles le Canada, à la différence des États-Unis, n'avait pas connu de crise bancaire majeure au cours de son histoire, pour en arriver finalement à la conclusion que c'était à la fois à cause d'un haut niveau de concentration de son secteur bancaire et à cause de ses politiques réglementaires prudentes[81]. De même, le gouverneur de la Banque du Canada, Mark Carney, chaud partisan de la coopération monétaire internationale, n'a-t-il pas été nommé président du Conseil de stabilité financière ? Il ne s'agit là que de deux exemples, qui montrent néanmoins que le monde regarde avec curiosité et envie le Canada, mais aussi qu'on attend de lui qu'il nous apporte ses enseignements.

81. Michael Bordo, Angela Redish et Hugh Rockoff (2011). *Why Didn't Canada Have a Banking Crisis in 2008 (or in 1930, or 1907, or …)?*, NBER Working Paper nº 17312, août.

CHAPITRE 19

LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

Michèle Rioux

[L]*es concurrences internationales*
sont monopolistiques et politiquement orientées.

François PERROUX
Dialogue des monopoles et des nations, 1982

Il peut sembler paradoxal de parler de politique de la concurrence dans la mesure où, dans la perspective libérale du fonctionnement des économies de marché, la concurrence serait le principe organisateur par excellence de l'économie et des industries, assurant l'efficacité, la stabilité ainsi que l'harmonisation des intérêts par le biais de l'échange et du système des prix. Mais comme plusieurs économistes l'ont reconnu, dont certains économistes libéraux, à commencer par Adam Smith, les acteurs économiques chercheront toujours à fausser la concurrence, à la faire disparaître. Ainsi, avec une évolution du capitalisme marquée par le progrès technologique et des révolutions industrielles, la concurrence est devenue, elle-même, un objet de régulation et d'intervention des États.

Il existe trois grandes approches en matière de politiques de la concurrence. La première approche consiste à cibler et à éliminer, notamment par l'application du droit de la concurrence, les pratiques anticoncurrentielles des acteurs économiques qui affectent et faussent le jeu du marché. Une deuxième approche perçoit la libre concurrence comme un synonyme de chaos et de monopolisation ; il vaut donc mieux

ordonner – voire planifier – les marchés afin d'assurer de meilleures performances économiques (en termes de progrès technique et technologique, de défense des droits des consommateurs et dans l'intérêt des petites et moyennes entreprises). Dans ce deuxième cas, la politique de la concurrence s'articule autour d'objectifs relevant plutôt du domaine des politiques industrielles. La troisième approche, celle qui s'inspire du néolibéralisme et de l'école de Chicago, compte sur le marché pour sanctionner lui-même les mauvaises pratiques et valoriser les meilleures entreprises. Cette sélection naturelle serait plus efficace que les interventions juridiques ou politiques qui sont, de toute manière, souvent captées et instrumentalisées par des groupes d'intérêts poursuivant des fins particulières, contraires à l'intérêt public. Cette approche comporte également une dimension stratégique dans la mesure où elle sert à justifier des pratiques restrictives de la concurrence en fonction des bénéfices attendus au niveau de l'innovation ou de l'efficience économique.

L'élaboration et l'application des lois et des politiques de la concurrence sont marquées par des débats et des arbitrages complexes qui témoignent de leur dimension hautement stratégique. Ces politiques reflètent également les variations historiques et sociales autour de la notion d'acceptabilité et de légitimation des processus de concentration du pouvoir économique. Il est donc difficile de définir strictement et définitivement la notion de politique de la concurrence. Elle constitue, en effet, un produit de l'histoire du capitalisme, histoire caractérisée par une évolution et de grands changements. Toutefois, certaines grandes tendances peuvent être constatées. Le développement des politiques de la concurrence est marqué par des ruptures, dont l'une, très importante sur le plan des idées économiques dans les années 1970 et 1980, a provoqué un changement majeur d'orientation qui a eu des répercussions considérables sur l'application de la politique de la concurrence aux États-Unis et, par effet d'entraînement, ailleurs dans le monde. Ce changement s'est premièrement manifesté par la mise en veilleuse de l'action antitrust durant les années 1980, dans un contexte où la compétitivité de l'économie américaine suscitait des débats importants sur les politiques économiques et commerciales américaines[1]. Il s'est ensuite traduit, dans les années 1990, par une approche qui accorde plus de poids à la défense d'efficacité, à l'innovation et à la concurrence étrangère, mondialisation oblige, ainsi qu'à des formes proactives d'intervention visant à promouvoir la concurrence – plutôt qu'à interdire les comportements restrictifs –, notamment par l'ouverture des marchés au commerce et aux investissements internationaux.

La période actuelle, comme celle qui a vu émerger les premières politiques de la concurrence, est aussi une période de grandes transformations économiques (mondialisation), technologiques (Internet et bio/nanotechnologies) et politiques (transformations du rôle des institutions), ce qui ne manque pas d'affecter les dynamiques concurrentielles comme les débats entourant leur régulation. Devant une mondialisation économique accompagnée d'un processus de concentration économique à l'échelle mondiale se traduisant par la multiplication des problèmes transnationaux de concurrence, les politiques de la concurrence se sont graduellement

1. Ce changement d'attitude fut notamment une réponse à la perte de compétitivité des entreprises américaines qui, pour les économistes ultralibéraux comme pour les défenseurs d'une politique industrielle active, s'expliquait en partie par le fait que la politique de la concurrence affaiblissait la position des firmes américaines face à l'étranger.

internationalisées et les efforts de coopération internationale se sont multipliés. À cette problématique d'internationalisation s'ajoute la nécessité de tenir compte des changements technologiques et des objectifs d'innovation dans l'application des politiques. Nous abordons cette question dans une troisième et dernière section, qui soulignera l'importance de tenir compte de l'évolution historique du capitalisme et des formations sociales et politiques dès lors qu'il s'agit d'analyser comment les États peuvent intervenir en vue de maintenir, d'influencer et d'encadrer les dynamiques concurrentielles. Mais d'abord, dans une première section, nous porterons notre attention sur l'émergence des politiques visant à réguler la concurrence, avant d'introduire, dans une deuxième section, les principaux débats pratiques et théoriques ayant orienté l'action politique dans ce domaine.

Au cours de ce chapitre, nous ferons surtout référence à la politique de la concurrence dans un sens générique, mais nous illustrerons nos propos en nous appuyant sur le cas du Canada, qui nous intéresse particulièrement, ainsi que sur celui des États-Unis, en raison de l'influence exercée par ce pays sur le plan international dans ce domaine de la politique économique. De plus, dans la section 3, où la dimension internationale des politiques de la concurrence sera traitée, nous aborderons la prolifération des politiques de la concurrence durant les années 1950 et 1960 dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ainsi que durant la vague récente d'élaboration des politiques de la concurrence dans les pays émergents et en développement.

1. LA CONSTRUCTION HISTORIQUE DE L'OBJET : RÉGULER LA CONCURRENCE

La politique de la concurrence fait référence à un ensemble de lois, de politiques et de mesures qui structurent et encadrent la dynamique concurrentielle sur un marché. Au Canada et aux États-Unis, les origines des politiques de la concurrence se trouvent dans l'adoption, à la fin du XIX^{e} siècle, de lois visant l'interdiction des complots économiques et des monopoles affectant la concurrence. À la fin du XIX^{e} siècle, de nouvelles pratiques adoptées par les entreprises, les **ententes**, ainsi que la vague de **concentration** accompagnant la première révolution industrielle en tant que prémisse à l'émergence de **monopoles**, vont susciter d'importants débats sur la nécessité d'intervenir en vue de protéger les mécanismes du marché[2].

2. Un complot est une entente entre deux ou plusieurs entreprises, notamment pour fixer les prix ou les quantités produites, en vue de réduire ou empêcher la concurrence. On peut citer les deux paragraphes célèbres de la *Sherman Act* qui définissent « entente » et « monopole » de la manière suivante : une entente est « [t]out contrat, toute association sous forme de trust ou autre ou toute entente en vue de restreindre les échanges ou le commerce entre les différents États de l'Union ou avec les pays étrangers sont déclarés illégaux » (art. 1) et un monopole, « [t]oute personne qui monopolise, tente de monopoliser ou participe à une association ou à une entente avec une ou plusieurs personnes, en vue de monopoliser une partie des échanges ou du commerce entre les différents États de l'Union, ou avec les pays étrangers » (art. 2). La concentration est le résultat de fusions ou d'acquisitions d'entreprises et ces opérations font l'objet d'un examen en vue de prévenir la formation de monopoles ou de positions dominantes sur un marché. Il est évident que l'examen juridique dépend de la détermination préalable du marché « pertinent », ce qui consiste à établir les contours d'un marché sur le plan géographique et au niveau des substituts et des produits. Les pratiques visées par les lois ont graduellement été précisées ;

Au Canada, cette politique de la concurrence repose en grande partie sur l'application de la *Loi sur la concurrence* (1985), qui porte sur les pratiques de complot, les abus de puissance commerciale et les fusions anticoncurrentielles. Cette loi, avec ses modifications récentes, a remplacé la loi adoptée en 1889, qui était très inefficace sous le fardeau de la preuve criminelle. Les débats politiques et juridiques vont être particulièrement importants aux États-Unis, où le sénateur Sherman parviendra à faire adopter une loi fédérale qui est désormais considérée comme l'élément central de l'arsenal antitrust le plus célèbre, la loi Sherman (*Sherman Act*)[3]. Cette loi a été adoptée notamment pour contrer les stratégies d'entrepreneurs comme Rockefeller, dont l'audace n'avait d'égal que son emprise sur les institutions de l'époque. Les manœuvres de Rockefeller, contre lesquelles les lois des États fédérés ne semblaient pas avoir eu de force avant la centralisation de la régulation de la concurrence, avaient débouché sur la création d'un trust tout-puissant sur le marché pétrolier et ensuite sur la création d'un monopole, la Standard Oil, qui fut démantelée en 1911.

La période 1890-1970 constituera aux États-Unis une première « révolution » de régulation de la concurrence. L'idée de réguler la concurrence s'installera, notamment à travers l'influence de l'économiste J.B. Clark (1887), et l'on développera un puissant arsenal au niveau fédéral. Trois objectifs primeront : protéger la liberté d'entreprise, éliminer la corruption et décentraliser le pouvoir économique. Entre 1906 et 1920, la jurisprudence antitrust gagne en importance. Cette période des *trust busters* est marquée par de nombreux démantèlements qui resteront inégalés jusqu'à celui d'AT&T, en 1982.

L'application de la politique de la concurrence fut ensuite suspendue durant la crise économique des années 1930, l'opinion étant que le maintien des prix et les entreprises de grande taille pouvaient favoriser l'efficacité économique et la relance des industries (Brooks et Stritch, 1991, p. 309). L'intérêt pour la politique de la concurrence a refait surface après la Seconde Guerre mondiale, avec la reprise intensive de l'économie américaine. Toutefois, l'attitude générale des pouvoirs politiques était favorable à la concentration économique, dans la mesure où la concurrence oligopolistique semblait justifier la présence de grands oligopoles. Les politiques de la concurrence n'étaient généralement pas formulées et appliquées en fonction d'objectifs économiques. Cependant, dans un contexte de transformations des structures économiques et industrielles, on verra apparaître des conceptions différentes de la concurrence, qu'on qualifiera d'*optimale*, d'*imparfaite*, d'*oligopolistique*, voire de *monopolistique*. Suivant l'émergence des grandes entreprises qui apparaissent comme des unités de planification des marchés, on tentera donc de concilier concurrence et concentration. La question qui se posait était de savoir si la grande entreprise permettait des économies d'échelle et des innovations ou si, au contraire, elle entraînait des gaspillages et des situations d'abus de pouvoir de marché.

elles couvrent maintenant un grand éventail de pratiques corporatives : 1) les pratiques restrictives horizontales, dont la fixation des prix, les restrictions de la production, le partage des marchés, les accords d'exclusivité, les trucages d'offres et le parallélisme conscient ; 2) les pratiques restrictives verticales, notamment la vente exclusive, le refus de vendre, le maintien des prix, la discrimination par les prix, la prédation, la vente liée et les prix de transfert.

3. En 1914, la loi Clayton et la loi créant la Federal Trade Commission viendront, avec d'autres lois subséquentes, compléter cet arsenal.

Au Canada, le débat a été motivé par l'insatisfaction populaire grandissante face à la fixation des prix de la part de certains groupes de marchands et de producteurs, et particulièrement par la Dominion Wholesale Grocers' Guild, créée en 1884. Un comité spécial chargé de faire enquête sur des allégations de complot a produit un rapport qui a conduit à l'adoption, en 1889, d'une loi devant prévenir et supprimer les ententes sur les prix et la production[4], ainsi qu'à l'ajout d'une disposition antitrust au *Code criminel* (art. 411 C. cr.). Le débat politique fut moins intense aux États-Unis, avec le résultat que la législation sera beaucoup moins interventionniste. Il fut teinté par un autre débat qui portait sur la Politique nationale adoptée en 1879, dont les effets sur les structures de marché et les comportements des acteurs économiques étaient justement la multiplication des pratiques de collusion, notamment dans l'industrie du chemin de fer, en pleine expansion et d'une importance capitale pour l'intégration du grand marché des États-Unis. Selon plusieurs, la loi de 1889 venait répondre aux problèmes découlant de la politique tarifaire protectionniste adoptée en 1879 (Green, 1983 ; Brooks et Stritch, 1991). À l'époque, l'opposition libérale soutenait d'ailleurs que la politique de la concurrence ne pouvait être une réponse politique efficace pour contrer les effets du protectionnisme canadien et qu'il serait mieux de chercher l'ouverture du marché canadien, notamment avec les États-Unis, pour contrer les pratiques restrictives des entreprises au Canada. Chose certaine, la politique de la concurrence du Canada n'a pas été un instrument efficace contre les pratiques restrictives. La *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* (1910), visant à criminaliser les monopoles et les trusts en intégrant les monopoles au concept de coalition, n'a guère eu d'incidence sur les pratiques des entreprises et sur la concentration économique (voir l'encadré 19.1).

ENCADRÉ 19.1.

Application de la loi au Canada entre 1889 et 1985

Dans les affaires de complot, l'application de la loi a buté sur la définition du degré requis de réduction de la concurrence et sur la preuve de l'intention coupable. Dans l'affaire *Howard Smith Paper Mills* (1957), il fut établi que l'accord devait affecter plus de 80 % du marché. Les amendements de 1976 ont rejeté cette interprétation en affirmant que cette condition n'était pas nécessaire, mais la problématique concernant la définition d'un effet « indu » sur la concurrence ne fut jamais résolue. Quant au problème de l'intention coupable, dans l'affaire *Container Materials* (1942), il a été considéré que l'intention était inhérente à l'accord, et les affaires *Armco* (1974) et *Canadian General Electric* (1976) ont confirmé que la preuve pouvait reposer sur l'existence d'un parallélisme

4. *Acte à l'effet de prévenir et supprimer les coalitions formées pour gêner le commerce*. Avec les amendements ultérieurs, la loi de 1923 remplaçant celle de 1889 constituera la politique de la concurrence du Canada jusqu'à l'adoption de la *Loi sur la concurrence* en 1985. En 1935, la notion de « détriment à l'intérêt public » fut introduite avec les dispositions relatives à la prédation et à la discrimination par les prix. Les amendements de 1960 ont instauré des dispositions sur la publicité trompeuse et des exemptions à l'application des dispositions sur les complots (notamment les cartels à l'exportation) et le maintien des prix. Les amendements de 1976 ont élargi la portée de la loi au secteur des services et instauré des pratiques comme le refus de vendre, la vente exclusive et la vente liée, qui relevaient du droit civil.

conscient, ce qui a été remis en cause par la Cour suprême dans les cas *Aetna* (1977) et *Atlantic Sugar* (1980). Un autre cas important est celui qui a impliqué les compagnies *Southam* et *Thomson* (1981), dans lequel la Couronne arguait que la fermeture de certains journaux découlait d'un accord illégal visant un partage du marché, mais le juge refusa de conclure à l'existence d'un tel accord.

Si l'application des dispositions sur le complot n'a pas été facile, selon Green (1983, p. 42), l'échec de la *Loi sur la concurrence* est mieux illustré par les questions de fusion et de concentration. Avant la Seconde Guerre mondiale, une seule poursuite fut entreprise, contre Western Fruits and Vegetables, et elle aboutira à un acquittement. Vers le début des années 1960, les affaires *Canadian Breweries* et *Western Sugar* se sont aussi terminées par l'acquittement des défenderesses. En 1970, Electric Reduction a plaidé coupable à l'accusation et, en 1973, une ordonnance d'interdiction fut rendue contre le projet d'Anthes Imperial Limited d'acquérir Associated Foundry Limited. Le cas le plus célèbre reste celui de *K.C. Irving* (1978), qui fut condamné en première instance pour avoir constitué un monopole en achetant tous les quotidiens de langue anglaise du Nouveau-Brunswick, mais dont le jugement fut cassé en appel. Cette décision a pratiquement enlevé tout effet aux dispositions sur les fusions et les monopoles en signifiant que l'acquisition de la quasi-totalité du contrôle d'un marché ne constituait pas en soi une atteinte à l'intérêt public. Il s'agissait de la seule condamnation ayant fait suite à un procès complet. Dans les trois affaires portées devant la Cour suprême, soit *K.C. Irving*, *Aetna* et *Atlantic Sugar*, la Couronne a été tenue en échec.

Sources : Gorecki et Stanbury, 1984 ; Brecher, 1981 ; Brooks et Stritch, 1991.

Les débats étaient alors surtout concentrés sur l'arbitrage entre les principes de liberté économique et d'équité, c'est-à-dire entre les intérêts des producteurs et des consommateurs, ou du public en général[5]. Il s'agissait d'éviter que certains acteurs économiques accaparent un pouvoir économique pour détourner les surplus économiques en empêchant la concurrence[6]. Au départ, il était donc question de se rapprocher d'un modèle économique concurrentiel qui permettait d'atteindre un équilibre entre les producteurs et les consommateurs, ou encore entre l'intérêt privé et l'intérêt public. L'objectif était de faire jouer la concurrence.

2. QUAND INTERVENIR ? DU STRUCTURALISME À LA DÉFENSE D'EFFICACITÉ DE L'ÉCOLE DE CHICAGO

Que ce soit pour atteindre des objectifs de développement ou de stabilité économiques, plusieurs mesures et moyens de défense ont assoupli les lois sur la concurrence, ou du moins leur application. Par exemple, le recours à la technique de la « règle

5. Certains iront jusqu'à promouvoir une action musclée sur la structure des marchés en vue de protéger les PME et de permettre une meilleure distribution de la richesse et une dispersion du pouvoir économique privé.

6. Thorstein Veblen dira que la raison d'être des entreprises, nouveaux guerriers de l'ère moderne, est l'accaparement de ce surplus. Voir M. Debouzy (1972). *Le capitalisme sauvage aux États-Unis 1860-1900*, Paris, Seuil ; T. Veblen (1910). « Christian morals and the competitive system », *International Journal of Ethics*, vol. 20, n° 2 (janvier), p. 168-185.

de raison » aux États-Unis a, très tôt, donné aux autorités responsables une marge de manœuvre permettant de distinguer les « bonnes » des « mauvaises » ententes, alors que celles-ci étaient jusque-là interdites en soi. Aussi, les cartels à l'exportation ont généralement été exemptés de l'application de la loi puisqu'en principe, ces ententes ne visent pas et n'affectent pas le marché interne, c'est-à-dire le marché dont la protection est visée par la loi nationale. Au fur et à mesure que la politique de la concurrence s'est développée, sa nature interprétative s'est imposée, mais elle a aussi été influencée par les débats économiques particulièrement importants qui ont eu cours de 1960 à 1980.

Le premier grand débat porte sur la question de la concentration économique. Comme nous l'avons mentionné plus haut, dans les années 1950 il était question non plus de tendre vers l'idéal de la concurrence, mais plutôt d'intervenir lorsque la concentration devenait néfaste. Aux États-Unis, on supposait généralement qu'à partir d'un certain seuil de concentration, les entreprises adoptaient des stratégies de collusion et des pratiques restrictives qui augmentaient les prix. Cette approche structuraliste fut développée autour des travaux de J. Bain par l'école de Harvard, qui sera fortement critiquée par l'école de Chicago. Ainsi, dans la deuxième moitié du XX^{e} siècle, les débats sur la concurrence se sont scindés en deux positions opposées. D'un côté, on retrouve les approches « structuralistes », qui soulignent « le rôle actif des agents économiques qui, au lieu de subir un ensemble de conditions préétablies, modifient celles-ci à leur avantage » (Jacquemin, 1989) ; de l'autre, les approches, notamment celle de H. Demsetz, qui perçoivent la concentration économique comme la conséquence de l'adaptation des entreprises aux contraintes de l'environnement économique.

Pour le courant structuraliste, une firme dominante est une firme qui a su, au fil du temps, développer des avantages face à ses concurrents[7]. L'accent est mis sur les asymétries entre les firmes dominantes et leurs concurrents et sur les considérations relatives au pouvoir de marché. Les travaux de Bain sur les barrières à l'entrée ont eu une grande influence sur de nombreux économistes, qu'il convient de réunir sous l'appellation « école de Harvard » et qui fondent leur approche sur une causalité structure-comportement-performance. Ces économistes ont expliqué l'absence d'entrée de nouvelles firmes dans des situations où les prix étaient supérieurs aux coûts moyens de production en démontrant que les firmes rivales sont en position de désavantage face aux firmes établies qui bénéficient d'avantages oligopolistiques. Le courant structuraliste a eu une influence marquée sur l'orientation des politiques de la concurrence, surtout aux États-Unis dans les années 1960 et 1970.

Pour le second courant de pensée, ce sont les changements dans l'environnement économique qui déterminent la concentration sur les marchés. Les grandes organisations « se voient reconnaître une plus grande efficacité, par la possibilité qu'elles ont non seulement de tirer pleinement parti des économies de production, mais également de substituer des relations internes efficaces à des relations externes

7. J.S. Bain (1956). Les instruments stratégiques sont divers : publicité, différenciation du produit, usage de marques et de brevets, existence de capacités excédentaires, intégration verticale qui réduit les coûts de la firme ou augmente les coûts des concurrents actuels et potentiels, coûts irrécupérables à la sortie et constitution de niches stratégiques.

marquées par de mauvaises informations » (Bianchi, 1991, p. 21). En somme, si le progrès est toujours associé au marché, l'optimum ne passe pas nécessairement par une situation de concurrence « pure et parfaite », mais plutôt par une adaptation adéquate de la firme et de son organisation à son environnement, lequel est par nature mouvant et imparfait[8]. Ainsi, la politique de la concurrence ne doit pas tant insister sur les structures du marché que sur le bilan économique qui résultera de la comparaison des effets anticoncurrentiels et des gains en efficience découlant d'une intégration corporative[9]. Certains vont plus loin et mettent de l'avant une vision « spencerienne » qui apparente le processus concurrentiel à un mécanisme de sélection naturelle déterminant les plus aptes à la survie. Cette idée vient renouveler la trajectoire néoclassique qui justifiait comme « naturelles » certaines conditions de monopole (Bianchi, 1991). L'argument aura d'autant plus de poids que la théorie des « marchés contestables[10] » va permettre d'introduire l'idée de concurrence potentielle, ce qui peut rendre le monopole d'autant plus acceptable que les abus toujours possibles sont réfutés par la menace d'entrée éventuelle d'un concurrent qui aurait un impact disciplinaire sur les entreprises dominantes, celles-ci étant obligées de fixer un prix qui soit « concurrentiel » pour éviter l'entrée de nouveaux arrivants.

Jusqu'à la fin des années 1970, si aucun démantèlement ne fut ordonné, l'approche américaine a généralement été méfiante face à la concentration économique, que ce soit au niveau vertical ou horizontal[11]. Dans les années 1960, les autorités responsables de la concurrence n'ont guère accordé d'importance aux considérations d'efficacité et de compétitivité des entreprises par rapport aux enjeux de préservation de la concurrence et d'intérêt public. Un changement d'orientation est amorcé à la fin des années 1970, alors que tout l'arsenal antitrust est critiqué comme étant non pertinent, inefficace, onéreux et contre-productif. On l'accuse également d'être au service de certaines entreprises qui s'en servent pour réduire la concurrence (Devey, 1990). C'est dans ce climat de remise en question que la poursuite contre IBM fut abandonnée en 1982 et que celle d'AT&T a abouti au démantèlement de 1984, le dernier à être exigé avant le débat entourant le cas Microsoft.

8. R.H. Coase (1993). « Law and economics at Chicago », *Journal of Law and Economics,* vol. 36, avril, p. 239-250 ; R.H. Coase (1937). « The nature of the firm », *Economica,* vol. 4, p. 386-405 ; O.E. Williamson (1987). *Antitrust Economics*, Oxford, Basil Blackwell.

9. Le Canada prévoit la défense d'efficacité avec une approche axée sur le bien-être total (qui considère la perte économique pour l'ensemble de l'économie canadienne) dans le cadre des dispositions sur les fusions. Malgré l'absence de ce type de défense dans leurs textes de loi, les autres pays et l'Union européenne ont fait preuve de pragmatisme. Les lignes directrices américaines en matière de fusions ont, depuis 1982, graduellement renforcé l'importance des critères d'efficacité.

10. Un marché contestable est défini par : 1) la similarité de conditions de coûts pour les firmes établies et les concurrents potentiels ; 2) la possibilité d'entrée et de sortie sans coûts irrécupérables. Voir W. Baumol, J. Panzar et R. Willig (1982). *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York, Harcourt Brace Jovanovitch.

11. L'affaire *Alcoa* (1945) a confirmé l'illégalité formelle des monopoles ; DuPont de Nemours a dû vendre sa participation dans General Motors ; les affaires *Western Electric* et *IBM* ont fait l'objet d'un compromis en 1956 ; les dispositions sur les fusions furent appliquées aux banques en 1963 dans le cas Philadelphia National Bank ; et de 1969 à 1974 des poursuites ont ciblé IBM, LTV, ITT, et AT&T.

ENCADRÉ 19.2.

L'arsenal antitrust aux États-Unis

L'application de la politique de la concurrence repose sur l'action de la Federal Trade Commission (FTC), de la Division antitrust du ministère de la Justice et des États. Plusieurs textes de loi forment l'arsenal antitrust américain. La loi la plus importante est la loi Sherman de 1890, qui s'attaque aux ententes, monopoles et tentatives de monopolisation au niveau du commerce intérieur ou extérieur. Deux autres lois, adoptées en 1914, sont d'une grande importance ; il s'agit de la loi Clayton et de la loi sur la FTC. La *Clayton Act* fut adoptée pour compléter l'article 2 de la loi Sherman sur les monopoles et la monopolisation. Elle a permis d'élargir la portée de la politique de la concurrence à des pratiques commerciales restrictives comme la discrimination par les prix, la vente exclusive, la vente liée ainsi que le contrôle croisé de firmes concurrentes. L'article 7 de la loi interdit les fusions qui réduisent substantiellement la concurrence. D'autres lois ont apporté des précisions et des amendements à la politique de la concurrence ; il s'agit de la loi Webb-Pomerene (1918) sur les cartels à l'exportation, de la loi Robinson-Patman (1936) sur les restrictions verticales, de la loi Celler-Kefauver (1950), qui fut notamment appliquée dans l'affaire *Brown Shoes* en 1962, et de la loi Hart-Scott-Rodino (1978) sur la notification des fusions.

L'idée que la politique de la concurrence doit jouer un rôle pour favoriser la compétitivité des entreprises et de l'économie américaines s'est progressivement affirmée. En 1984 a été adoptée la *National Cooperative Research Act*, qui a permis les accords de coopération entre firmes indépendantes au niveau de la R-D. Les lois n'ont pas été modifiées, mais les critères d'efficacité et de compétitivité ont pris une importance marquée dans la jurisprudence et dans l'élaboration des lignes directrices qui guident l'interprétation de certains textes. L'assouplissement de l'action antitrust a été manifeste à plusieurs niveaux, notamment en ce qui concerne la réduction du nombre de poursuites, le développement des exemptions, l'importance accordée à la concurrence étrangère, la promotion des accords de coopération en R-D, l'importance du rôle que devait jouer la déréglementation dans la promotion de la concurrence, les mesures prises contre les restrictions verticales, les fusions et la prédation, ainsi que l'élargissement de la définition du marché pertinent. L'assouplissement de la loi est aussi notable en ce qui concerne l'exemption des cartels à l'exportation[12]. En 1982, les dispositions d'exemption ont été assouplies par l'adoption du titre III de l'*Export Trading Company Act* (ETCA)[13]. La *Foreign Trade Anti-Trust Improvement Act* (FTATIA) a réduit la portée des lois américaines en ce qui concerne les cartels à l'exportation formés à l'étranger par des entreprises américaines et qui n'affectent que les marchés étrangers. En fait, la part de marché détenue par une grande entreprise est de plus

12. La rigueur de la loi Sherman a rendu nécessaire de spécifier, bien avant la loi canadienne, les modalités d'exception de ces ententes avec l'adoption de la *Webb-Pomerene Act* en 1918.
13. L'examen des effets des cartels à l'exportation sur le commerce intérieur ou sur le commerce des autres exportateurs américains a été remplacé par un examen de leurs effets sur les prix aux États-Unis ainsi que sur la concurrence interne et le commerce international des États-Unis.

en plus considérée comme l'indicateur d'une performance supérieure, d'un bon sens des affaires ou encore de la capacité d'innover[14]. Les lignes directrices sur les fusions fournissent un cadre d'analyse qui intègre la défense d'efficacité[15].

Au Canada, les discussions autour de la question de l'inefficacité de la politique de la concurrence durant les années 1960 et 1970 seront teintées, encore une fois, par les débats autour de la relation privilégiée avec les États-Unis et le libre-échange. Dans la foulée de la mise en œuvre de la *troisième option,* une stratégie qui rejetait le libre-échange généralisé avec les États-Unis au profit d'une politique industrielle visant la promotion de la propriété canadienne et la diversification des partenaires commerciaux, les débats portant sur la réforme de la politique de la concurrence ne débouchaient pas (encadré 19.3). Les arguments contre une loi rigoureuse et orientée uniquement sur la concurrence reposaient essentiellement sur l'idée que l'ouverture et la taille du marché canadien justifiaient une politique de la concurrence flexible et favorisant les économies d'échelle et la coopération entre les entreprises exportatrices. Répercutant les idées avancées aux États-Unis dans les années 1970, ces projets de réforme allaient mettre de l'avant l'idée que l'efficacité devait être l'objectif principal de la politique de la concurrence (Gorecki et Stanbury, 1984)[16].

14. En 1980, la FTC a acquitté DuPont dans une affaire portant sur le dioxyde de titane, en spécifiant que l'action antitrust réduirait l'innovation.

15. La première étape vise à déterminer si la transaction augmentera de façon significative la concentration économique. Selon les lignes directrices de 1984, les transactions sur les marchés dont la concentration est modérée (un gain de 100 points de l'indice HHI, pour atteindre un total entre 1 000 et 1 800) seraient probablement contestées. En 1992, ces transactions ne font que susciter des inquiétudes importantes quant à leurs effets anticoncurrentiels. En ce qui concerne les transactions sur les marchés très concentrés (provoquant une augmentation de 100 points pour atteindre 1 800 points), la différence est qu'elles sont susceptibles de créer, d'augmenter ou encore de faciliter un pouvoir de marché alors qu'auparavant, ces transactions n'auraient pas été autorisées à moins de conditions extraordinaires. La deuxième étape vise à déterminer dans quelle mesure la transaction aura des effets anticoncurrentiels ; l'analyse porte sur le comportement des entreprises après le fusionnement, notamment sur la possibilité d'actions coordonnées avec des concurrents ou d'actions unilatérales de l'entité fusionnée. La troisième étape consiste à prouver que l'entrée de concurrents est probable et suffisante dans un avenir défini, en l'occurrence deux ans, et que cette nouvelle concurrence est susceptible de réduire les prix à des niveaux concurrentiels. Enfin, la quatrième étape a trait aux gains en efficacité. Les lignes directrices furent modifiées une fois de plus en avril 1997 pour mettre l'accent sur l'importance des fusions et des accords de coopération, comme les alliances stratégiques, pour assurer la compétitivité et l'efficacité des entreprises américaines face à la concurrence étrangère, que ce soit aux États-Unis ou ailleurs. Elles soulignent également que les gains en efficacité des fusions peuvent accroître la concurrence et que, dans bien des cas, les effets anticoncurrentiels sont marginaux et temporaires.

16. Cette idée a été exprimée dans le *Rapport provisoire sur la politique de concurrence* du Conseil économique du Canada (1969). De son côté, le rapport Skeoch-McDonald (1976) constituait la pièce centrale d'une « mini-commission royale » sur la réforme de la politique de la concurrence dont l'objectif serait d'assurer la flexibilité, l'adaptabilité et une économie dynamique. Ce rapport a remplacé la notion d'efficacité en termes d'allocation statique par celles d'efficacité technique (économies d'échelle) et d'efficacité dynamique pour encourager l'innovation et le changement technologique. En réaction au projet d'acquisition d'Argus Corporation Limited par Power Corporation, le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés* (Canada, 1978), la « Commission Bryce », a également eu une influence importante.

ENCADRÉ 19.3.

Historique du régime de la concurrence canadien

1889 Adoption de la première loi canadienne sur la concurrence (*Loi relative à la tenue d'enquêtes sur les coalitions, monopoles, trusts et fusions*).

1971 Le projet de loi C-256 est déposé. Il met l'accent sur les objectifs de dispersion du pouvoir économique, tout en accordant plus d'importance à l'efficacité (Gorecki et Stanbury, 1984, p. 93). Il est abandonné en 1972, et une réforme en deux étapes articulant une politique de la concurrence et une stratégie industrielle nationale (Brecher, 1981) mène, en 1975, à l'adoption d'une série d'amendements sur les articles les moins controversés, notamment les nouvelles dispositions civiles concernant le refus de vendre, la vente par voie de consignation, l'exclusivité et la vente liée. De son côté, cependant, la deuxième étape n'aboutira jamais.

1977 Les projets de loi C-42 et C-13 échouent en raison de l'opposition des entreprises. Le projet de loi C-42 était souple, mais l'opposition a argué que la défense d'efficacité n'était pas suffisante et, plus généralement, que le marché était plus efficace que l'application du droit de la concurrence. Le projet de loi C-13 a fait l'objet d'un débat très animé et d'une critique virulente de la part de la Commission Bryce sur la concentration économique au Canada.

1984 Le projet de loi C-29 meurt au feuilleton lors de la dissolution du Parlement.

1985 Le gouvernement Mulroney dépose le projet de loi C-91 qui, après quelques modifications, devient la *Loi sur la concurrence* (C-34), laquelle entre en vigueur en 1986. Des modifications à la loi seront apportées en 1992, 1999, 2000, 2002 et 2010.

2009-2010 En 2009, le Parlement adopte des modifications qui instaurent un processus d'examen des fusions en deux étapes, modifient le régime d'application de la loi en matière criminelle, introduisent la possibilité d'imposer des sanctions administratives pécuniaires dans les cas d'abus de position dominante et décriminalisent certaines pratiques de fixation des prix. Ces modifications font suite au rapport *Foncer pour gagner* (2008), du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence formé en 2007 pour se pencher sur les politiques du Canada en matière de concurrence et d'investissement étranger.

Sous la gouverne de Brian Mulroney, le gouvernement parvient à opérer une réforme en profondeur de la politique de la concurrence avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur la concurrence* en 1986. La politique de la concurrence est ainsi redéfinie dans un contexte de réorientation de la politique économique, dans la mesure où elle doit tenir compte de l'émergence d'un espace marchand débordant du marché canadien et prenant une dimension nord-américaine en raison de la décision de négocier un traité de libre-échange avec les États-Unis. Deux thèmes ont marqué l'élaboration de la politique : 1) l'application de la loi ne devrait pas restreindre la capacité d'innover et la compétitivité des entreprises canadiennes ; 2) l'ouverture

de l'économie canadienne à la concurrence étrangère devait être prise en considération et la complémentarité entre les politiques commerciales et la politique de la concurrence devait être recherchée.

Comme à la fin du XIX^e siècle dans le contexte de l'opposition à la Politique nationale, on a argué que le libre-échange était un moyen efficace de contrer les pratiques anticoncurrentielles et d'assurer la compétitivité de l'économie canadienne. Dans cette perspective, le libre-échange pouvait entraîner une vive concurrence des entreprises américaines qui disciplinerait et favoriserait l'efficacité des entreprises canadiennes en réduisant les risques de collusion, ce qui serait bénéfique pour les consommateurs canadiens (Khemani, 1991 ; Hazledine, 1991). Selon les autorités responsables de la concurrence et la Commission Macdonald, le libre-échange et la déréglementation réduiraient la nécessité de prendre des mesures coercitives au niveau de la politique de la concurrence[17]. Pour autant que les liens avec les autres domaines de la politique économique soient reconnus et exploités, le libre-échange et la déréglementation devaient assurer la « contestabilité » du marché canadien. C'est du moins l'esprit de la loi adoptée en 1985.

Dans une certaine mesure, le rôle de la politique de la concurrence serait limité aux situations où la concurrence étrangère et les menaces d'entrée ne sont pas déterminantes et, dans une perspective proactive, se bornerait à faire valoir les bénéfices de la concurrence dans le cadre de l'élaboration des politiques économiques canadiennes. Le débat, en quelque sorte, se déplaçait de l'intérieur vers l'extérieur. En fait, il ne s'agissait plus d'arbitrer entre les contraintes internes et les contraintes externes, mais bien de lier la croissance de l'économie nationale à la croissance des marchés extérieurs et à l'ouverture aux investissements étrangers.

La loi canadienne vise quatre objectifs : 1) stimuler l'adaptabilité et l'efficacité de l'économie canadienne ; 2) améliorer les chances de participation canadienne aux marchés mondiaux tout en tenant compte du rôle de la concurrence étrangère au Canada ; 3) assurer à la petite et moyenne entreprise une chance de participer à l'économie canadienne ; 4) assurer aux consommateurs des prix concurrentiels et un choix dans les produits. Les deux premiers objectifs, d'orientation externe, peuvent donner à la politique de la concurrence un caractère favorable à la monopolisation et à la concentration. Les deux derniers objectifs, d'orientation interne, placent la politique de la concurrence dans une perspective pro-concurrentielle – voire d'équité.

17. En 1984, le directeur du Bureau de la concurrence, A.W. Hunter, présentait à la Commission Macdonald un mémoire qui concluait à l'accroissement général de la concurrence et « soutenait fondamentalement qu'il fallait miser davantage sur les forces du marché pour raviver l'esprit d'entreprise des Canadiens » (Canada, 1998, p. 12). La Commission Macdonald a fait plusieurs recommandations concernant la politique de la concurrence : 1) les fusions, les comportements monopolistiques et les accords de spécialisation devaient être soumis à un tribunal administratif (droit civil) ; 2) l'exemption visant l'exportation dans les dispositions portant sur les complots devait être conservée, voire renforcée ; 3) la prénotification des fusions de grande envergure devait améliorer l'information sur les grandes entreprises et l'application de la loi ; 4) les sociétés d'État devaient être privatisées ou être soumises à un contrôle des autorités de la concurrence ; 5) les dispositions pénales qui font du maintien des prix une infraction absolue devaient être modifiées ; 6) le Directeur devait s'engager dans l'élaboration des politiques et des réformes affectant la concurrence et la politique de la concurrence devait jouer un plus grand rôle dans le développement et la croissance économiques.

ENCADRÉ 19.4.

Structure organisationnelle du Bureau de la concurrence du Canada

Ministère responsable :

- Industrie Canada

En 2009-2010, le Bureau employait 435 personnes (y compris des étudiants).

Le Bureau comprend huit directions générales :

1. la **Direction générale des affaires civiles**, chargée de déceler et de prévenir les pratiques commerciales qui nuisent à la concurrence (abus de position dominante, refus de vendre, exclusivité, ventes liées et maintien des prix) ;
2. la **Direction générale de la conformité et des opérations** ;
3. la **Direction générale des affaires criminelles**, chargée de déceler les ententes injustifiables (complots, accords et arrangements entre concurrents en vue de fixer les prix, d'attribuer les marchés, de limiter la production et de truquer les offres) ;
4. la **Direction générale des politiques économiques et de la mise en application** ;
5. la **Direction générale des affaires publiques**, chargée des communications du Bureau ;
6. la **Direction générale des pratiques loyales des affaires**, chargée d'assurer et de contrôler l'application des dispositions de la *Loi sur la concurrence* sur les indications trompeuses et les pratiques commerciales déloyales. Elle assure également l'application de la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, de la *Loi sur le poinçonnage des métaux précieux* et de la *Loi sur l'étiquetage des textiles* ;
7. la **Direction générale des affaires législatives et internationales**, qui a pour fonctions la modernisation continue de la loi, la gestion et la coordination des travaux accomplis par le Bureau dans le cadre du processus législatif parlementaire, l'élaboration des politiques et la promotion de la concurrence, ainsi que les activités de coopération, de négociation d'accords et de formulation de politiques à l'échelle internationale ;
8. la **Direction générale des fusions**, qui examine des transactions de fusion afin de déterminer si les fusions proposées auront vraisemblablement pour effet d'empêcher ou de diminuer sensiblement la concurrence.

Système d'application à trois volets : enquête, poursuite et décision.

- À la fin d'une enquête du Bureau, le commissaire décide de référer ou non l'affaire au Tribunal de la concurrence (affaire non pénale) ou au procureur général du Canada (affaire pénale). Lorsque la preuve est insuffisante, l'affaire est abandonnée.

Autres acteurs :

- Procureur général du Canada, Tribunal de la concurrence, les cours, les individus/plaignants, et le ministère de l'Industrie.

La loi canadienne a surtout ciblé les cartels. À cet égard, on peut noter la participation canadienne qui a mené à la condamnation, en 2001, de Hoffman Laroche, un cartel sur le marché international des vitamines. Selon le Bureau de la concurrence, la lutte contre les cartels demeure une priorité. Peu de fusions ou de positions dominantes ont fait l'objet de poursuites ou d'interdiction. La méthode consiste plutôt à chercher des mesures correctives en négociant avec les parties. On

met aussi l'accent sur le rôle proactif des autorités responsables de la concurrence. À ce titre, des représentants du Bureau font des représentations devant des instances de réglementation et d'autres organismes fédéraux et provinciaux en vue de promouvoir les avantages de la concurrence.

3. LES POLITIQUES DE LA CONCURRENCE CONTEMPORAINES : REVITALISATION DE L'ANTITRUST SOUS LA CONTRAINTE DES IMPÉRATIFS D'INNOVATION ET DE COMPÉTITIVITÉ DANS LA MONDIALISATION

Au cours des années 1990, on assiste à la revitalisation de l'action antitrust fondée sur une approche qui tient compte de la globalisation économique, de l'innovation et de l'efficacité économique. Avec l'arrivée de l'administration Clinton aux États-Unis, l'idée de réactiver la politique de la concurrence et de favoriser la rivalité concurrentielle a refait surface, mais il n'est pas question d'un retour à l'approche structuraliste défendue par certains économistes (Adams, 1990 ; Adams et Brock, 1992). Il s'agit plutôt d'éviter la sous-évaluation des effets anticoncurrentiels en accordant trop d'importance aux théories qui lient la concentration aux gains en efficacité ou à l'innovation. Le changement ne doit pas être surévalué. Chose certaine, les objectifs des politiques de la concurrence sont de plus en plus liés à l'innovation et à la compétitivité des entreprises et des économies nationales.

La politique de la concurrence constitue, en quelque sorte, un substitut à une politique industrielle explicite en prenant une orientation moins coercitive et plus stratégique qui se traduit d'une part par l'assouplissement des politiques dans le cas des pratiques susceptibles d'entraîner une meilleure compétitivité et, d'autre part, par un durcissement et un activisme accru lorsqu'il s'agit d'atteindre les pratiques des entreprises qui sont mises en œuvre à l'étranger, mais qui ont des répercussions sur la concurrence des entreprises nationales. Certes, ce sont surtout les États-Unis et l'Union européenne qui sont en mesure d'appliquer leurs politiques de manière extraterritoriale.

Les débats actuels entourant les politiques de la concurrence sont transformés par deux réalités nouvelles : la mondialisation économique et la nouvelle économie. Ces réalités nouvelles font intervenir deux zones de tensions ; la première concerne les questions relatives au dilemme *innovation vs concurrence* et l'autre porte sur l'équilibre entre la *coopération* et la *concurrence* entre les systèmes nationaux intégrés à la mondialisation. Nous aborderons ces deux types d'arbitrage avant de terminer par une introduction aux grandes initiatives relatives à la coopération internationale en matière de concurrence.

3.1. Favoriser l'innovation : punir ou récompenser les entreprises de la nouvelle économie ?

Les États sont portés à assouplir les politiques de la concurrence puisque les grandes entreprises ou les alliances stratégiques peuvent favoriser l'innovation et que, par ailleurs, les entreprises s'insèrent de plus en plus dans une économie de réseaux (*network economy*) dont le dynamisme serait une garantie de concurrence. On retrouve ici certains éléments de la théorie de l'évolution économique de Schumpeter, l'innovation permettant de sortir l'économie de la routine de l'équilibre statique vers laquelle elle tend naturellement[18]. Le prix à payer pour une économie innovante pourrait être de permettre aux entreprises de la nouvelle économie d'exploiter un certain pouvoir de marché, la question étant de savoir jusqu'à quel point on doit suspendre ou assouplir l'application du droit de la concurrence. La concurrence ne se joue-t-elle pas au niveau de l'innovation plutôt qu'au niveau des prix ?

Le cas de Microsoft illustre les ambiguïtés et les arbitrages difficiles à opérer dans un contexte de rivalité oligopolistique mondialisé où l'on veut discipliner nos entreprises tout en favorisant l'innovation et la performance internationale des grandes entreprises. L'enjeu consiste à autoriser, à exempter ou à soutenir toute pratique organisationnelle pourvu qu'elle favorise l'innovation. Les autorités américaines, notamment dans le cas Microsoft, ont choisi de ne pas remettre en cause les fondements du droit de la concurrence, mais on constate que les politiques de la concurrence sont de plus en plus orientées vers les objectifs d'innovation et de développement technologique[19]. Parallèlement, il s'agira aussi de voir à ce que les entreprises ne détournent pas les résultats de la R-D et son exploitation, notamment les droits de propriété intellectuelle, à des fins stratégiques, ce qui aurait pour effet, dans un premier temps, de créer de nouvelles barrières à l'entrée et, dans un deuxième temps, d'étouffer l'innovation. N'est-ce pas l'objectif d'une entreprise qui innove que de maîtriser la trajectoire technologique, de verrouiller les produits et les codes afin d'empêcher l'émergence et le développement d'entreprises rivales ?

Microsoft, une entreprise phare du renouveau technologique des États-Unis dans les années 1990, a multiplié les pratiques anticoncurrentielles de sorte qu'elle a plusieurs fois été jugée coupable de monopoliser le marché (aux États-Unis) ou d'abuser de sa position dominante (en Europe). Microsoft a toujours tenté de faire valoir que si elle bénéficiait d'une position dominante, les pressions concurrentielles l'empêchaient d'adopter des pratiques anticoncurrentielles, notamment en matière de prix ou d'innovation technologique. Des deux côtés de l'Atlantique, ce n'est pas vraiment la position de marché de Microsoft qui fut l'objet des poursuites. Il est vrai que cette position de monopole était une condition nécessaire avant de poursuivre l'entreprise mais, puisque les politiques de la concurrence ne suivent pas une approche structuraliste, il fallait également établir que cette position était accompagnée de

18. Schumpeter (1950) a fait valoir que la concurrence au niveau de l'innovation technologique force un « monopole » à adopter un comportement « concurrentiel » conforme aux objectifs de progrès économique.

19. M. Delapierre et L.K. Mytelka (1996). *Strategic Partnerships, Knowledge-Based Networked Oligopolies and the State,* Paper prepared for the Workshop on Private Power and International Regimes, University of Victoria, août.

comportements et d'agissements ayant des effets anticoncurrentiels. Microsoft arguait également que son monopole découlait de sa performance supérieure et que ses pratiques se justifiaient par des raisons techniques, ainsi que par l'exercice de ses droits de propriété intellectuelle.

ENCADRÉ 19.5.

L'affaire *Microsoft*, 1990-2002

1990-1993 La Federal Trade Commission (FTC) enquête sur la collusion possible entre Microsoft et IBM sur le marché des logiciels. L'enquête piétine. Microsoft avait aussi réussi à convaincre Intel, Apple, RealNetworks et IBM de renoncer à certaines technologies susceptibles de réduire les barrières à l'entrée la protégeant contre la concurrence. La compagnie a tenté la même chose avec Netscape en 1995 en lui proposant de ne pas lancer un nouveau navigateur. Devant le refus de Netscape, Microsoft a ensuite tenté de rendre Netscape moins intéressant pour les développeurs.

1995 Le juge Jackson approuve un accord qui engage Microsoft à ne pas utiliser son système d'exploitation de manière anticoncurrentielle (notamment en obligeant les équipementiers informatiques à intégrer son logiciel Internet Explorer à Windows 95).

1997 Microsoft a violé l'accord. Le juge Jackson ordonne à Microsoft d'arrêter cette pratique.

1998 Microsoft signe un nouvel accord devant permettre aux fabricants d'ordinateurs d'installer Windows 95 sans Internet Explorer.

1999 Le ministère de la Justice et 20 États poursuivent Microsoft pour abus de position dominante. Le juge Jackson affirme que Microsoft détient un pouvoir de monopole – puisqu'il n'existe pas, maintenant et dans un délai raisonnable, de produits susceptibles de constituer un substitut à Windows – et que Microsoft en a abusé en liant illégalement Internet Explorer et Windows.

2000 Le juge Jackson juge que Microsoft est coupable et il ordonne le démantèlement de Microsoft en deux sociétés, séparant les activités du système d'exploitation et celles qui sont reliées aux logiciels.

2001 Une cour fédérale casse la décision de 2000. L'impartialité du juge Jackson est en cause ; il aurait fait des remarques désobligeantes sur Microsoft, en privé, devant les journalistes. Colleen Kollar-Kotelly est désignée juge et le ministère de la Justice renonce à exiger un démantèlement. Une solution alternative est recherchée.

2002 Microsoft s'en sort bien, il n'y aura pas de réorganisation structurelle. Un compromis vise à empêcher les pratiques de Microsoft et l'oblige à rendre accessibles à ses concurrents les éléments techniques nécessaires pour que leurs produits fonctionnent sous Windows.

Dans cette affaire, les arguments techniques, ainsi que ceux qui portaient sur les droits de propriété de Microsoft, ont été écartés. L'action antitrust n'a donc pas été remise en cause par la nouvelle économie. Toutefois, une politique musclée contre une entreprise américaine reste difficile à mettre en œuvre, surtout aux États-Unis. Premièrement, face aux poursuites judiciaires, la réaction défensive des entreprises est fréquente ; elles tentent d'amener les rivales et les autorités plaignantes à jouer sur un autre terrain (règlement à l'amiable, proposant de généreuses compensations aux contestataires tant privés que publics), et certaines vont même tenter de manipuler les politiques de la concurrence en vue de s'en servir pour activer l'arme antitrust contre des entreprises rivales[20]. Il s'agit du problème de la captation réglementaire (*regulatory capture*). Deuxièmement, le jeu est d'autant plus complexe que plusieurs autorités compétentes peuvent intervenir, mondialisation oblige, et que les États-Unis ont toujours eu crainte de désavantager leurs entreprises sur les marchés internationaux en leur imposant une discipline concurrentielle dont les entreprises opérant à l'étranger seraient exemptées *de facto* en raison de l'inexistence ou de l'application défaillante ou stratégique des politiques de la concurrence à l'étranger.

Les États-Unis ont d'ailleurs obligé les pays d'Europe, l'Allemagne surtout, de même que le Japon à adopter et appliquer des lois nationales contre les pratiques anticoncurrentielles à la suite du deuxième conflit mondial. Aujourd'hui, non seulement la plupart des pays d'Europe ont adopté et appliquent ces politiques, mais l'Union européenne (UE) a développé une politique de la concurrence supranationale qui vise à réguler la concurrence dans le cadre des objectifs d'intégration économique régionale s'appliquant également, en vertu de la doctrine de l'effet, aux entreprises hors-UE. Pour revenir sur le cas de Microsoft, les nombreux démêlés de cette entreprise avec l'Europe et les amendes spectaculaires imposées par la Commission européenne montrent que l'action antitrust contre les entreprises de dimension mondiale comme Microsoft n'est plus une affaire exclusivement américaine. En 2007, la Cour européenne de justice a mis un terme à plusieurs années de procédure judiciaire concernant Microsoft. En fait, le jugement rendu par le Tribunal de première instance a condamné Microsoft à verser près de 800 millions d'euros en réparation du viol de l'article 82 du traité CE (art. 102 du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* [TFUE]). Ce jugement confirme la décision de la Commission européenne de 2004 réclamant 497 millions d'euros et obligeant Microsoft à publier les caractéristiques techniques de ses produits et à produire une version du système d'exploitation sans Windows Media Player[21]. Malgré les différences notables entre les systèmes de régulation de la concurrence des États-Unis et de l'Europe, force est toutefois de constater une certaine convergence. Cette convergence tend néanmoins à alimenter une dynamique de concurrence entre les espaces économiques, puisque l'objectif d'innovation et de compétitivité prime de plus en plus les objectifs visant à favoriser la concurrence.

20. Ainsi, Microsoft a contribué à l'achoppement de l'alliance prévue entre Yahoo ! et Google.
21. En 2008, Microsoft, n'ayant pas modifié son comportement, se voit imposer une amende de 899 millions d'euros.

3.2. La mondialisation : entre coopération/convergence et concurrence systémique des systèmes nationaux/régionaux

De nos jours, l'interventionnisme ne consiste pas à mettre en place des politiques protectionnistes « traditionnelles » mais plutôt à développer une forme de mercantilisme que Graz (2000) qualifie avec justesse de « transnational ». Cherchant à s'insérer de manière compétitive dans les réseaux économiques transnationaux, les États multiplient les mesures et les politiques susceptibles d'attirer les entreprises et soutiennent celles-ci dans leur conquête des marchés internationaux. Au problème soulevé par les pratiques anticoncurrentielles des entreprises, s'ajouterait donc celui des pratiques des États qui viennent soutenir les stratégies des acteurs privés[22]. Ainsi se conjuguent désormais des politiques orientées vers la compétitivité et une politique d'attractivité qui fait de l'État le promoteur du territoire comme lieu d'accueil pour les investissements, puisqu'il s'agit tout autant de tirer parti des investissements étrangers que de promouvoir les investisseurs nationaux sur les marchés étrangers[23]. Les États font ainsi face à deux problématiques contradictoires : d'un côté, ils doivent prendre des mesures pour garantir une concurrence effective sur leur marché national pour respecter leurs engagements face aux accords commerciaux ; de l'autre, ils sont amenés à adopter des approches plus souples en matière de concurrence interne afin de favoriser la compétitivité des entreprises nationales au sein de l'économie mondiale, tout cela en supposant que la contestabilité du marché national sera assurée par la concurrence qui se joue au niveau d'une économie désormais mondiale. Cette contradiction est d'autant plus significative que les États doivent eux-mêmes faire preuve d'autodiscipline alors qu'il devient plus impératif, donc justifié, de développer de nouveaux moyens de favoriser la compétitivité des entreprises et du territoire, avec le résultat que cet objectif pousse les États à développer des stratégies qui sont parfois irréconciliables avec la suppression des pratiques déloyales et le contrôle de la concentration. Les politiques de la concurrence sont, dans ce contexte, un instrument stratégique qui peut être très puissant et permettre, sous le couvert d'un discours sur la concurrence, d'imposer un concurrent sur un marché. Dans une concurrence mondialisée, le recours aux lois nationales peut ainsi alimenter une guerre économique qui se joue sur les règles du jeu. Les disputes entre les États-Unis et l'Europe concernant les conflits Boeing/Airbus illustrent bien ces problématiques.

L'existence de différents systèmes institutionnels n'est pas seulement une trace d'une époque révolue ; elle est plutôt au centre des formes de concurrence et de rivalité internationales. Dans ce contexte, il ne s'agit pas de résoudre les frictions systémiques puisqu'un des facteurs qui peuvent véritablement influencer la compétitivité des entreprises et des nations est cette concurrence « qui se joue entre les États [et qui] peut se baser sur des différences entre règles ou entre politiques (*competition*

22. Krugman, qui a lui-même fait valoir l'intérêt des politiques stratégiques dans un contexte où les rendements croissants empêchent la détermination des spécialisations internationales, est d'ailleurs revenu sur ses conclusions antérieures pour arguer que le libre-échange était toujours la politique commerciale la mieux indiquée. P. Krugman (1994). « Competitiveness : A dangerous obsession », *Foreign Affairs,* mars-avril ; (1979). « Increasing returns, monopolistic competition and international trade », *Journal of International Economics,* vol. 9, n° 4, novembre, p. 469-479.

23. C. Lyon, C.-A. Michalet et C. Pottier (1997). « États, firmes et territoires : quels modes de relation dans la mondialisation ? », dans A. Vinokur (dir.), *Décisions économiques*, Paris, Economica.

among rules)» (Jacquemin, 1994, p. 506). La diversité des approches nationales en matière de concurrence reflète «la variété des attitudes nationales à l'égard du pouvoir économique, privé et public, de la liberté de contrat et de commerce, de l'efficacité économique et de l'équité, attitudes qui sont elles-mêmes enracinées dans des traditions politiques, culturelles et éthiques spécifiques» (Jacquemin, 1993, p. 272)[24]. La problématique actuelle est que les régimes nationaux de réglementation de la concurrence sont désormais appliqués à des marchés qui ne coïncident pas avec les frontières délimitant les espaces juridiques. La convergence actuelle entre les politiques nationales de la concurrence est observable, mais en réalité celle-ci tend vers une instrumentalité stratégique qui relève plus d'une mise en concurrence des systèmes de régulation que d'un effort collectif visant à réguler la concurrence sur les marchés. C'est dans ce contexte que l'on doit situer et analyser les efforts de coopération internationale en matière de concurrence.

ENCADRÉ 19.6.

Législations sur la concurrence adoptées ou en préparation dans les États membres de l'Organisation des Nations Unies et d'autres entités

Afrique	Asie et Pacifique	Pays en transition	Amérique latine et Caraïbes	Pays de l'OCDE
Algérie (1995, 2003)[1]	Chine (1993, 2008)	Arménie (2000)	Argentine (1980, 1999, révisée en 2001)	Australie (1974, dernière révision en 2009)
Bénin[1] (législation de l'UEMOA applicable)	Fidji (1992, révisée en 1998 et 2005)	Azerbaïdjan[2]	État plurinational de Bolivie[1]	Autriche (1988, 2002, 2005)
Botswana (2010)	Indonésie	Bélarus[2]	Brésil (révisée en 1994 et 2002)	Belgique (1991, 1999, 2002, 2006)
Burkina Faso (1994, dernière révision en 2002) (législation de l'UEMOA applicable)	Inde (1969, 2002, 2007)	Bulgarie (2008)		Canada (1889, 1985, dernière révision en 2010)
Cameroun (1998)	Indonésie (1999)	Croatie (2003)	Chili (1973, révisée en 1980 et 2005)	République tchèque (1991, dernière révision en 2007)
République centrafricaine (législation de l'UEMOA applicable)	Jordanie (2004)	Géorgie (2003)[2]	Colombie (1992, révisée en 2009)	Danemark (1997, dernière révision en 2007)

24. Les raisons d'interdire certaines pratiques commerciales reflètent les idées et les compromis sociaux entourant les questions d'équité et de justice ainsi que les débats économiques (Dimic, 1993). La politique de la concurrence s'inscrit dans le cadre des institutions politiques opérant les arbitrages entre la liberté économique et les effets néfastes et paradoxaux qu'elle peut avoir sur la démocratie et la justice sociale.

Afrique	Asie et Pacifique	Pays en transition	Amérique latine et Caraïbes	Pays de l'OCDE
Égypte (2005)	Inde (1969, 2002)	Kazakhstan[2]	Costa Rica (1992, 1994)	Union européenne (1957, dernière révision en 2009)
Côte d'Ivoire (1978, 1991, 1997) (législation de l'UEMOA applicable)	Malaisie[1]	Kirghizistan[2]	République dominicaine (2008)	Finlande (1992, dernière révision en 2004)
Gabon (législation de l'UEMOA applicable)		Lituanie (1999)	El Salvador (2006, révisée en 2007)	France (1977, 2008)
Ghana[1]	Pakistan (1970, 2007, 2010)	Mongolie (1993, révisée en 2000)	Guatemala[1]	Allemagne (1957, révisée en 1998 et 2005)
Kenya (1998)[1]	Malaisie[1]	République de Moldova (1992, 2000)[2]	Honduras (2006)	Grèce (1977, révisée en 1995 et 2000)
Lesotho[1]	Philippines[1]	Roumanie (1996, révisée en 2003)	Jamaïque (1993)	Hongrie (1990, 1996, dernière révision en 2010)
Malawi (1998)	Singapour (2006)	Fédération de Russie (1991, 1995, 2006)	Mexique (1993)	Irlande (1991, 2002, dernière révision en 2006)
Mali (1998)	Sri Lanka (2003)	Slovénie (1999, 2004)	Nicaragua (2007)	Italie (1990, 2005, 2006)
Maurice (2007)	Province chinoise de Taiwan (2010)	Tadjikistan (2005)[2]	Panama (1996, 2008)	Japon (1947, dernière révision en 2009)
Maroc (1999)	Thaïlande (1979, 1999)	Turkménistan[2]	Paraguay[1]	Lettonie (2002, dernière révision en 2009)
Namibie (2003)	Viet Nam (2004)	Ukraine (2001)	Pérou (1990)	Luxembourg (2004, dernière révision en 2008)
Swaziland (2008)		Ouzbékistan (1996)	Trinité-et-Tobago (2006)	Malte (1995, dernière révision en 2007)
Sénégal (1965, 1994) (législation de l'UEMOA applicable)			République bolivarienne du Venezuela (1992)	Pays-Bas (1997, dernière révision en 2009)
Afrique du Sud (1955, modifiée en 1979, 1998, 2000 et 2009)				Nouvelle-Zélande (1986, révisée en 2008)

Afrique	Asie et Pacifique	Pays en transition	Amérique latine et Caraïbes	Pays de l'OCDE
Togo[1]				Norvège (2004, révisée en 2008)
Tunisie (1991)				Pologne (2007)
République unie de Tanzanie (1994, 2003)				Portugal (2003, dernière révision en 2008)
Zambie (1994)				République de Corée (1980, dernière révision en 2007)
Zimbabwe (1996, révisée en 2001)				Slovaquie (2001, dernière révision en 2009)
COMESA				Espagne (1989, dernière révision en 2007)
UEMOA (1994, 2002)				Suède (1993, dernière révision en 2008)
CARICOM				Suisse (1985, révisée en 1995 et 2004)[3]
MERCOSUR				Turquie (1994, dernière révision en 2009)
				Royaume-Uni (1998, 2002)
				États-Unis (1890, révisée en 1976)

Source : Cet encadré est extrait d'un document à distribution limitée de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement pour la sixième conférence des Nations Unies chargée de revoir tous les aspects de l'Ensemble des principes et des règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives. Genève, 8-12 novembre 2010, p. 10-11.

1. Loi sur la concurrence en préparation.
2. La plupart des pays de la CEI ont établi un comité antimonopole au sein du ministère de l'Économie ou des Finances.
3. Une description de la dernière révision est donnée à FF 2002, 1911 (Message du Conseil fédéral, <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2002/1911.pdf>).

3.3. La coopération internationale et la culture globale de la concurrence

La mondialisation des marchés, juxtaposée aux insuffisances du droit économique international, a pour effet de provoquer l'internationalisation des politiques de la concurrence. David (1987) préfère parler de la nationalisation du droit international privé[25], qui pose, selon lui, six problèmes : la pluralité de juridiction – problèmes de compétence ; la diversité des règles de conflits de lois appliquées par les ressorts,

25. Nous préférons voir cette notion « du bas vers le haut » en utilisant l'expression « internationalisation du droit national ».

puisque chaque État définit son propre système de règles de conflits de lois ; la diversité des règles consacrées par les droits nationaux qui peuvent être déclarées applicables ; l'inadaptation des règles des droits nationaux à la spécificité des rapports de droits internationaux ; la difficulté d'établir le contenu du droit étranger déclaré applicable par un ressort national ; la difficulté soulevée par l'exécution, dans un État, d'un jugement étranger.

Les États-Unis ont toujours fait valoir que leur arsenal antitrust ciblait toutes les entreprises ayant une incidence sur la dynamique concurrentielle sur leur territoire et sur les marchés internationaux. Ils n'ont pas hésité à procéder à l'application extraterritoriale de leurs lois, notamment au Canada, où une loi a même été adoptée sur la question de l'application extraterritoriale des lois étrangères en raison de cette pratique qui remettait en cause le principe de souveraineté. De manière de plus en plus explicite et déterminée, les États-Unis cherchent à influencer les conditions de la concurrence sur les marchés internationaux en vue de garantir un accès sécuritaire et des conditions loyales aux entreprises américaines. Les principes directeurs adoptés en 1998 pour l'application des lois antitrust aux opérations internationales ont confirmé l'extraterritorialité croissante de la politique de la concurrence des États-Unis (États-Unis, 1998)[26]. Toutefois, les lignes directrices relatives aux opérations internationales élaborées en 1995 mettaient aussi l'accent sur la coopération internationale. Il est évident que les États-Unis allaient, dans la mesure du possible, chercher la coopération internationale en vue d'éviter le recours à l'application extraterritoriale de leurs lois.

Les questions de concurrence avaient été abordées dans les organisations internationales, notamment à la Société des nations (SDN), au GATT, aux Nations Unies et à l'OCDE (encadré 19.7). Au cours des années 1990, les questions de concurrence ont resurgi de manière très marquée sur la scène internationale. Plusieurs facteurs expliquent cet intérêt croissant pour la concurrence. Il s'agit non seulement de trouver des solutions aux problèmes d'accès au marché qui découlent des pratiques privées et des conditions de la concurrence sur les marchés nationaux (pour les États-Unis), mais aussi de réduire les recours aux mesures *antidumping* (pour des pays comme le Canada et le Japon) et de trouver des moyens d'internationaliser le droit de la concurrence et de créer un cadre réglementaire de la concurrence adapté au développement du pouvoir de marché des firmes transnationales (pour certains pays en développement).

26. Ces lignes directrices ont défini l'approche pour déterminer la compétence des autorités américaines dans le cas des importations, des fusions d'entreprises étrangères et des pratiques des firmes étrangères qui ont une incidence sur le commerce domestique ou sur les exportations des entreprises américaines.

ENCADRÉ 19.7.

La régulation de la concurrence au niveau international : un chaînon manquant

Charte de La Havane

Chapitre sur les pratiques restrictives du commerce.

GATT

Adoption, en 1960, d'une déclaration visant à favoriser la notification et la consultation en matière d'application des politiques de la concurrence.

CNUCED

En 1980, les Nations Unies adoptent la Résolution 35/63, qui constitue un « Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques restrictives ». L'approche s'inscrit dans une perspective de contrôle des pratiques restrictives des entreprises transnationales et d'une prise en compte des besoins des pays en développement.

OCDE

Comité sur la concurrence, forum mondial sur la concurrence, et plusieurs recommandations touchant le domaine de la concurrence.

L'OCDE fait des efforts afin de déterminer les meilleures pratiques en vue d'améliorer et d'harmoniser l'application des lois sur la concurrence à l'échelle internationale. L'OCDE a publié des examens approfondis des lois et institutions canadiennes reliées à la concurrence en 2002 et en 2004. Une étude de l'OCDE publiée en 2007 classe le Canada au 9^{e} rang parmi 30 pays de l'OCDE dans le domaine de la politique de la concurrence et des politiques reliées aux industries réglementées.

Réseau international de la concurrence

En 2001, le Réseau international de la concurrence (RIC) est créé afin d'améliorer l'application des lois et des politiques de la concurrence et de favoriser l'émergence de « bonnes » pratiques. Des représentants des gouvernements, ainsi que les entreprises privées et les ONG, sont impliqués dans les consultations et les processus. Le RIC est constitué, à l'heure actuelle, de 107 représentants des autorités nationales de la concurrence en provenance de 96 ressorts différents. Le RIC s'oriente en fonction de projets pour lesquels est créé un groupe de travail qui fera des recommandations sur les meilleures pratiques.

Régionalisme et accords commerciaux

Plusieurs accords commerciaux bilatéraux et régionaux comprennent des dispositions reliées à la concurrence. C'est le cas, depuis l'ALÉNA, de plusieurs accords commerciaux signés par le Canada et les États-Unis. C'est également le cas en Europe. Il est question d'assurer la cohérence entre la politique commerciale et la politique de la concurrence. Le cas de l'Europe est particulier et unique. En effet, c'est le seul véritable exemple d'élaboration et d'application d'une politique supranationale de la concurrence et, fait intéressant, celle-ci s'adresse non seulement aux pratiques des acteurs privés, mais également aux aides d'État qui sont encadrées par le droit.

Accords de coopération bilatérale en matière de concurrence

Plusieurs accords de coopération bilatérale visent l'échange d'information et la mise en œuvre du principe de courtoisie négative et positive dans l'application des politiques de la concurrence. Il s'agit d'éviter les conflits de lois et de compétences, mais également, depuis les années 1990, de permettre et favoriser les actions conjointes, surtout dans la lutte contre les ententes injustifiables, par exemple les cartels internationaux comme celui de Hoffman-Laroche. Traditionnellement le principe de courtoisie en matière antitrust signifiait que les États allaient éviter de prendre des mesures préjudiciables aux intérêts de leurs partenaires. Désormais, il est question que les États s'engagent à prendre des mesures afin de contrer des pratiques qui pourraient avoir des effets anticoncurrentiels pour leurs partenaires. En effet, depuis la signature de l'accord de coopération entre les États-Unis et l'Union européenne en 1991, il est désormais question de courtoisie positive en vertu de laquelle un État peut demander à l'un de ses partenaires de mettre en œuvre une action antitrust contre des pratiques dont les effets affectent ses intérêts et de mener des actions conjointes pour contrer les pratiques anticoncurrentielles transfrontalières.

OMC

Plusieurs accords de l'OMC incorporent des principes de concurrence (notamment l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce [MIC], l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce [ADPIC] et l'Accord sur les télécommunications de base). Or, l'approche reste très circonscrite. Un groupe de travail sur l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence a été créé en 1996 en vue de l'élaboration d'un accord-cadre portant sur certains principes de base qui serait mis en œuvre par les autorités nationales. L'Union européenne a été l'un des plus importants défenseurs d'un accord à l'OMC (Commission des communautés européennes, 1995).

En revanche, la vision américaine de l'« antitrust international » demeure minimaliste. Pour reprendre ce qu'écrit Starek (1996), si un code sur la concurrence à l'OMC pouvait fournir des mécanismes permettant de résoudre des disputes découlant de l'échec de l'application des lois nationales, les États-Unis ont toujours eu la crainte qu'un tel code ne favorise le *plus petit dénominateur commun* (Starek, 1996, p. 25)[27]. Les États-Unis sont donc plutôt favorables à une approche minimaliste fondée sur les lois existantes et les compétences nationales; depuis quelques années, ils ont participé activement à la création et au développement du Réseau international sur la concurrence (RIC). Cette approche de l'internationalisation a été spécifiée suite à la publication du rapport de l'International Competition Policy Advisory Committee (ICPAC, 2000), qui fut formé en 1997 afin de réfléchir sur la concurrence internationale dans le contexte de la globalisation (examen multiterritorial des fusions, interface concurrence-commerce, etc.). Le rapport recommandait le lancement

27. Les États-Unis ont notamment porté l'affaire *Kodak-Fuji* à l'OMC en faisant valoir que le Japon tolérait une structure de marché laissant libre cours aux pratiques anticoncurrentielles de Fuji qui bloquaient les exportations de Kodak vers le marché japonais des pellicules photographiques. Si l'OMC n'a pas donné raison aux États-Unis, cette affaire a néanmoins confirmé que les dispositions sur la non-violation permettaient de présenter des plaintes liées aux contradictions entre la politique commerciale et la politique de la concurrence.

d'une initiative mondiale sur la concurrence (*Global Competition Initiative*), orientée vers une convergence des lois et des analyses de la concurrence – voire une culture commune de la concurrence.

Cette approche souffre de plusieurs limites. La plus importante est que la convergence vers une culture mondiale de la concurrence peut mener à un nivellement par le bas. Cette éventualité est d'autant plus probable que l'imposition d'une discipline concurrentielle peut désavantager les entreprises nationales face aux concurrents étrangers et qu'elle peut réduire l'attrait du territoire national pour les investisseurs étrangers. La mondialisation économique et la nouvelle économie ont favorisé une conception de ce qui est « acceptable » qui correspond parfois à « tout ce qu'on peut faire sans représailles » (*anything you can get away with*). Les gouvernements, soucieux de ne pas étouffer l'initiative privée, l'innovation ou la croissance, n'ont pas voulu établir un environnement institutionnel très contraignant – ils se sont plutôt efforcés de lever les contraintes existantes. La convergence est marquée, ces dernières années, par deux phénomènes : l'assouplissement des politiques de concurrence pour tenir compte des objectifs de compétitivité dans un contexte de mondialisation économique et de changements technologiques rapides, et le renforcement des politiques de la concurrence lorsqu'il s'agit de contrer les pratiques anticoncurrentielles étrangères. De là à ce que les politiques de la concurrence jouent un rôle stratégique qui les apparenterait à des politiques industrielles ou commerciales, il n'y a qu'un pas.

Comment établir des règles de concurrence à l'échelle internationale lorsque les pratiques anticoncurrentielles ne sont, bien souvent, qu'une des conséquences du laxisme des gouvernements, eux-mêmes engagés dans des stratégies compétitives qui les poussent à la surenchère, autant lorsqu'il s'agit de promouvoir les intérêts nationaux sur les marchés étrangers que d'attirer les investissements étrangers chez eux ? Par contre, les États ont de plus en plus cherché à faire imposer une discipline concurrentielle aux entreprises étrangères lorsque leurs intérêts étaient menacés. La problématique peut être illustrée par la recommandation de 1998 de l'OCDE sur les ententes injustifiables, qui met en relief les limites de la coopération volontaire et les effets de la fragmentation juridique en matière de concurrence[28]. L'ambiguïté est encore plus grande sur des questions plus difficiles, comme celles des positions dominantes ou des fusions, qui sont généralement, dans le contexte des débats actuels, reportées à plus tard.

28. La recommandation ne comprend pas une définition de l'« entente injustifiable » qui serait partagée par tous les pays, ce qui aurait été nécessaire si les pays avaient des obligations vis-à-vis de l'interdiction de ces ententes. Une entente injustifiable est une entente interdite par les autorités nationales et les États ont toute la marge de manœuvre pour autoriser les ententes, notamment les cartels à l'exportation comme les accords de coopération en R-D, etc. À cela s'ajoute le fait que les ententes ne sont souvent interdites que dans la mesure où elles ont des effets sur le marché national ; les ententes qui ont des effets anticoncurrentiels à l'étranger ont peu de chances d'être contrées pour la simple raison que les lois sur la concurrence ne prennent en considération que les effets des pratiques sur le territoire national. Plusieurs développements, notamment aux États-Unis, exemptent les cartels internationaux d'entreprises américaines mis en œuvre à l'étranger s'ils n'ont pas d'effets sur le marché américain.

CONCLUSION

Toutes les politiques de la concurrence, surtout celles qui sont adoptées dans les pays de l'OCDE, sont fondamentalement imprégnées de l'idéal de la concurrence. En effet, l'idée maîtresse au cœur des débats entourant ces politiques et leur application est que la concurrence est bénéfique et que l'intervention est parfois nécessaire pour empêcher, interdire et prévenir les comportements des entreprises qui peuvent affecter la concurrence.

De nos jours, cette politique n'est plus simplement fondée sur l'application de dispositions légales, puisque les mesures et les autres pans de la politique économique sont également mis en interaction pour promouvoir et maintenir une saine discipline concurrentielle sur les marchés. Également, si le principe de concurrence reste un idéal, les approches sont désormais plus pragmatiques dans la mesure où il s'agit d'établir quelles formes et quels degrés de concurrence permettent d'atteindre les objectifs fixés. Ces objectifs sont d'ailleurs de plus en plus liés à la recherche de compétitivité et d'efficacité dans un contexte mondial marqué par la concentration économique et les interconnexions entre les acteurs économiques, ce qui vient bien évidemment contredire l'objectif de préservation de la concurrence dans l'application des politiques de la concurrence.

Ces politiques seraient-elles davantage des instruments de légitimation des processus de concentration, ou encore des instruments stratégiques qui seraient un simulacre d'une politique industrielle inavouée ou déguisée ? Chose certaine, les cultures de la concurrence se diversifient de plus en plus, malgré les efforts de la coopération internationale et les tentatives, surtout de la part des États-Unis, de promouvoir une certaine « culture mondiale de la concurrence ». Nous pouvons toutefois mesurer les difficultés et la complexité associées à l'atteinte de cet objectif dans un monde où l'Asie, ou plutôt la Chine, malgré l'adoption et l'application de « politiques de la concurrence » dans plusieurs pays, a une histoire et une culture économique qui se distinguent de celles des États-Unis. Il semble plutôt probable que la diversité des cultures de la concurrence est non seulement un phénomène durable, mais également un terrain de rivalité sur la définition même de ce qui est « loyal » ou « acceptable » pour la conquête des marchés. Il est également probable – voire souhaitable – que la définition et l'instrumentalisation des politiques de la concurrence servent à atteindre des objectifs sociaux et environnementaux, au moyen d'une socialisation de la définition des objectifs. Cela semble une possibilité envisagée par certains pays, notamment en Europe, où l'on a tendance à faire valoir l'idée que les fusions ou les pratiques qui ont des effets négatifs sur l'emploi doivent être examinées en tenant compte des coûts sociaux.

En général, les efforts de coopération internationale restent fondamentalement orientés sur une recherche de complémentarité entre politique commerciale et politique de la concurrence au niveau national et tentent de préserver la double autonomie, celle des États et celle des marchés. Le problème demeure toutefois entier puisque la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles ne peut pas reposer sur une approche qui laisse aux États la liberté de définir, en fonction de leurs intérêts nationaux et de ceux de leurs champions nationaux, les règles du jeu concurrentiel.

CHAPITRE 20

L'ADMINISTRATION DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE

Denis Bélanger

1. LA POLITIQUE MONÉTAIRE ET LES BANQUES CENTRALES

Globalement, l'activité économique est caractérisée à court terme par des fluctuations parfois importantes (p. ex., la récession de 2008-2009), mais, à long terme, par une croissance tendancielle positive. Le rôle de l'État consiste alors à assurer à l'économie la stabilité à court terme et la prospérité à long terme. Les politiques macroéconomiques du gouvernement (politiques budgétaire et monétaire) cherchent donc à favoriser la plus grande stabilité économique, celle qui est susceptible d'assurer un progrès économique pour les populations. Autrement dit, l'État cherche à court terme à atténuer les hausses et les baisses de la production et de l'emploi tout en assurant à plus long terme une hausse constante du niveau de vie des personnes et des familles. La politique monétaire joue un rôle particulièrement déterminant dans l'évolution de l'économie en manipulant à court terme les taux d'intérêt et en maintenant à plus long terme un environnement économique stable favorisant la croissance économique et la création d'emplois.

La politique monétaire est la responsabilité première des banques centrales ; elle est généralement déléguée par l'État. Elle consiste, pour la banque centrale, à réguler la quantité de monnaie en circulation[1] de manière à favoriser la prospérité économique des populations. Au Canada, la Banque du Canada contribue à cet objectif en maintenant un taux d'inflation (voir l'encadré 20.1) **bas, stable et prévisible**, en vertu du lien étroit à long terme entre l'évolution de la quantité de monnaie en circulation et l'inflation. Ainsi, une hausse du taux de croissance de la masse monétaire au-delà des besoins réels de l'économie entraîne une augmentation du taux d'inflation. On dira alors que la monnaie est neutre, c'est-à-dire sans aucun effet à long terme sur la capacité de l'économie à générer des revenus pour les ménages et les entreprises. On en déduit que l'inflation à long terme est essentiellement un phénomène monétaire.

Le maintien d'un taux d'inflation bas[2], stable et prévisible facilite la prise de bonnes décisions de consommation et d'investissement par les ménages et les entreprises. Par exemple, un consommateur qui envisage l'achat d'une maison préférera connaître à l'avance l'évolution future des taux d'intérêt hypothécaires avant de prendre une décision ; un taux d'inflation bas assure le maintien de taux d'intérêt également bas et prévisibles. De même, l'entreprise qui planifie un investissement en capital physique (usines, machines et équipement) souhaitera faire l'exercice dans un environnement économique stable caractérisé entre autres par un taux d'inflation également stable. Bref, la poursuite d'une politique monétaire axée sur le contrôle de l'inflation contribue à stimuler la croissance économique et assure une progression constante à long terme du niveau de vie des Canadiens.

L'expérience inflationniste des dernières décennies montre qu'un taux d'inflation élevé est aussi instable[3] et donc difficile à prévoir. Il engendre alors des coûts importants pour l'économie reliés aux distorsions résultant des décisions biaisées prises par les ménages et les entreprises. De plus, lorsque l'inflation n'est pas bien anticipée, elle favorise une redistribution des revenus des plus pauvres aux plus riches de la société. Les revenus sont alors redistribués des agents qui ne peuvent pas s'ajuster facilement à l'inflation (p. ex., les personnes à revenu fixe comme les retraités) vers ceux qui peuvent plus aisément se protéger (p. ex., les personnes syndiquées qui bénéficient d'une clause d'indexation de leur salaire).

Au Canada, la maîtrise de l'inflation passe, depuis 1995, par l'établissement d'une cible fixée à 2 % dans le cadre d'une fourchette permettant des fluctuations du taux d'inflation variant entre 1 % et 3 % (voir la figure 20.1). Le choix de la cible (2 %) est fondé sur plusieurs recherches[4] qui laissent supposer que cette cible est la plus viable ; ce choix est également moins restrictif pour l'économie que d'autres types de cibles comme par exemple l'« inflation zéro ».

1. La quantité de monnaie renvoie au concept de « masse monétaire », laquelle est composée des moyens de paiement (billets de banque et dépôts bancaires) dont disposent par exemple les ménages pour effectuer des transactions, soit l'achat et la vente de biens et services.
2. Voir en complément le court texte : *Les avantages d'un bas taux d'inflation*, Documents d'information, Banque du Canada, septembre 2009.
3. Christopher Ragan (2005). *L'importance de la politique monétaire : une perspective canadienne*, p. 13-14.
4. *Pourquoi la cible d'inflation au Canada a-t-elle été établie à 2 % ?*, Documents d'information, Banque du Canada, août 2010.

ENCADRÉ 20.1.

Le taux d'inflation selon l'indice des prix à la consommation

Qu'est-ce que l'indice des prix à la consommation ?

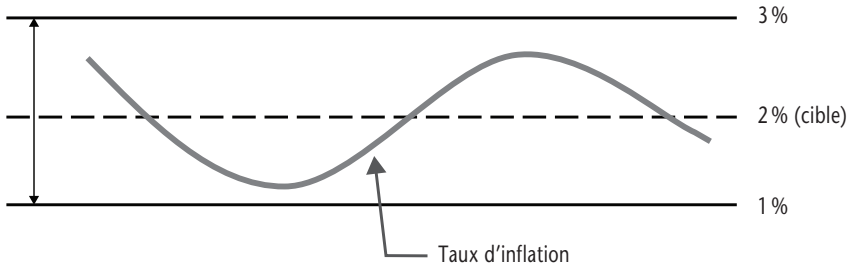
L'inflation est définie comme une hausse soutenue du niveau moyen des prix des biens et services. Pour mesurer le niveau des prix, on utilise un indice de prix. Le plus connu est l'indice des prix à la consommation (IPC), qui reflète l'évolution du prix d'un panier de produits consommés par les ménages par rapport à une année de base (2002) ; cette année-là, l'IPC est égal à 100. Ainsi, l'IPC se chiffrait à 120,9 en octobre 2011, ce qui signifie que le prix moyen des biens et services de consommation s'était accru de 20,9 % depuis 2002. Autrement dit, le panier de produits qui valait 100 $ en 2002 coûte 120,90 $ en octobre 2011.

Le calcul du taux d'inflation

Le taux d'inflation est égal au taux de variation proportionnel de l'IPC. Par exemple, on sait que l'IPC se chiffrait à 120,9 en octobre 2011 et à 117,5 une année plus tôt, en octobre 2010. Ainsi, le taux d'inflation annuel au mois d'octobre 2011 s'élevait à 2,9 %, soit [(120,9 / 117,5) – 1] multiplié par 100. Le prix du panier de biens et services a donc augmenté de 2,9 %.

FIGURE 20.1.

DESCRIPTION DE LA FOURCHETTE CIBLE DU TAUX D'INFLATION



Note : La fourchette du taux d'inflation est une bande de fluctuation établie par la Banque du Canada en 1995 dans le but d'être la plus transparente possible en regard de son objectif de maintenir le taux d'inflation près de 2 %. La courbe représente l'évolution du taux d'inflation à l'intérieur de la fourchette cible. La Banque du Canada intervient lorsque le taux d'inflation tend à s'éloigner de la cible, à la hausse comme à la baisse.

1.1. La Banque du Canada est la banque centrale du pays

La Banque du Canada est la banque centrale du pays. Il faut bien comprendre ici qu'une banque centrale n'est pas une banque comme les autres, car elle n'accepte pas de dépôts du public (particuliers, entreprises) mais uniquement les dépôts de

banques commerciales (comme par exemple la Banque de Montréal). Toutes les institutions financières importantes ont des dépôts à la Banque du Canada aux fins de la compensation des transactions réalisées par les agents économiques et de la mise en œuvre de la politique monétaire.

2. LA BANQUE DU CANADA : MANDAT ET RESPONSABILITÉS

Le mandat principal de la Banque du Canada est celui de la plupart des banques centrales dans le monde. Il consiste à préserver la confiance des Canadiens dans la valeur de la monnaie en maintenant l'inflation à un niveau bas, stable et prévisible. Or, la valeur de la monnaie se trouve dans son **pouvoir d'achat** sur les biens et services qu'elle procure à son détenteur. Ce pouvoir d'achat diminue cependant avec l'inflation, soit une hausse soutenue dans le niveau global des prix (voir l'encadré 20.2).

ENCADRÉ 20.2.

Le pouvoir d'achat du dollar canadien

Le pouvoir d'achat de chaque dollar en octobre 2011 était égal au ratio suivant :

$$(\text{Prix d'un dollar} / \text{Prix des produits}) = [1/ (IPC_{2011}/100) = (1/1{,}209) = 0{,}83\$].$$

Ainsi, en termes de pouvoir d'achat, le dollar de 2002 ne valait pas plus que 0,83 $ en octobre 2011. Le consommateur qui achetait pour 100 $ de produits de consommation en 2002 ne pouvait en 2011 s'en procurer que pour 83,00 $. L'inflation a donc pour effet de diminuer le pouvoir d'achat des consommateurs, qui perdent éventuellement confiance en la valeur du dollar canadien. Bref, l'inflation est le principal ennemi de la prospérité économique.

2.1. Une affaire de confiance

La valeur d'une monnaie moderne est fondée sur la « confiance », sur son acceptabilité générale comme moyen de paiement ; on l'appelle ainsi la monnaie fiduciaire (qui correspond essentiellement aux billets de banque). Dans notre économie, la monnaie assume trois fonctions, mais la principale est celle d'intermédiaire dans les échanges entre les individus.

La monnaie est le moyen d'échange par excellence lorsqu'on la compare au troc (échange d'un bien ou d'un service pour un autre). L'échange basé sur le troc exige que deux personnes disposent au même moment et au même endroit de deux biens symétriquement désirables ; cette exigence limite les échanges et donc l'activité économique. La monnaie facilite grandement les échanges en brisant cette exigence, ce qui permet une véritable libération de l'économie.

Longtemps, la valeur des billets de banque fut garantie par l'équivalent en or, une monnaie possédant une valeur intrinsèque. Ainsi, on pouvait se présenter dans une banque commerciale et obtenir de l'or contre un billet de banque. Jusqu'en 1968, le système monétaire international mis en place par les accords de Bretton Woods en 1944 était fondé en partie sur la convertibilité des devises en or, le prix de l'once d'or étant fixé à 35 $US. Les réserves en or des États-Unis assuraient le bon fonctionnement du système. Dans un autre contexte, les casinos de Las Vegas doivent maintenir en argent l'équivalent des jetons de jeu en circulation. Aujourd'hui, le billet de banque n'a plus de valeur en soi ; sa valeur est fondée essentiellement sur la confiance des agents économiques en son pouvoir d'achat sur les biens et services.

La crise financière de 2008-2009 a mis à l'épreuve la confiance des investisseurs envers le dollar américain ; il en va maintenant de la zone euro depuis la faillite technique de la Grèce en 2010. Ce sont là deux exemples probants de la fragilité de notre système monétaire.

2.2. Les responsabilités autres que la politique monétaire

Les autres responsabilités de la Banque du Canada comprennent entre autres l'émission des billets de banque et la surveillance du système financier canadien. Fait moins connu, la banque centrale est également l'administrateur du « compte-chèques » du gouvernement fédéral et le gestionnaire de la dette publique ainsi que l'administrateur (conjointement avec le ministère des Finances) du Compte du fonds des changes, constitué des réserves officielles en devises étrangères du pays.

3. LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

La Banque du Canada a été créée en 1935 en vertu de la *Loi sur la Banque du Canada*[5]. Au départ, la Banque du Canada était une société privée, mais le gouvernement fédéral en a fait une société d'État en 1938.

3.1. Le conseil d'administration

En vertu de la *Loi sur la Banque du Canada*, « [l]a Banque est dirigée par un conseil d'administration composé du gouverneur, du premier sous-gouverneur et de douze administrateurs » (article 5). Ceux-ci proviennent de toutes les régions du pays ; il y a d'ailleurs actuellement deux administrateurs provenant du Québec. Le sous-ministre des Finances participe aux réunions du conseil à titre consultatif seulement.

5. *Loi sur la Banque du Canada*, L.R.C., 1985, ch. B-2.

3.2. Le gouverneur et le premier sous-gouverneur

Le gouverneur et le premier sous-gouverneur sont nommés par les administrateurs pour un mandat de sept ans ; ces choix sont approuvés par le gouvernement. Le gouverneur est le président du conseil d'administration. Le conseil nomme également quatre sous-gouverneurs, qui assurent entre autres la supervision des activités de la banque et qui sont membres du Conseil de direction.

3.3. Le comité de direction

Les décisions relatives à la politique monétaire relèvent du comité de direction, formé du gouverneur, du premier sous-gouverneur et des quatre sous-gouverneurs. Ces personnes établissent, selon un calendrier préétabli, le niveau du taux directeur compatible avec l'objectif premier de la banque, soit l'atteinte d'une cible en matière d'inflation.

4. LE PROCESSUS DE DÉCISION DE LA BANQUE DU CANADA

Depuis novembre 2000, la Banque dispose d'un calendrier préétabli des dates d'annonce des décisions de la Banque du Canada relatives à la politique monétaire (celui de 2012 est reproduit au tableau 20.1). En pratique, la Banque tente de maîtriser l'inflation en manipulant son taux directeur, le taux cible de financement à un jour. Ce taux est celui qui s'applique sur les liquidités que se prêtent les banques entre elles.

TABLEAU 20.1.

CALENDRIER 2012 DES DATES D'ANNONCE DU TAUX DIRECTEUR ET DU RAPPORT SUR LA POLITIQUE MONÉTAIRE

Taux directeur	Rapport sur la politique monétaire
17 janvier	18 janvier
8 mars	–
17 avril	18 avril
5 juin	–
17 juillet	18 juillet
5 septembre	–
23 octobre	24 octobre
4 décembre	–

Source : Site Web de la Banque du Canada, <http://www.banqueducanada.ca/politique-monetaire-introduction/taux-directeur/calendrier>.

Le processus de décision relatif à la fixation du taux directeur se décline en quatre étapes[6] :

1. évaluation de la conjoncture économique (nationale et internationale) et établissement des scénarios de prévisions économiques ;
2. présentation de ces projections au comité de direction ;
3. discussion des orientations possibles de la politique monétaire ;
4. consensus et décision.

4.1. L'analyse de la conjoncture et les prévisions économiques

Environ trois semaines avant chaque annonce, le personnel de la Banque du Canada élabore une projection économique sur la croissance économique et sur l'inflation au Canada. Cette projection est basée sur une évaluation complète de la conjoncture internationale et sur une analyse détaillée des perspectives à court terme de l'économie canadienne. Le personnel établit ainsi un scénario de référence[7] et suggère le niveau du taux directeur qui serait compatible avec l'atteinte de la cible d'inflation (2 %) de la banque centrale.

4.2. La présentation au comité de direction

Cette prévision basée sur le scénario de référence est le premier élément d'information transmis au comité de direction, qui en prend connaissance. Environ une semaine avant l'annonce, quatre autres éléments d'information sont présentés au comité de direction. Le premier est l'évaluation des risques relatifs à la projection principale et à l'élaboration de scénarios de remplacement. Le second donne une perspective régionale à l'exercice. Le troisième consiste en un examen rigoureux des indicateurs de pressions s'exerçant sur la capacité de production et l'inflation ; on assure également un suivi de l'évolution des agrégats de la monnaie et du crédit. Le quatrième présente une évaluation des attentes des marchés financiers concernant les taux d'intérêt (notamment le taux directeur) et les décisions futures de la Réserve fédérale américaine (la banque centrale des États-Unis, ci-après appelée la Fed). Autrement dit, les investisseurs se demandent comment les taux d'intérêt américains évolueront au cours des prochains mois.

6. Inspiré d'un article de Tiff Macklem (2002) intitulé « Les éléments d'information et d'analyse préalables à la prise de décision de la politique monétaire », *Revue de la Banque du Canada*, p. 11-18 ; une version abrégée et actualisée de ce texte est disponible dans le site de la Banque du Canada, sous l'onglet « Politique monétaire ».
7. Établir un scénario de prévision, c'est se commettre sur des variables comme le prix du pétrole, les taux d'intérêt américains, la politique budgétaire des gouvernements fédéral et provincial, etc. Le scénario de référence est celui qui a la plus grande probabilité de réalisation.

4.3. La discussion autour des orientations possibles

Le vendredi précédent la décision, le comité de direction rencontre les membres du Comité d'examen de la politique monétaire, qui compte 12 personnes : les six conseillers, les chefs des quatre départements d'analyse économique et les directeurs des bureaux régionaux de Montréal et de Toronto. Chacun fait valoir sa vision des perspectives économiques, son évaluation des risques et sa recommandation relative au taux directeur futur.

4.4. Le consensus et la décision

Le comité de direction poursuit sa réflexion le même vendredi sur le scénario le plus probable quant à l'évolution de la production et de l'inflation au cours des deux prochaines années. Au cours des discussions, les membres du comité de direction peuvent émettre des opinions divergentes sur les risques associés à la réalisation du scénario principal et sur le niveau du taux directeur approprié dans les circonstances, mais la décision finale est obtenue par consensus le jour précédant l'annonce officielle, soit le lundi suivant.

Le lendemain de l'annonce de sa décision, la Banque du Canada publie son *Rapport sur la politique monétaire* pour expliquer les facteurs qui ont mené à cette décision. Ce rapport est publié quatre fois par année, conformément au calendrier préétabli (voir la figure 20.2).

5. LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE

Le processus de décision de la politique monétaire débouche sur une annonce officielle relative au taux directeur de la Banque du Canada. Ce taux directeur, le « taux cible du financement à un jour », est le principal instrument de la politique monétaire canadienne.

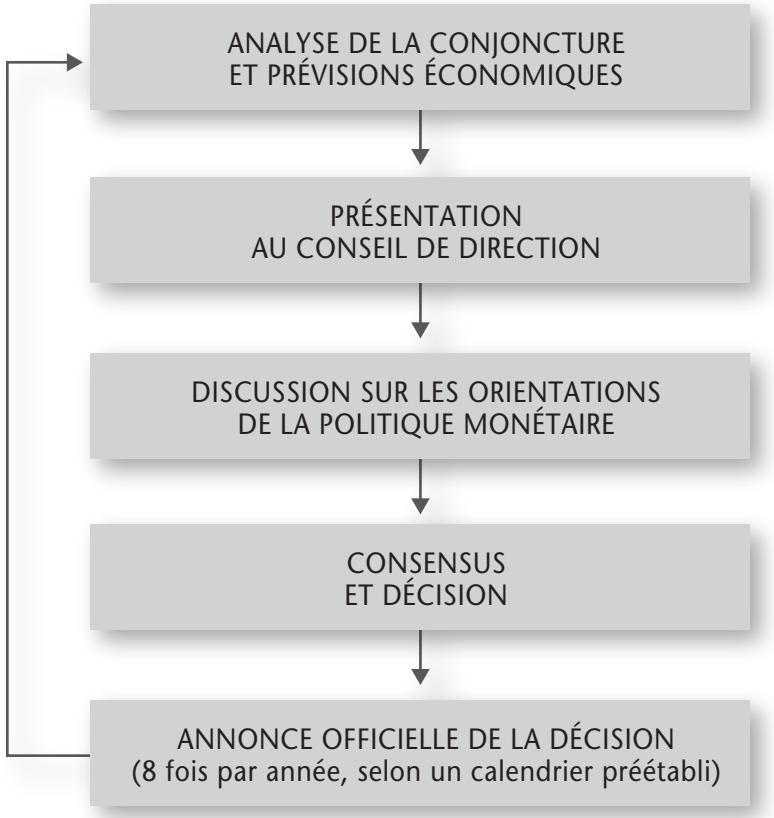
Le taux de financement à un jour est le taux d'intérêt qui s'applique sur les emprunts et les prêts que réalisent les institutions financières entre elles sur une période de 24 heures. Le taux **cible** est le taux établi par la Banque du Canada qui fait l'objet d'une annonce officielle huit fois par année. C'est le taux d'intérêt que la banque centrale souhaiterait voir s'appliquer aux transactions interbancaires à un jour.

Le taux cible du financement à un jour est le taux directeur depuis 1994, à la suite de l'établissement d'une fourchette opérationnelle de 50 points de base (l'équivalent de 0,50 %) pour le taux des fonds à un jour (voir la figure 20.3). En février 1999, le taux cible devient le point **médian** de la fourchette, soit 25 points de base sous le taux d'escompte, le taux auquel la Banque du Canada prête aux banques et autres institutions financières. Et il faudra attendre le 29 mai 2001 pour que la banque centrale associe le taux cible des fonds à un jour à son taux directeur dans

ses communications publiques[8]. Enfin, le taux cible du financement à un jour est celui que l'on doit utiliser pour faire des comparaisons internationales, par exemple avec le taux directeur des États-Unis, soit le taux d'intérêt sur les fonds fédéraux (abordé à la section 8).

FIGURE 20.2.

ORGANIGRAMME DU PROCESSUS DE DÉCISION DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE DE LA BANQUE DU CANADA



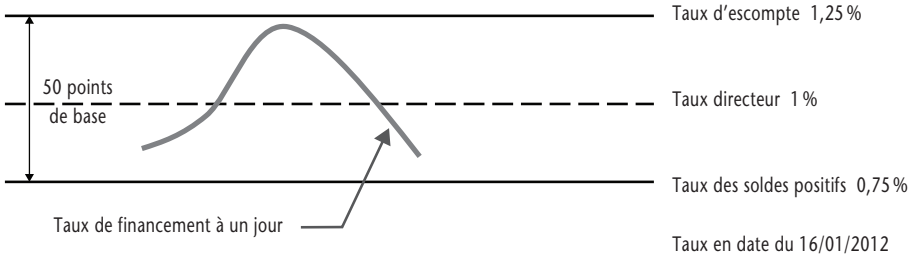
8. <http://www.banqueducanada.ca/politique-monetaire-introduction/taux-directeur/historique-du-taux-directeur/>.

5.1. La politique monétaire en pratique

Les décisions relatives au taux directeur sont essentiellement prises en fonction de l'évolution anticipée du taux d'inflation au pays. Ainsi, si le taux d'inflation tend à défier la limite supérieure de sa fourchette cible[9] (3 %), la Banque du Canada procède à un **resserrement** des conditions monétaires en augmentant le taux directeur de 25 ou 50 points de base à la fois. Par contre, si le taux d'inflation diminue sous la cible de 2 %, la Banque du Canada adopte une politique d'**assouplissement** monétaire en abaissant progressivement le taux directeur.

FIGURE 20.3.

DESCRIPTION DE LA FOURCHETTE OPÉRATIONNELLE DU TAUX À UN JOUR



Note : La fourchette opérationnelle du taux d'intérêt à un jour est une bande de fluctuation (50 points de base) établie par la Banque du Canada dans le but de limiter les variations des taux d'intérêt à court terme. Le taux du financement à un jour est le taux d'intérêt que chargent les banques lorsqu'elles effectuent des prêts entre elles pour une période de 24 heures. La courbe illustre une évolution possible du taux à un jour entre les limites fixées par la banque. La limite supérieure (3 %) de la fourchette correspond au taux d'escompte, soit le taux d'intérêt que paient les banques lorsqu'elles empruntent à la Banque du Canada. La limite inférieure est le taux des soldes positifs, soit le taux de rémunération des dépôts des banques à la banque centrale. Enfin, c'est dans ce cadre que la Banque du Canada pratique sa politique monétaire en fixant le taux cible du financement à un jour (ou le taux directeur) à un niveau qu'elle juge approprié, compatible avec l'atteinte de sa cible d'inflation à moyen terme (2 %) ; elle s'attend alors à ce que les banques transigent le plus près possible du taux cible.

Le lien entre le taux directeur et le taux d'inflation passe par la demande globale de biens et services de la part des agents économiques[10]. En fait, un resserrement monétaire fait augmenter le taux directeur et décourage la consommation de biens durables des ménages, la construction résidentielle et non résidentielle, de même que les achats de machines et d'équipement par les entreprises. Ainsi, une demande globale plus faible exerce des pressions à la baisse[11] sur les prix des biens et services

9. Il ne faut pas oublier qu'il y a deux fourchettes, une pour le taux d'inflation, l'autre pour le taux d'intérêt à un jour. Il est question ici de la première.
10. Les agents économiques sont les ménages (particuliers et familles), les entreprises, les gouvernements (fédéral, provincial et municipal) et les non-résidents (ménages, entreprises et gouvernements étrangers).
11. En économie, une faible demande pour un produit entraîne une baisse de son prix. Par exemple, une baisse de la demande de maisons neuves crée une abondance relative (par rapport à l'offre) plus grande de maisons et incite les vendeurs à réduire leurs prix. La rareté relative a l'effet contraire.

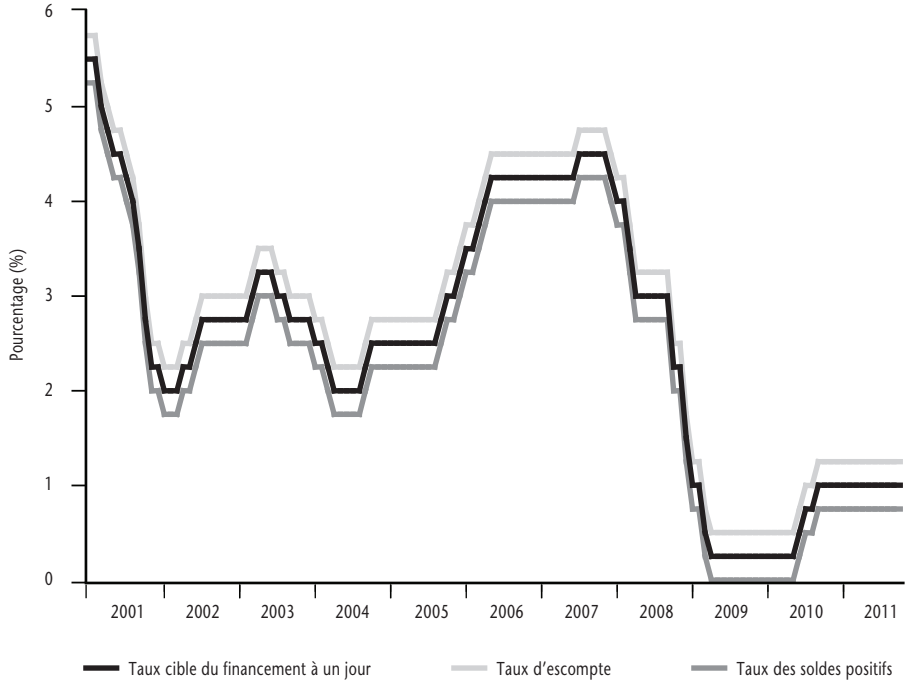
et donc sur l'inflation. La banque centrale du Canada adopte cette politique lorsque le taux d'inflation tend à évoluer dans la partie supérieure de la fourchette, en route vers les 3 % et plus. Un assouplissement monétaire engendre des effets contraires.

5.2. La politique monétaire dans un contexte de taux d'intérêt bas

La crise financière de 2008-2009 et la récession qui en a résulté ont forcé les banques centrales à réduire les taux d'intérêt à un niveau pratiquement nul dans plusieurs pays. Au Canada, le taux directeur a chuté de 4,5 % en novembre 2007 à 0,25 % en avril 2009 ; il a conservé cette valeur jusqu'en mai 2010 (voir la figure 20.4). Dans ce contexte de taux d'intérêt bas, la Banque du Canada a en quelque sorte perdu l'instrument que représente le taux directeur. La banque centrale ne pouvait plus abaisser le taux directeur pour stimuler l'économie. Le cadre traditionnel de conduite de la politique monétaire s'est trouvé compromis ; la banque a dû alors adapter ce cadre au nouvel environnement économique et financier.

FIGURE 20.4.

LA FOURCHETTE OPÉRATIONNELLE DU TAUX DE FINANCEMENT À UN JOUR ET SON ÉVOLUTION RÉCENTE (2001-2011)



À l'instar des États-Unis et du Royaume-Uni, la Banque du Canada a fait appel (quoique timidement) à des mesures non traditionnelles comme par exemple l'assouplissement **quantitatif**[12]. Cette politique consiste pour la banque centrale à racheter une partie de la dette publique fédérale, détenue entre autres par les banques commerciales, en retour des liquidités dont elles avaient besoin pour financer leurs activités de crédit aux particuliers et aux entreprises ; ceci permet de stimuler l'économie sans pour autant abaisser le taux directeur. La Fed et la Banque d'Angleterre ont adopté cette politique de manière soutenue pendant la crise.

6. LE MÉCANISME DE TRANSMISSION À L'ÉCONOMIE

« Par mécanisme de transmission, on entend la chaîne de **réactions** provoquées par les actions de la banque centrale visant à assouplir ou resserrer la politique monétaire en modifiant les conditions monétaires, c'est-à-dire en exerçant les pressions appropriées sur les taux d'intérêt à court terme et le taux de change[13]. » Les effets de la politique monétaire ne sont pas aisément prévisibles, car ils dépendent de la force et du temps de réaction d'un grand nombre d'acteurs économiques.

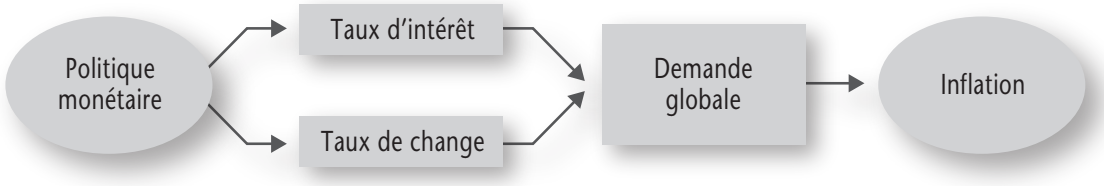
Les premiers sur la ligne sont principalement les investisseurs (p. ex., les banques) sur les marchés financiers (incluant le marché des devises étrangères) ; ces derniers sont particulièrement sensibles aux variations du taux directeur. Vient ensuite le marché du crédit : les emprunteurs réagissent à l'effet cumulatif haussier ou baissier du taux d'intérêt. Enfin, les consommateurs et les producteurs ajustent leurs dépenses de consommation et d'investissement en fonction des décisions prises par la banque centrale ; leurs dépenses coïncident souvent avec leur financement auprès des banques, car les emprunteurs sont également des consommateurs et des producteurs. En conséquence, le temps est une variable importante, car bien que les investisseurs réagissent presque instantanément (souvent même de manière anticipée) aux actions de la Banque du Canada, les consommateurs et les producteurs ne s'ajustent qu'après un délai relativement long : 18 à 24 mois. Ce processus est donc long et incertain.

12. S. Kozicki, E. Santor et L. Suchanek (2011). « L'expérience internationale du recours à une mesure de politique monétaire non traditionnelle : l'achat d'actifs par la banque centrale », *Revue de la Banque du Canada*, printemps, p. 13-28.

13. *Mécanisme de transmission de la politique monétaire*, Documents d'information, Banque du Canada, juillet 2001.

FIGURE 20.5.

MÉCANISME DE TRANSMISSION DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE



6.1. L'effet immédiat de la politique monétaire sur les taux d'intérêt

Jusqu'ici, la Banque du Canada détermine le niveau du taux directeur en fonction de l'inflation appréhendée dans 24 mois. Mais la banque centrale n'a qu'une influence indirecte sur l'ensemble des taux d'intérêt[14]. On distingue généralement deux types de taux d'intérêt : les taux dits « de marché », déterminés sur les marchés financiers[15] (monétaire et obligataire), et les taux administrés par les banques commerciales. Ces taux varient selon l'échéance : court terme (moins d'une année) et long terme (jusqu'à 30 ans).

Tout d'abord, la politique monétaire a une influence très étroite sur les taux d'intérêt à court terme, particulièrement le taux de rendement des bons du Trésor à 3 mois[16]. Lorsque la Banque du Canada augmente son taux directeur, les investisseurs (comme les banques) réagissent en vendant des bons du Trésor, ce qui fait baisser leur prix et hausser leur rendement[17], en ligne avec le nouveau taux directeur. Ainsi, le rendement des bons du Trésor suit de très près l'évolution du taux directeur. Quant aux taux d'intérêt à long terme (jusqu'à 30 ans), ils sont établis sur le marché obligataire et ils varient de manière imprévisible lorsque la banque centrale change son taux directeur. De manière générale, plus l'échéance est longue, moins l'influence de la politique monétaire est grande.

14. Il y a en réalité plusieurs taux d'intérêt dans l'économie. Par exemple, les banques affichent des taux différents selon le type de prêt (personnel, marge de crédit, hypothèque, etc.). Les taux varient également selon l'échéance du prêt ; le plus bel exemple est le taux hypothécaire avec des échéances de 1 an, 2 ans, jusqu'à 5 ou même 7 ans. En général, le taux à 5 ans est plus élevé que le taux à 1 an.
15. Lorsqu'on parle des marchés financiers, on pense au marché monétaire, obligataire et boursier, de même qu'aux marchés des devises étrangères. En particulier, le marché monétaire voit les investisseurs s'échanger des titres de courte durée (jusqu'à 12 mois) et le marché obligataire, des obligations dont l'échéance varie entre 2 et 30 ans.
16. Un bon du Trésor est une reconnaissance de dette émise par le gouvernement par laquelle il s'engage à rembourser la valeur nominale à échéance ; c'est ainsi que le gouvernement peut emprunter au public. Alors, un investisseur qui détient un bon du Trésor d'une valeur nominale de 100 $ échéant dans 3 mois se verra rembourser 100 $ à l'échéance du titre. Son rendement est égal à l'escompte consenti par le gouvernement à l'émission du bon du Trésor.
17. Ce phénomène s'explique par la relation inverse entre le prix du bon du Trésor et son rendement.

Ensuite, les taux d'intérêt bancaires fluctuent presque systématiquement avec le taux cible du financement à un jour et, plus précisément, avec le taux d'escompte (la borne supérieure de la fourchette opérationnelle), car ce dernier mesure le coût du crédit pour les banques commerciales. Lorsque la Banque du Canada hausse son taux directeur de 25 points de base (0,25 %), elle augmente aussi son taux d'escompte de 25 points de base ; le taux préférentiel des banques (le taux d'intérêt consenti à leurs meilleurs clients) s'ajuste alors à la hausse dans les mêmes proportions, car le taux préférentiel est systématiquement fixé à 175 points de base (1,75 %) au-dessus du taux d'escompte. Bref, la politique monétaire a une influence déterminante sur les taux administrés par les banques.

TABLEAU 20.2.

LES TAUX D'INTÉRÊT AU CANADA EN NOVEMBRE 2011

Taux dits de « marché » (monétaire, obligataire)	
Taux directeur	1,00 %
Taux de rendement des bons du Trésor à 3 mois	0,80 %
Taux de rendement des obligations à 10 ans	2,15 %
Taux administrés par les banques	
Taux d'escompte	1,25 %
Taux préférentiel	3,00 %
Taux hypothécaire 1 an	3,50 %

Source : Banque du Canada, *Bulletin hebdomadaire de statistiques financières,* 2 décembre 2011, tableau F1.

6.2. Le rôle crucial du taux de change

En plus de ses répercussions rapides sur les taux d'intérêt à court terme, la politique monétaire a également une influence indirecte sur le taux de change du dollar canadien[18]. À court terme, le taux de change varie avec les entrées et les sorties de capitaux financiers ; une entrée de capital tend à apprécier le dollar canadien et une sortie de capital tend à le déprécier. Parmi les facteurs qui provoquent des mouvements de capitaux, les taux d'intérêt jouent un rôle significatif. Ainsi, une politique monétaire **expansionniste** (baisse du taux directeur) entraîne une sortie de capitaux et une dépréciation du dollar canadien. Une politique monétaire **restrictive** (hausse du taux directeur) attire les capitaux étrangers au Canada et apprécie le dollar canadien.

18. Le taux de change du dollar canadien par rapport au dollar américain est égal à la valeur du dollar canadien en dollars américains ; à la parité, le dollar canadien est égal à 1,00 $US. En passant de la parité à 1,02 $US, on dit que le dollar canadien s'est apprécié ; dans le cas contraire (à 0,98 $US), le dollar canadien s'est déprécié.

6.3. L'effet ultime sur la croissance économique et l'inflation

Après une période d'ajustement allant de 12 à 24 mois, les effets de la politique monétaire se font sentir sur la croissance économique et l'inflation. Les variations des taux d'intérêt à court terme et du taux de change ont un effet déterminant sur la demande globale de biens et services. Par exemple, une politique d'assouplissement monétaire fait baisser les taux d'intérêt qui, à leur tour, font se déprécier le dollar canadien. Les taux d'intérêt plus bas stimulent la consommation de biens durables (automobile, meubles, appareils électroniques et ménagers) et l'investissement des entreprises (construction de maisons neuves et d'usines, achat de machines et matériel). La dépréciation du dollar canadien rend les produits canadiens plus concurrentiels pour les acheteurs étrangers et encourage les exportations du pays ; en même temps, les produits étrangers deviennent plus coûteux pour les acheteurs canadiens, ce qui fait baisser les importations. Au total, la demande globale s'accroît et stimule la production de biens et services.

L'effet ultime sur l'inflation dépend de la position conjoncturelle de l'économie. Par exemple, si la production réelle est bien inférieure à la production potentielle[19] de l'économie, l'augmentation de la demande globale a bien peu de chances de se traduire par des pressions inflationnistes. Par contre, si l'économie produit à son niveau optimal (on dit alors qu'elle est en situation de plein emploi), la hausse de la demande globale génère des pressions inflationnistes qui amèneront la Banque du Canada à resserrer sa politique monétaire.

En résumé, **la politique monétaire est plus efficace lorsque le taux de change est flexible**. Le taux de change contribue en fait à isoler l'économie canadienne des chocs extérieurs à son économie et permet à la banque centrale de se concentrer sur son objectif ultime de maîtrise de l'inflation. Ceci rend la Banque du Canada plus indépendante dans la formulation de sa politique monétaire.

7. LE RENDEMENT RÉCENT DE LA BANQUE DU CANADA

La performance de la Banque du Canada repose essentiellement sur l'atteinte de la cible d'inflation qu'elle s'est fixée depuis 1995, soit contenir l'inflation à l'intérieur d'une fourchette variant entre 1 % et 3 % tout en visant sa médiane de 2 %. Dans ce cadre, la mise en place et le renouvellement de cette cible depuis 1995[20] laisse entendre que le ciblage du taux d'inflation a permis à la banque centrale d'atteindre son objectif[21].

Regardons cela de plus près. L'analyse qui suit porte sur deux sous-périodes, une période de relative stabilité économique et financière (1995-2006) et une autre caractérisée par une grande instabilité (2007-2012). Bien que les décisions prises par

19. Par production potentielle, on entend la capacité optimale de production de l'économie.
20. La fourchette du taux d'inflation a été renouvelée à trois reprises par la suite, soit en 2001, en 2006 et, très récemment, en novembre 2011 ; le régime de ciblage sera donc maintenu jusqu'en 2016.
21. Marc Carney (2011). *Le renouvellement du cadre de conduite de la politique monétaire du Canada*, discours prononcé à Montréal le 23 novembre.

la Banque du Canada soient remplies d'incertitude et de risques, on peut avancer sans se tromper que la crise financière et la récession de 2008-2009 les ont rendues encore plus incertaines et plus risquées.

Entre 1995 et 2006, l'économie canadienne a été soumise à plusieurs événements susceptibles de la faire dérailler. Deux chocs boursiers significatifs survenus en 1997 et en 2001 (effondrement de la Bourse des titres technologiques), une crise financière en Asie (1996-1997) et la tragédie du 11 septembre 2001 n'ont pas suffi à provoquer une récession au Canada. Les années 2002-2006 sont une période de grande stabilité sur les plans économique et financier. Malgré tout, la Banque du Canada a gardé le cap sur la protection du pouvoir d'achat des Canadiens.

Depuis 2007, le monde économique et financier a subi des perturbations sans précédent. L'élément déclencheur de ces chocs se trouve dans le marché immobilier américain, une bulle spéculative qui éclate et met en évidence le rôle déstabilisateur du comportement des banques américaines. Celles-ci ont semé des graines toxiques dans le système financier des États-Unis et ont récolté les bases de la crise financière mondiale. Choc immobilier, choc pétrolier (le prix du pétrole grimpe jusqu'à 150 $ le baril à l'été 2007, entraînant le dollar canadien dans son sillage, et se maintient depuis à des niveaux élevés), choc boursier se sont succédé et entrelacés pour finalement produire une crise financière sans précédent et une sévère récession économique en 2008-2009.

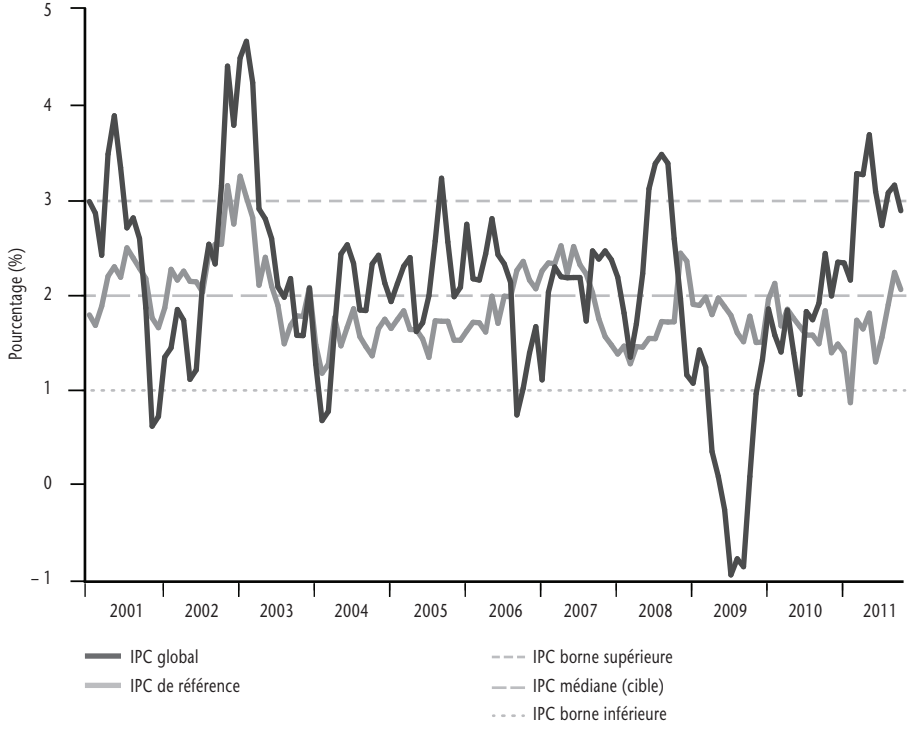
Dans cet environnement, les pressions inflationnistes sont nettement à la baisse (voir les données de 2008-2009 à la figure 20.6) en vertu de l'offre excédentaire (production supérieure à la demande globale) de produits et services qui s'est développée dans l'économie. L'ampleur de la récession accroît plutôt le risque de déflation (baisse soutenue du niveau des prix). Cette conjoncture a permis à la banque centrale de se concentrer sur la stabilisation du système bancaire.

Naviguant dans ces eaux troubles, la Banque du Canada participe à une baisse généralisée des taux directeurs dans le monde industrialisé et fait passer le taux cible du financement à un jour de 4,50 % (avril 2007) à 0,25 % (mai 2009), un creux historique. Elle maintiendra ce niveau jusqu'en juin 2009. Le taux directeur canadien s'est ensuite accru de 0,75 % pour s'établir à 1,00 % en septembre ; il était encore à ce niveau au début de 2012.

La crise de la dette souveraine en Europe présente aujourd'hui un sérieux risque pour le système financier international. Une crise de confiance envers l'euro s'est développée, de sorte que la devise perd de la valeur face aux autres devises importantes comme le dollar américain. À court terme, les autorités ont consolidé le sauvetage de la Grèce en renouvelant le refinancement de sa dette. Mais, à plus long terme, la zone euro est menacée d'éclatement et seule la discipline budgétaire de ses membres permettra sa survie. La zone euro est entrée en récession en 2011. Cette situation devrait assurer le maintien de taux d'intérêt bas dans un horizon prévisible.

FIGURE 20.6.

LA FOURCHETTE CIBLE DU TAUX D'INFLATION AU CANADA ET L'ÉVOLUTION DU TAUX D'INFLATION ENTRE 2001 ET 2011



Note : L'indice des prix à la consommation (IPC) de référence est égal à l'IPC global, exclusion faite des éléments les plus volatils comme les prix de l'alimentation et de l'énergie (l'essence par exemple) ; il sert à mesurer le taux d'inflation de base dans l'économie canadienne. Le taux d'inflation de base (courbe grise) est nettement moins volatil que le taux d'inflation global (courbe noire) ; ce dernier est fortement influencé à court terme par les soubresauts du prix du pétrole et du gaz de même que par le prix des denrées alimentaires.

ENCADRÉ 20.3.

Exemple de communiqué émis par la Banque du Canada, 6 décembre 2011

La Banque du Canada laisse inchangé le taux cible du financement à un jour à 1 %

POUR PUBLICATION IMMÉDIATE

6 décembre 2011
Ottawa

La Banque du Canada a annoncé aujourd'hui qu'elle maintient le taux cible du financement à un jour à 1 %. Le taux officiel d'escompte demeure à 1¼ %, et le taux de rémunération des dépôts, à ¾ %.

L'incertitude entourant les perspectives d'évolution de l'économie mondiale s'est accrue depuis la publication de la livraison d'octobre du *Rapport sur la politique monétaire* (RPM). Les conditions se sont détériorées sur les marchés financiers internationaux alors que la crise de la dette souveraine en Europe s'est aggravée. Des mesures additionnelles devront être prises afin de contenir la crise européenne. La Banque s'attend maintenant à ce que la récession en Europe soit plus prononcée qu'elle ne l'avait anticipé en octobre, en raison de la réduction accrue du levier d'endettement et du resserrement des conditions financières, ainsi que de l'austérité budgétaire et des réformes structurelles qui s'imposent.

Les données économiques récentes indiquent que la croissance aux États-Unis a été un peu plus robuste qu'escompté, en grande partie grâce à la vigueur persistante des dépenses de consommation et des investissements des entreprises. Néanmoins, la réduction du levier d'endettement des ménages, l'assainissement budgétaire et les retombées négatives de la crise européenne devraient ralentir la croissance aux États-Unis. L'expansion en Chine et dans les autres économies émergentes est toujours forte, même si des signes portent à croire qu'elle est en train de passer à un rythme plus soutenable, en réaction à la demande extérieure plus faible et aux effets retardés du resserrement passé des politiques.

Dans l'ensemble, les récents indicateurs économiques au Canada laissent entrevoir qu'au deuxième semestre de l'année, la croissance est légèrement plus forte que la Banque ne l'avait projeté en octobre. Les dépenses des ménages sont plus dynamiques que prévu et les investissements des entreprises demeurent solides. Dans l'avenir, l'affaiblissement des perspectives à l'étranger devrait modérer l'expansion du PIB au Canada par la voie des liens financiers, de la confiance et des échanges commerciaux. En outre, l'économie est toujours confrontée à des problèmes sur le plan de la compétitivité, en particulier la vigueur persistante du dollar canadien.

Même si l'inflation mesurée par l'IPC global a été un peu plus élevée qu'escompté, la Banque s'attend encore à ce que le taux d'inflation recule sous l'effet de la réduction des pressions exercées par les prix des aliments et de l'énergie, et de la présence continue de l'offre excédentaire dans l'économie. L'inflation mesurée par l'indice de référence a aussi été un peu plus élevée que prévu et devrait baisser dans un contexte où l'écart de production persistera pendant une bonne partie de 2013.

Compte tenu de tous ces facteurs, la Banque a décidé de maintenir le taux cible du financement à un jour à 1 %. Comme le taux d'intérêt cible se situe près de creux historiques et que le système financier fonctionne bien, la détente monétaire en place au Canada est considérable. La Banque continuera à suivre de près la situation économique et financière au pays et à l'étranger, de même que l'évolution des risques, et à établir la politique monétaire de façon à atteindre la cible d'inflation de 2 % à moyen terme.

Source : <http://www.banqueducanada.ca/2011/12/communiques/fad-communiques-2011-12-06/>.

8. L'IMPORTANCE DE LA BANQUE CENTRALE DES ÉTATS-UNIS POUR LA POLITIQUE MONÉTAIRE CANADIENNE

Contrairement à la perception générale, la Banque du Canada mène une politique monétaire relativement indépendante de celle des États-Unis. Ainsi, grâce à la flexibilité du taux de change du dollar canadien, la Banque du Canada peut se concentrer la plupart du temps sur sa cible d'inflation. Les décisions de la Fed exercent malgré tout une grande influence sur la formulation de la politique monétaire canadienne.

8.1. Les objectifs et l'indépendance de la Fed[22]

La Fed poursuit le double objectif de la stabilité des prix (ce qui revient à maîtriser l'inflation) et du plein emploi (l'atteinte d'un taux de chômage le plus bas possible sans pour autant provoquer des pressions inflationnistes) ; elle a aussi l'obligation de faciliter la croissance économique du pays. Contrairement à la Banque du Canada (de tradition britannique), la Fed est une institution indépendante du pouvoir exécutif (Maison-Blanche) et législatif (Sénat américain et Chambre des représentants). Cette indépendance, elle l'a acquise dès sa création en 1913 par l'adoption de la *Federal Reserve Act*, aussi appelée *Owen-Glass Act*, du nom des deux sénateurs américains qui ont piloté le projet de loi.

8.2. La structure organisationnelle

Dès le départ, la Fed est une institution **privée** dont la structure organisationnelle est très semblable à celle que l'on observe aujourd'hui. Elle est chapeautée par un conseil des gouverneurs et par 12 banques régionales couvrant le territoire américain. Le conseil des gouverneurs compte sept membres, tous nommés par le président des États-Unis et confirmés par le Sénat. Le mandat du président de la Fed (actuellement Ben Bernanke) est d'une durée de quatre ans renouvelable sans limite ; ce mandat a été renouvelé le 1er février 2010 pour un second mandat de quatre ans. Les six autres

22. Les informations contenues dans cette section proviennent de plusieurs sources dont la principale est le site du Board of Governors of the Federal Reserve System.

gouverneurs sont nommés pour une période de 14 ans, un mandat non renouvelable ; ce contrat à long terme assure la continuité et la stabilité du processus de décision ainsi que l'indépendance de l'institution.

Il y a donc 12 banques régionales dans le système américain. Elles sont les actionnaires de la Fed, chaque banque commerciale étant à son tour actionnaire de sa banque régionale. Les banques régionales assurent le bon fonctionnement du système et facilitent la transmission de la politique monétaire à l'économie.

8.3. Le processus de décision de la politique monétaire américaine

Au centre du processus de décision de la politique monétaire américaine, le Federal Open Market Committee (FOMC) a été créé en 1935 à la suite de la crise économique et financière de 1929. Le comité compte 12 membres : le président, les six gouverneurs, le président de la Fed de New York ainsi que quatre des onze autres présidents régionaux, selon un système d'alternance. À l'instar du Conseil de direction de la Banque du Canada, le FOMC se réunit huit fois par année à des dates fixes. De plus, la décision ultime est l'objet d'un vote alors qu'au Canada, le consensus prévaut.

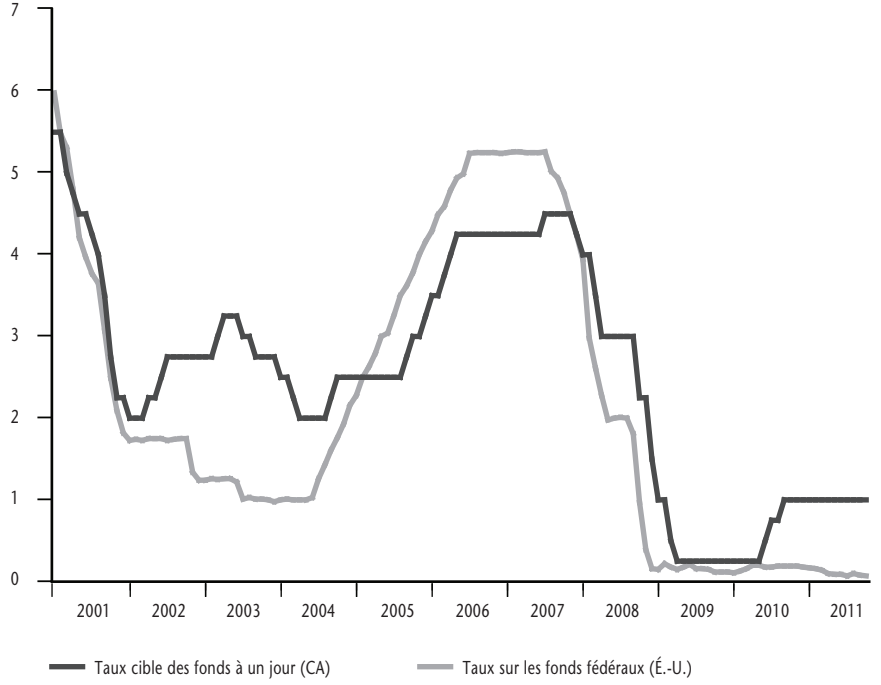
Le comité monétaire est responsable de la formulation et de la mise en œuvre de la politique monétaire des États-Unis. À ce titre, il fixe le taux directeur (appelé « taux sur les fonds fédéraux ») et émet des directives à la Fed de New York concernant les opérations financières à réaliser pour maintenir le taux directeur à l'intérieur d'une marge précise (actuellement de 0,00 à 0,25 %).

8.4. La politique monétaire de la Banque du Canada

La Fed influence grandement les politiques monétaires des pays développés (la zone euro, le Japon et la Grande-Bretagne) et en développement (comme le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine [BRIC]). Par son intégration avec les marchés financiers américains et l'économie des États-Unis, le Canada est particulièrement touché par les décisions de la Fed. La Banque du Canada ne peut donc pas ignorer cette réalité. Par exemple, l'engagement récent de la Fed à maintenir son taux directeur à son niveau actuel de 0,25 % jusqu'au milieu de 2013 permet à la Banque du Canada de modérer les hausses potentielles de taux d'intérêt au pays.

FIGURE 20.7.

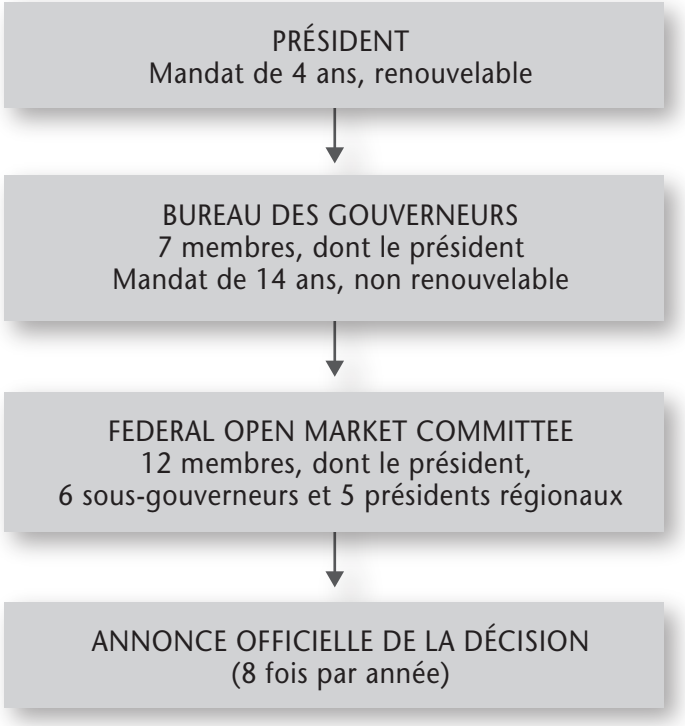
L'ÉVOLUTION RELATIVE DES TAUX DIRECTEURS AMÉRICAIN ET CANADIEN (2001-2011)



Note : Même si les taux directeurs américain et canadien ont évolué dans l'ensemble en parallèle, le graphique montre clairement que la politique monétaire de la Banque du Canada s'est distinguée de celle des États-Unis à plusieurs reprises, comme par exemple sur la période 2001-2004 ainsi qu'en 2010.

FIGURE 20.8.

ORGANIGRAMME DE LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE
DE LA RÉSERVE FÉDÉRALE DES ÉTATS-UNIS
DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE



CHAPITRE 21

LES ENTREPRISES PUBLIQUES

Luc Bernier

On peut décrire l'administration publique en disant qu'elle se compose de trois types d'organisations : le noyau central, les ministères et les organismes autonomes. Le noyau central (Conseil du Trésor, Conseil privé, etc.) coordonne l'activité des ministères, dont chacun est chargé d'un secteur d'activités (santé, éducation, etc.), et des organismes autonomes, chargés de missions spécifiques (assurance automobile, passeports, loteries, etc.) (Simard et Bernier, 1992, p. 67). Ce chapitre porte sur les plus autonomes de ces organismes, les entreprises publiques. Comme nous le verrons plus loin, les entreprises publiques sont autonomes parce qu'elles ont des revenus générés par leurs activités commerciales. Ce sont aussi les organismes les plus faciles à privatiser parce que leurs activités au jour le jour sont les plus proches du secteur privé. Mais faut-il les privatiser ou réformer leur gouvernance afin d'améliorer leur apport à l'atteinte des objectifs du secteur public ? Quelle place peuvent-elles et doivent-elles avoir dans le contexte actuel ? Dans ce chapitre, nous tenterons de répondre à ces diverses questions en présentant ces organisations particulières, à la frontière entre le secteur public et le secteur privé, qui sont importantes pour le développement de l'État, que ce soit dans les pays développés ou en développement.

Si on n'envisageait que leurs activités commerciales, il n'y aurait pas de raison pour que les entreprises publiques fassent partie du secteur public. Mais elles font aussi partie de la panoplie d'instruments de mise en œuvre des politiques dont les gouvernements disposent (Salamon, 2002). Sur un continuum d'implication de plus en plus grande, les gouvernements peuvent exhorter le secteur privé ou les citoyens, subventionner la recherche ou certaines activités ou encore imposer des taxes. S'il est jugé préférable que l'État intervienne directement, on peut aussi confier une tâche à une direction de ministère ou à une entreprise publique. Le choix des instruments de politique dépend de la relation entre les arrangements de gouvernance et la logique du régime de politique économique, en d'autres mots, de la conception (*design*) de la politique (Howlett, 2009). Nous développerons cette interprétation dans la première section du texte. Puis, dans la deuxième section, nous reviendrons à la question de la gouvernance des entreprises publiques avant de discuter de leur performance et de leur privatisation dans la troisième. Avant de conclure, nous proposerons dans la quatrième section quelques hypothèses sur le nouveau rôle des entreprises publiques, qui sont revenues à la mode dans la tourmente de la crise économique qui a débuté en 2008.

1. QU'EST-CE QU'UNE ENTREPRISE PUBLIQUE ?

Une entreprise publique est une organisation hybride. C'est un organisme public qui, comme nous le disions en introduction, met en œuvre des politiques publiques et, en même temps, réalise des opérations de nature commerciale en vendant des biens et services. Les politiques en question portent par exemple sur le développement économique régional, la mise en valeur de ressources naturelles, le contrôle de secteurs comme celui des loteries ou encore les objectifs de développement durable et de responsabilité sociale. C'est normalement le type d'organisme public le plus proche du fonctionnement du secteur privé, à cause de ses activités commerciales qui distinguent l'entreprise publique des autres organisations du secteur public où, traditionnellement, on s'occupe de biens publics.

Le terme « entreprise publique », privilégié par les Européens, vient justement de ce mélange stratégique entre le fonctionnement au jour le jour d'une entreprise commerciale et les objectifs publics. Pour désigner les entreprises du gouvernement du Québec, on utilise fréquemment l'expression « société d'État ». En anglais, on utilise aussi *state-owned enterprise* et, au Canada, *Crown corporations* (en abrégé, *Crowns*) ou « sociétés de la Couronne ». Ce genre d'entreprise échappe en partie aux règles du marché en ce qu'il peut avoir des interventions contre-cycliques dans l'économie. Ses dirigeants principaux, habituellement nommés pour un mandat d'environ cinq ans, ne sont pas soumis à la tyrannie des résultats trimestriels comme dans une entreprise privée. Sous la tutelle d'un ministre, une entreprise publique a la forme générale d'une entreprise, avec son conseil d'administration et sa haute direction indépendante des activités du ministère concerné. On a choisi cette forme d'organisation parce que, comme pour d'autres organismes autonomes du secteur public, on a jugé que ses activités quotidiennes pouvaient être effectuées sans qu'un contrôle fréquent soit exercé par les instances politiques.

Selon le pays et l'époque, on a confié à ces entreprises des pans importants de l'économie. On peut dire que les entreprises publiques existent depuis longtemps. Les tapisseries des Gobelins, par exemple, étaient une entreprise publique. La production de la bière en Nouvelle-France sous Jean Talon était le fait d'une entreprise publique. Le véritable essor de ces entreprises a eu lieu après la Première Guerre mondiale. En Europe, la poste, l'énergie, les chemins de fer, le secteur minier, le téléphone, la production automobile sont devenus au fil des nationalisations des domaines d'intervention directe de l'État dans l'économie, fréquemment par pragmatisme, d'autres fois par idéologie, parfois dans les soubresauts de la dépression puis de la Seconde Guerre mondiale. Au Canada, les enterprises publiques ont eu une importance majeure dans le développement économique, la géographie et la faible capacité de réguler les activités du secteur privé incitant les États fédéral et provinciaux à en créer un grand nombre (Laux et Molot, 1988 ; Roberts, 2002). Au Québec, deux entreprises publiques, Hydro-Québec et la Caisse de dépôt et placement, ont été considérées comme les transformations économiques les plus réussies suite à la Révolution tranquille (McRoberts, 1993). Le gouvernement du Québec possède aussi des sociétés d'État dans le domaine des transports, une douzaine dans celui de la culture, etc. Les entreprises publiques ont connu un regain de popularité avec la grande crise économique de 2008-2009, alors que les gouvernements de plusieurs pays ont nationalisé les banques et les producteurs automobiles en faillite. Nous y reviendrons. Traditionnellement, on a aussi créé des entreprises publiques lorsque l'activité avait une grande importance symbolique ; c'est ainsi que de nombreuses entreprises nationales de transport aérien ont vu le jour au XX^{e} siècle.

La recherche sur les instruments de politique que sont notamment ces entreprises a évolué. On s'est beaucoup intéressé ces dernières années à des instruments plus incitatifs, moins lourds. Par exemple, les travaux menés sous la direction de Lascoumes et Le Galès (2004), puis ceux de Lascoumes et Simard (2011) et de Howlett (2009), insistent sur la convergence nécessaire des buts des politiques et des instruments disponibles. À une extrémité du continuum, les entreprises publiques sont des instruments qui exigent une organisation étatique et, si elles ne font pas leurs frais, des déboursés parfois importants de la part de l'État. Mais ce sont des instruments soumis à un fort contrôle gouvernemental. Une des motivations de la nationalisation de Petro-Canada dans les années 1970 avait été de pouvoir comprendre le fonctionnement de l'industrie, ce qui n'était pas possible de l'extérieur. De même, après les privatisations des années 1980, le gouvernement britannique a perdu sa capacité de réguler le prix du gaz, de l'eau et de l'électricité, parce qu'il n'avait plus de secteur témoin et que l'État devait désormais se fier aux chiffres des entreprises privées.

Le recours aux entreprises publiques comme instruments de politique dépend également de leur domaine particulier. La question se pose dans le domaine postal, où les technologies modernes poussent à une diminution des activités traditionnelles et où la concurrence du secteur privé dans les segments les plus rentables de son activité (les petits colis au Canada, par exemple) change la donne. La Poste française s'est tournée vers les activités bancaires pour compenser cette faiblesse. Le volume du courrier, qui a déjà baissé de manière significative au Canada comme aux États-Unis, va suivre la même tendance en Europe, ce qui pourrait mener à une consolidation

européenne des postes nationales soumises à la concurrence d'entreprises privées. L'avenir de la poste est-il dans une entreprise européenne ou dans la diversification des services ?

Autrefois limitées à leur territoire national, les entreprises publiques œuvrent désormais dans une économie mondialisée. La logique de certains domaines d'activité a aussi pour effet que les frontières nationales s'effacent pour les entreprises publiques, que ce soit dans le domaine de l'électricité ou, depuis longtemps, dans celui de l'automobile. Électricité de France, par exemple, a des activités qui débordent des frontières françaises. Le mariage de Renault, dont le plus important actionnaire est l'État français (15 % du capital), avec Nissan illustre la nécessité pour les entreprises publiques de se développer dans la logique de leur secteur d'activité et donc, si celui-ci est mondialisé, de se mondialiser aussi. L'avenir de Renault est dans les marchés émergents comme le Brésil, qui devrait devenir son deuxième marché après la France, mais devant l'Allemagne[1]. Areva et Électricité de France, toutes deux détenues majoritairement par l'État français, sont des entreprises qui misent sur la mise en activité de réacteurs nucléaires partout dans le monde. En ce sens, ces entreprises misent sur les marchés mondialisés de leur domaine de spécialité, tout comme Hydro-Québec a des activités transfrontalières aux États-Unis.

Si l'intervention de l'État se perpétue, il n'est pas nécessaire qu'elle se fasse toujours par les mêmes instruments. Il est possible que la propriété dans un secteur économique réponde, à un moment dans le temps, à des impératifs stratégiques ou de politique économique qui n'existent plus par la suite, ou que le secteur en question soit radicalement transformé. Les communications internationales furent longtemps l'apanage d'entreprises publiques. Les innovations technologiques ont éliminé ces monopoles, facilitant leur privatisation ou rendant inutile leur maintien dans le giron de l'État. Dans de nombreux pays, les entreprises de télécommunication ont été vendues ou données au secteur privé. Les anciens monopoles sont souvent devenus des entreprises en concurrence avec le secteur privé.

Les entreprises publiques ont également un aspect financier important. Lorsqu'on aborde le sujet des finances publiques, on pense généralement au budget et aux impôts plutôt qu'à l'apport des sociétés d'État. Pourtant, un dixième des revenus de l'État québécois provient des bénéfices de ses entreprises publiques[2]. Et ces revenus découlent surtout de trois sociétés d'État. Outre ceux que génère Hydro-Québec, les revenus tirés par l'État québécois de ses entreprises publiques viennent principalement de Loto-Québec et de la Société des alcools du Québec. Les autres entreprises publiques comme Investissement Québec ont d'abord une vocation de développement économique (198 millions de dollars de revenus sur 4,838 milliards en 2010, contre 84 millions de dollars sur 6,227 milliards en 2006). Ce développement économique est censé se faire avec une certaine rentabilité pour les entreprises

1. « Sous la pression de l'État, Renault veut tourner la page », *LeMonde.fr*, 31 mai 2011 ; « Renault renoue avec les bénéfices en 2010 », *LeMonde.fr* avec AFP et Reuters, 10 février 2011.

2. Gouvernement du Québec, *Comptes publics* 2006-2007 et 2010-2011, vol. 1, États financiers consolidés du gouvernement du Québec, année financière terminée le 31 mars 2007, pages 24, 25 et 115 et pages 28 et 139 pour l'année se terminant le 31 mars 2011. Ces sommes sont calculées après le transfert au Fonds des générations, mais avant les transferts du gouvernement fédéral, qui augmentent les revenus totaux du gouvernement à 65,196 milliards de dollars.

publiques, mais l'ordre de grandeur de leurs revenus n'est aucunement comparable aux bénéfices déjà mentionnés. Le faible coût de financement du secteur public peut constituer un avantage concurrentiel (Bernier, 2004).

1.1. Les entreprises publiques canadiennes

Roberts (2002) explique en grande partie le développement de l'État canadien par la création d'entreprises publiques. Radio-Canada, Air Canada, le Canadien National, Énergie atomique du Canada, Teleglobe, etc. sont ou ont été des éléments importants de l'État canadien. Historiquement, dans un système très décentralisé, avec une faible capacité de régulation économique, l'État canadien s'est beaucoup fié à ses entreprises publiques. Celles-ci ont suppléé à des entreprises privées qui avaient échoué. C'est ainsi que le gouvernement fédéral a, de la Confédération à 1920, consolidé peu à peu des entreprises de chemin de fer, cette consolidation débouchant sur la création du Canadien National. Le rôle du gouvernement canadien dans le domaine des munitions pendant la Première Guerre mondiale a ensuite démontré qu'il pouvait faire du développement économique par son intervention directe (Roberts, 2002, p. 210). Puis, dans la grisaille économique des années 1930, outre la Banque du Canada, Radio-Canada et Trans-Canada Airlines, l'ancêtre d'Air Canada, ont été créées. Les possibilités qu'offrait la technologie, mais aussi la volonté d'intervenir dans l'économie, ont amené l'État à jouer un nouveau rôle par l'entremise de ses entreprises publiques. Roberts considère en fait que l'innovation du siècle dernier est le développement spectaculaire des organismes autonomes qui sont venus compléter l'action des ministères et des agences centrales. Il souligne que ce développement ne s'est pas fait de manière continue, mais par tâtonnements et sous l'effet des deux guerres mondiales.

Les écrits récents sur les entreprises publiques fédérales et leur mode de fonctionnement au sein du système fédéral sont rares. Dans des secteurs en concurrence et souvent très fortement réglementés, on a longtemps jugé que les entreprises publiques pouvaient être aussi efficaces que leurs consœurs du secteur privé. Par exemple, Air Canada, alors encore société de la Couronne, avait un rendement comparable à celui des entreprises privées américaines de transport aérien. Le Canadien National avait une performance économique comparable à celle du Canadien Pacifique. Le chapitre 15 de l'Accord de libre-échange nord-américain prévoyait qu'elles étaient exclues des normes habituelles. Il y a peu d'écrits sur le sujet parce que depuis 1980, on s'est intéressé aux privatisations, autant au Canada qu'ailleurs autour du monde (Stanbury, 1994). La Grande-Bretagne, d'où était issu le modèle utilisé pour créer Radio-Canada, entre autres, servait désormais d'exemple pour les privatisations. Brian Mulroney a suivi cette fois les traces de Margaret Thatcher, notamment par la vente de Petro-Canada, qui avait grandement indisposé l'Ouest canadien. Les privatisations étaient alors vues comme une façon de rationaliser les portefeuilles des gouvernements (Laux et Molot, 1988). De 1985 à 1999, 26 sociétés de la Couronne ont ainsi été vendues (Roberts, 2002, p. 29).

Cependant, en 2010, le gouvernement canadien avait encore un portefeuille non négligeable d'entreprises publiques (Bernier et Farinas, 2010). La création par l'État fédéral, en 2007, de la Collectivité des organismes fédéraux, un réseau de hauts dirigeants d'organisations publiques, constitue une innovation intéressante pour gérer ces entreprises. Un réseau informel existait auparavant, mais ce réseau désiré par les organismes centraux permet aux organismes autonomes, dont les entreprises publiques, de se coordonner et de se faire entendre comme les ministères. Cette collectivité leur donne donc une voix qu'ils n'avaient pas jusque-là.

1.2. Les sociétés d'État québécoises

La question demeure à savoir quels instruments de politique économique sont disponibles et nécessaires pour un État fédéré. Dans le contexte de l'internationalisation de l'économie, la panoplie d'instruments facilitant la mise en œuvre de la politique économique est restreinte. Les accords de libre-échange et le General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) limitent le recours aux tarifs douaniers ou aux subventions. Au Canada, les instruments de politique économique sont répartis entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Le gouvernement fédéral a l'entière responsabilité de la politique monétaire, et les deux paliers de gouvernement se partagent la politique fiscale, les subventions et la réglementation. Confrontées à un appauvrissement des instruments de politique, les provinces ont tout intérêt à conserver leurs sociétés d'État.

Lorsque le Parti libéral de Jean Lesage a pris le pouvoir en 1960, le rôle des sociétés d'État était minimal. Hydro-Québec ne distribuait de l'électricité que dans la région montréalaise et ce, depuis 1944, alors qu'Hydro-Ontario existait depuis 1907. Radio-Québec avait été créée uniquement sur papier et ce qui devait devenir la Société des alcools du Québec fut le résultat local de la Prohibition. Les instruments ont existé parce que l'État québécois en avait besoin. Hydro-Québec dans sa version moderne, la Caisse de dépôt et placement et d'autres sociétés d'État ont vu le jour dans les années 1960. Ces institutions sont donc nées au début de la Révolution tranquille, mais en fait, c'est au cours des années 1970, quand l'action de l'État s'est précisée, que le nombre d'organismes autonomes s'est accru le plus rapidement (Simard et Bernier, 1992, p. 78). Roland Parenteau (1980) a écrit que les instruments de politique créés dans les années 1960 l'ont été pour mettre en œuvre des politiques écrites dans les années 1970. La Révolution tranquille est l'exemple le plus patent de la montée d'un État provincial au Canada (Young *et al.*, 1984). Les sociétés d'État québécoises devaient être les outils d'un rattrapage alors jugé urgent dans tous les secteurs de l'économie québécoise.

Les querelles de compétences entre le gouvernement fédéral et le Québec ont souvent eu pour prétexte les organismes autonomes. Les recherchistes de la Commission Macdonald craignaient que les provinces utilisent les sociétés d'État pour pervertir la Constitution canadienne (Huffman *et al.*, 1985). Ottawa s'est longtemps préoccupée de Radio-Québec. En 1981, le gouvernement fédéral a adopté un projet de loi en passant d'abord par le Sénat pour contrer une prise de contrôle du Canadien Pacifique par la Caisse de dépôt et placement.

La croissance des institutions gouvernementales québécoises ne s'est pas toujours faite dans l'ordre. Citons le cas de Radio-Québec, dont l'existence légale avait été promulguée dans les années 1940. La société est activée en 1969, quelques mois avant la création du ministère des Communications, dont elle relève. De même, Hydro-Québec et Soquip s'occuperont des besoins énergétiques du Québec pendant plus de quinze ans dans un cas, dix dans l'autre, avant que le vieux ministère des Terres et Forêts, devenu ministère des Richesses naturelles, ne se transforme enfin en ministère de l'Énergie et des Ressources. En 1964, c'est le ministre des Richesses naturelles qui répond aux questions de l'Assemblée législative concernant Sidbec ; le projet d'aciérie étatique est pourtant censé être du ressort du ministre de l'Industrie. Cette apparente confusion peut cacher une autre logique. Dans un État faible, où les ministères étaient inféodés aux grandes sociétés qui exploitaient les richesses naturelles, il n'est pas impossible que l'État, en fondant des sociétés d'État, ait cherché à créer des îlots administratifs plus autonomes sur le plan décisionnel (Parenteau, 1980 ; Skocpol, 1985). Pour le Québec, cette autonomie relative de l'État garantissait aussi qu'une partie de la croissance économique serait assurée par des entreprises dont les centres de décision ne seraient ni à Toronto ni à New York, mais au Québec. Les entreprises de l'État québécois devaient permettre de résoudre les problèmes structurels de l'économie québécoise (Gouvernement du Québec, 1964).

2. LE CONTRÔLE ET LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Pendant longtemps, on a déploré la difficulté qu'avaient les gouvernements à contrôler les entreprises publiques. On parle aujourd'hui de gouvernance au lieu de contrôle. Cette difficulté, qui porte en fait sur une portion d'un cycle, est une des deux grandes raisons qui ont légitimé aux yeux de plusieurs la privatisation de ces entreprises. L'autre grande raison est qu'il a été estimé que leur performance, en particulier économique, était en deçà de leur potentiel et qu'une fois privatisées, elles seraient plus efficaces. Il en sera question dans la troisième section.

Pour revenir au contrôle ou à son absence, il faut souligner les travaux de Taïeb Hafsi (1989) et de ses collaborateurs sur le sujet. Le manque de contrôle n'est qu'une étape du cycle de relations entre l'État et une entreprise publique. Autour de la création d'une telle entreprise, les gestionnaires au sein du gouvernement et à la tête de la nouvelle entreprise collaborent. Ils ont souvent préparé l'entreprise ensemble. Puis, peu à peu, les nécessités de l'activité principale de l'entreprise poussent ses dirigeants à l'organiser en fonction de la logique du secteur d'activité (Thompson, 1968). Cette évolution peut engendrer une période de confrontation. L'entreprise publique doit avoir la marge de manœuvre nécessaire pour réaliser sa mission dans les meilleures conditions (Aharoni, 1986). Si l'entreprise publique a les ressources nécessaires, en particulier l'autonomie financière que lui permet son volet commercial, il est possible qu'elle devienne relativement autonome face au gouvernement. En ce sens, le rôle d'instrument est temporaire si la gouvernance n'est pas bien organisée.

On distingue habituellement deux types de gouvernance. La définition la plus brève qu'on puisse en donner est « l'art de gouverner ». Le mot existait en vieux français, mais il était tombé en désuétude, avant de revenir à la mode au cours des deux dernières décennies parce qu'il était utilisé en anglais dans le sens qui lui est donné ici. La gouvernance sociale traite du lien entre l'État et les parties prenantes sur un enjeu de société. Alors que l'État n'a pas ou n'a plus la légitimité nécessaire pour décider seul de l'intérêt général, divers mécanismes de consultation ont été développés pour tenir compte de ce que veulent les parties prenantes (*stakeholders*). On parle aussi de gouvernance corporative ou d'entreprise pour désigner, que ce soit dans le secteur public ou privé, la façon d'organiser au sommet des entreprises les relations entre les différents acteurs mis en cause.

La gouvernance d'entreprise désigne tout d'abord l'articulation des relations formelles et informelles entre la direction générale d'une entreprise et ses actionnaires ou propriétaires, représentés à son conseil d'administration. Ceux-ci vont définir la stratégie de l'organisation, approuver son budget et discuter des principaux enjeux auxquels doit faire face une grande entreprise. La prise de décision doit tenir compte de la rentabilité, mais aussi de considérations de développement durable et de responsabilité sociale. On attend plus particulièrement des entreprises publiques qu'elles manifestent un comportement éthique et beaucoup de transparence, justement à cause de leur caractère public (Simard, Dupuis et Bernier, 2006).

Lorsqu'on parle de gouvernance, on fait référence à un ensemble complexe de lois et règlements, aux mécanismes, à des normes et coutumes et aux processus qui permettent de gouverner une entreprise (Lynn, Heinrich et Hill, 2000). Plus précisément, il s'agit en fait des rapports entre la haute direction d'une entreprise publique, son conseil d'administration et l'environnement institutionnel de cette entreprise, qui est relativement autonome, contrairement à la direction d'un ministère, soit le ministre dit de tutelle, parfois le premier ministre et, sous ceux-ci, les hauts fonctionnaires que sont les sous-ministres ainsi que les organismes centraux chargés des entreprises publiques aux ministères des Finances ou au Secrétariat du Conseil du Trésor, selon le gouvernement. Les entreprises publiques doivent aussi comparaître devant les commissions parlementaires qui traitent de leur domaine d'activité.

La gouvernance des entreprises publiques a ceci de particulier qu'elles ont un actionnaire unique, qui est le gouvernement. Une entreprise publique a un ministre dit de tutelle, qui est l'interlocuteur privilégié de ses dirigeants. Les gouvernements ont jugé nécessaire ou utile que des représentants de divers milieux touchés par les activités de l'entreprise publique aient voix au chapitre pour que sa gouvernance prenne en compte leurs points de vue. C'est ainsi, par exemple, qu'historiquement, le conseil de la Caisse de dépôt et placement du Québec comptait des représentants du Mouvement Desjardins et d'une grande centrale syndicale, en plus du président de la Régie des rentes du Québec.

Certains scandales survenus dans de grandes entreprises privées (Enron, WorldCom), mais aussi les difficultés qu'ont connues par exemple la Caisse de dépôt et placement ou la Société des alcools du Québec, ont poussé les gouvernements à repenser la gouvernance de ses entreprises. Au Québec, le gouvernement a adopté en 2006 une loi qui visait à uniformiser les pratiques des sociétés d'État. Cette loi

stipulait que désormais la moitié des administrateurs d'un conseil d'administration devaient être des femmes. On a entre autres uniformisé l'existence de trois comités au sein des conseils d'administration : le comité de gouvernance et d'éthique, le comité de vérification et le comité des ressources humaines. L'existence de ces trois comités est devenue une façon de rendre les conseils moins passifs que par le passé en s'assurant qu'ils seraient capables de débattre des enjeux qui méritent leur attention sans que les anciens comités exécutifs, maintenant abolis, contrôlent les discussions au conseil d'administration. On a aussi augmenté l'importance théorique du conseil d'administration et surtout du président du conseil. Il a été jugé nécessaire que les membres du conseil d'administration soient indépendants de la haute direction de l'entreprise. Calpers, le grand fonds de retraite californien, en a fait une condition de ses investissements dans des entreprises. Au Canada, le rapport Day a aussi plaidé pour une réforme similaire. La nomination des administrateurs devrait être faite en fonction de grilles de compétences préparées par le conseil, qui connaît ses besoins particuliers et qui peut ainsi conseiller le gouvernement qui nomme les administrateurs. Ce mouvement n'est pas unique au Québec : le gouvernement canadien a lui aussi révisé le cadre de gouvernance de ses entreprises publiques.

L'OCDE plaide pour une certaine distance entre les entreprises publiques et les gouvernements, de manière à améliorer la gouvernance de ces entreprises (Fredericks, 2011). En Italie, un des problèmes de l'économie est la difficulté de gouvernance des entreprises, publiques ou privées[3]. Au Royaume-Uni, on s'est inquiété de la gouvernance de la Royal Bank of Scotland. Kirkpatrick (2009) attribue en grande partie les difficultés des banques irlandaises à leur mauvaise gouvernance. Sokol (2009) juge qu'en général la gouvernance des entreprises publiques laisse à désirer. Le 5 avril 2011, la Commission européenne a lancé une consultation sur les moyens d'améliorer la gouvernance des entreprises. On annonçait alors que « l'une des leçons de la crise financière est que la gouvernance des entreprises, qui jusqu'à présent, reposait généralement sur l'autodiscipline, n'a pas été aussi efficace qu'elle aurait pu l'être[4] ».

On a longtemps estimé que si la performance des entreprises publiques était moins bonne que celle du secteur privé, ce n'était pas parce qu'on avait nationalisé des secteurs économiques que le secteur privé jugeait désormais non rentables, mais plutôt parce que le contrôle exercé par les gouvernements sur les entreprises était insatisfaisant. On ne parle plus de contrôle mais de gouvernance, et l'amélioration de l'efficacité des conseils d'administration que souhaite l'Union européenne peut aussi s'appliquer aux entreprises publiques. Il faut, pour ce faire, des conseils d'administration plus efficaces qui jouent leur rôle correctement. Il faut que les nominations à ces conseils relèvent moins de l'arbitraire politique. Il faut aussi que chaque maillon de la chaîne de gouvernance joue son rôle. Il y a dans ce domaine des améliorations encore importantes à réaliser. C'est aussi dans cet espace qu'existe la possibilité

3. « Italy may not dodge the next crisis », *Reuters*, 23 mai 2011, <http://www.trust.org/trustlaw/news/breakingviews-italy-may-not-dodge-the-next-crisis>.

4. « Comment améliorer la gouvernance des entreprises en Europe ? », *Europa*, 5 avril 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do ?reference=IP/11/404&format=HTML&aged=0&language=FR&gui Language=fr>.

d'insuffler aux entreprises nationalisées les objectifs de politique économique. La relation *at arm's length* qui doit exister signifie non pas que le gouvernement ne peut pas exercer de contrôle, mais que la gouvernance peut être améliorée.

Une gouvernance adéquate peut rendre la privatisation inutile et mener à une orientation stratégique des entreprises fondée sur l'intérêt général et non à son détriment, comme ce fut le cas avant la crise (Bernier et Simard, 2007). Cette gouvernance nécessite un conseil d'administration où diverses parties prenantes de la société sont représentées et auquel le ministère de tutelle laisse une marge de manœuvre suffisante. Ce conseil doit aussi être indépendant de la direction de l'entreprise pour assurer un contrôle des salaires et des primes (Kirkpatrick, 2009). Enfin, les administrateurs doivent avoir les compétences nécessaires en comptabilité, en droit et en gestion pour comprendre ce que fait l'entreprise sans être à la merci du savoir des dirigeants (Bernier et Pelletier, 2008). Il faut aussi instaurer des pratiques d'étalonnage et des mécanismes d'imputabilité (Sokol, 2009). De plus, le mouvement actuel sur l'importance accrue de la responsabilité sociale des entreprises peut être une façon de transformer la gouvernance des entreprises publiques et privées.

3. PRIVATISER OU NE PAS PRIVATISER ?

Les entreprises publiques peuvent être un instrument d'intervention temporaire. On peut juger préférable de les privatiser parce que leur secteur économique a évolué et que l'intervention de l'État dans l'économie n'est plus nécessaire. On peut, comme nous l'avons évoqué, estimer que le contrôle ou les mécanismes de gouvernance sont insuffisants et que l'entreprise publique ne joue pas son rôle correctement. On peut aussi conclure que leur rendement est insuffisant. Ce que nous voulons ajouter dans cette section, c'est que si la première raison existera toujours, on peut penser que la seconde ne tient pas. Les mécanismes de gouvernance peuvent être transformés et l'ont été. On a beaucoup évoqué la question du rendement insuffisant. Nous verrons plus loin, en nous basant sur une étude de Bernier et Hafsi (2005), que le débat n'est pas si facile à clore et que les études sur la privatisation souffrent de lacunes méthodologiques.

C'est sous Margaret Thatcher que les privatisations sont devenues à la mode. Son virage à droite a permis à Thatcher de se distancer de son prédécesseur à la tête des conservateurs, Edward Heath, et de consolider sa base dans le parti. Les privatisations débutèrent par les logements sociaux, d'abord populaires puis destinés à une population relativement aisée, ce qui donna plus de légitimité à tout le programme et justifia son intensification. British Airways et British Telecom sont encore aujourd'hui les cas de privatisation les plus cités (voir Galal *et al.*, 1994). En 1988, 40 % du secteur industriel avait été vendu. Le nombre de personnes possédant des actions passa de 3 à 9 millions pendant que les ventes atteignaient 53 millions de livres. Cette période coïncida avec une période de grande prospérité (Martin et Parker, 1995). D'autres moyens de transformer l'économie auraient pu être employés, mais la privatisation demeure un des signes les plus visibles de la transformation de l'État britannique.

De nombreux travaux ont porté sur la performance des entreprises publiques. Les travaux de recherche les plus anciens avaient tendance à considérer que, toutes choses étant égales par ailleurs, les entreprises publiques réussissaient aussi bien que les entreprises privées engagées dans les mêmes activités (Aharoni, 1986). Les travaux plus récents ont toutefois justifié la privatisation d'entreprises publiques en considérant que le secteur privé est nettement plus performant (Vining et Boardman, 1992). Mais de nombreuses études incitent aussi à croire que cette conclusion est souvent trop rapide parce qu'elle conforte des positions idéologiques dominantes (Megginson et Netter, 2001 ; Bernier et Hafsi, 2005). Ces derniers travaux s'appuient sur des recherches qui visaient à comprendre ce qui expliquait la performance des entreprises publiques. Ainsi, Bernier *et al.* (1997) se sont intéressés à ce qui explique la performance financière des sociétés d'État au Québec. Ils ont avancé que la nature des dirigeants de ces entreprises est souvent plus importante que celle de leurs propriétaires. Les entreprises publiques ont certes un actionnaire principal influent, mais elles ont aussi des activités qui imposent un certain nombre de décisions. Par exemple, Air Canada, qu'elle soit publique ou privatisée, doit faire voler des avions de façon sécuritaire.

Le Royaume-Uni où Margaret Thatcher a pris le pouvoir en 1979 avait un réseau d'entreprises publiques comparable à ce qui existait alors dans d'autres pays d'Europe, mais c'est là que le changement a été le plus grand. Pour la Grande-Bretagne, Pirie (1985) a parlé du plus grand changement de propriété depuis la nationalisation des monastères par Henri VIII. Les privatisations venaient aussi du fait que ces entreprises avaient connu des échecs certains (Heald, 1985). L'exemple anglais a été suivi et cité ici (voir Gouvernement du Canada, 1986 ; Gouvernement du Québec, 1986). La Banque mondiale a fait valoir cette méthode comme une nécessité pour ceux qui devaient restructurer leur économie (Nellis et Kiteri, 1989). Dans de nombreux pays, les privatisations ont permis de juguler des pertes financières répétées, mais surtout de permettre à l'État de rediriger ses investissements vers des secteurs économiques stratégiques au lieu de demeurer dans des industries qui étaient déjà en difficulté il y a quatre-vingt ans, comme le transport urbain ou les trains de banlieue. Trop souvent, l'État avait récupéré des entreprises utiles pour la société dont l'entreprise privée ne voulait plus parce que le rendement n'était pas au rendez-vous. On ne peut guère ensuite reprocher au secteur public son incapacité à atteindre une grande rentabilité avec la même entreprise.

Le mot « privatisation » n'apparaît pas dans le manifeste électoral lancé par Margaret Thatcher en 1979. Après quelques succès initiaux, cette méthode de transformation de l'État allait toutefois devenir fort populaire. Dans certains cas, on cesse aussi l'hémorragie financière si ces entreprises sont déficitaires ; mieux encore, on reçoit une certaine somme pour les actifs vendus, ce qui permet d'équilibrer le budget. En Grande-Bretagne, on a même calculé que les entreprises vendues rapportaient en impôts ce que les anciennes entreprises nationalisées coûtaient en pertes d'exploitation. Il est possible, sans réformer le reste de l'appareil d'État, d'équilibrer le budget en vendant chaque année un certain nombre d'actifs. Le passage des mémoires de Margaret Thatcher sur le pourquoi des privatisations est clair :

> *Privatization, no less than the tax structure, was fundamental to improving Britain's economic performance. But for me it was also far more than that : it was one of the central means of reversing the corrosive and corrupting effects of socialism* […] *The state should not be in business* […] *But state-owned businesses can never function as proper businesses*[5] (Thatcher, 1993, p. 676-677).

Laissant de côté les objectifs sociaux que ces entreprises doivent atteindre, de nombreuses études qui ont suivi ont scruté la performance financière des entreprises privatisées. La grande majorité de ces études ont conclu qu'effectivement, les entreprises privatisées affichent de meilleurs résultats que les entreprises publiques qui les ont précédées (voir Vining et Boardman, 1992 ; Megginson et Netter, 2001). L'État intervient pourtant dans l'économie depuis toujours. Faut-il y voir comme madame Thatcher l'effet corrosif et corrupteur du socialisme ? L'essor de la richesse de Londres peut être rattaché à une obligation étatique, vieille de plusieurs siècles, d'enregistrer en Angleterre et non aux Pays-Bas, comme c'était alors souvent le cas, les bateaux qui voulaient commercer dans le port de Londres.

Qu'est-ce qui explique la performance des entreprises publiques ? La réponse à cette question devrait nous permettre d'évaluer si leur appartenance au secteur public nuit à leur performance et, dans l'affirmative, justifier leur privatisation éventuelle. Lorsqu'il est question de performance, le plus aisé est d'étudier le rendement financier. Les indicateurs financiers sont un reflet de la capacité qu'a l'entreprise de bien exploiter la technologie dont elle dispose. De plus, la légitimité de l'intervention gouvernementale pour une société d'État ne peut être que renforcée par une performance financière solide. Megginson et Netter (2001) tirent les conclusions suivantes de vingt ans de recherche sur les privatisations :

1. La privatisation d'entreprises publiques est un type de réforme qui est important. La part des entreprises publiques dans le PNB mondial a diminué de 4 %.
2. Les recherches (sauf Martin et Parker, 1995) concluent que les entreprises privées sont plus efficaces et plus rentables que les entreprises publiques comparables. Il semble également que les réformes des entreprises publiques soient plus réussies lorsqu'elles accompagnent des privatisations.
3. Les ventes d'actifs ou les émissions d'actions sont plus efficaces que les autres modes de privatisation comme les *vouchers* ou les privatisations de masse.
4. La plupart des gouvernements émettent les actions des entreprises qu'ils privatisent sous leur valeur réelle.
5. L'emploi dans les entreprises privatisées diminue.

5. « La privatisation, autant que la taxation, était essentielle pour l'amélioration de la performance économique de la Grande-Bretagne. Mais pour moi, c'était bien plus que cela : c'était l'un des moyens de renverser les effets corrosifs et corrupteurs du socialisme […] L'État ne doit pas être en affaires […] Mais les entreprises d'État ne peuvent jamais fonctionner convenablement. »

6. De façon à maximiser les améliorations de performance, il faut changer les équipes de gestion pour y placer des gestionnaires entrepreneurs.
7. Le rendement initial des offres publiques d'achat est beaucoup plus élevé dans le cas d'une privatisation que d'un lancement d'actions dans le secteur privé.
8. Les programmes de privatisation à grande échelle mènent à une capitalisation accrue sur les marchés boursiers nationaux et à une augmentation des volumes de transactions.
9. La privatisation est fréquemment l'amorce de la modernisation de la gouvernance des entreprises dans les pays où cette méthode a été employée.

Megginson et Netter (2001) ajoutent que les recherches futures devraient tout d'abord porter sur les étapes de la privatisation et sur la possibilité d'y substituer des réformes des organisations publiques autres que le désinvestissement. Deuxièmement, d'autres travaux sur l'effet des privatisations sur la main-d'œuvre seront nécessaires. Finalement, les auteurs suggèrent d'étudier de façon approfondie en quoi la privatisation d'entreprises publiques permet à un pays d'adapter son économie à des tendances lourdes comme la mondialisation et le développement accéléré des secteurs liés aux technologies de l'information. D'autres auteurs ajoutent des éléments à cette liste de travaux à venir : Prizzia (2001) écrit par exemple que les avantages sociaux des privatisations sont inégaux. Il conclut que dans plusieurs cas, il vaut mieux étudier leur efficacité et leurs effets sur les collectivités touchées.

Certaines incohérences dans le concert d'éloges sur l'amélioration de la performance des entreprises privatisées ont amené une remise en question des résultats des travaux sur le sujet. Par exemple, Boardman, Laurin et Vining (2002) ont analysé les résultats de neuf privatisations au Canada où des actions ont été émises. Utilisant de multiples indicateurs, ils concluent que les nouveaux actionnaires ont obtenu des rendements très positifs en considérant une période de trois ans avant et après la privatisation. Par ailleurs, les travaux de Martin et Parker (1997) portent à croire que cette période de trois ans avant et après est la seule où la privatisation ait un effet positif. Sur une période plus longue, l'effet des réformes entreprises pour faciliter la vente s'estompe. Sachant que les gouvernements ont tendance à vendre les entreprises en deçà de leur valeur au marché pour en faciliter la vente, il est logique que le rendement soit excellent. Ce rendement est cependant obtenu aux dépens des contribuables, qui n'obtiennent pas le prix de vente auquel ils auraient droit. Par ailleurs, Bhattacharyya *et al.* (1994) ont estimé que les entreprises de gestion des eaux publiques réussissaient mieux que les entreprises privées, ce que des études comparées plus anciennes ont aussi permis de constater (Aharoni, 1986, ch. 5 ; Borins et Boothman, 1985). L'amélioration de la performance provient très souvent des réformes entreprises dans ces entreprises avant leur vente (Megginson et Netter, 2001).

La méthodologie des recherches sur les privatisations est une question qui a trop souvent été négligée parce que les conclusions renforçaient les idées généralement acceptées sur le sujet. Parmi les études les plus citées, celle de Vining et Boardman (1992) compare 249 entreprises privées à 93 entreprises mixtes, 16 coopératives et seulement 12 entreprises publiques. Les travaux empiriques sur les privatisations en Grande-Bretagne couvrent habituellement environ une douzaine de cas (Martin et Parker, 1995). La petite taille de ces échantillons explique en partie que les résultats ne vont pas tous dans la même direction. Selon Bishop et Kay (1988), ce sont la croissance et la rentabilité qui ont mené aux privatisations et non le contraire. Yarrow (1989) identifie trois cas de privatisations réussies sur les sept qu'il a étudiés. Martin et Parker considèrent que six des onze cas qu'ils ont étudiés sont des privatisations qui ont mené à une amélioration de la performance. Ils ajoutent que la performance avait progressé avant la privatisation, lorsque les entreprises avaient été réformées. Hartley *et al.* (1991) n'ont pas conclu que la privatisation améliorait la performance, compte tenu des effets des cycles économiques. Bishop et Thompson (1992) ont comparé les résultats, au fil des années 1970 et 1980, de neuf entreprises dont la performance s'est améliorée, mais la privatisation n'est qu'une variable explicative parmi une myriade d'autres. Haskel et Szymanski (1993), qui ont étudié 12 entreprises publiques sur 16 ans, concluent que la privatisation est moins importante que la présence de concurrents. Ils arrivent également à la conclusion que la productivité n'a pas augmenté à la suite de la privatisation. Quand les études sur la privatisation concluent à son effet bénéfique sur la performance, c'est que les données ou les conclusions sont agrégées.

Reprenons ces questions dans le vocabulaire de la méthode quasi expérimentale selon laquelle une privatisation est une série chronologique interrompue (Cook et Campbell, 1979). Il est difficile d'isoler l'incidence d'une décision des autres variables qui entrent en ligne de compte. Cette méthode permet d'examiner certaines incohérences dans les résultats des études sur les privatisations. En voici quelques exemples.

- Validité interne :
  - Les cycles économiques ont un effet sur la performance des entreprises, pas uniquement leur privatisation (Martin et Parker, 1997).
  - Des données indiquent qu'alors que la performance des entreprises privatisées s'améliore, la performance de celles qui ne l'ont pas été s'améliore aussi. Est-ce encore un effet du cycle économique ?
  - Comme Megginson et Netter (2001) le soulignent, la période de réforme avant la vente a une incidence. Faut-il conclure que c'est la privatisation ou le traitement précédent qui explique le changement de performance ?
  - Après les scandales Enron et WorldCom, peut-on se fier aux données financières des entreprises privatisées ? Selon Molz et Hafsi (1997), les états financiers sont restructurés pour améliorer la viabilité commerciale de l'entreprise. Est-ce alors la performance qui est améliorée ou sont-ce plutôt les chiffres qui en rendent compte ?

- Lorsqu'on mesure une augmentation des bénéfices, tient-on compte du fait que les entreprises publiques n'avaient pas toujours comme mission de produire un bénéfice (Parenteau, 1980) ? D'autres mesures comme l'effet de levier financier ou les variables sur la main-d'œuvre donnent des résultats peu clairs (Dewenter et Malatesta, 2001), alors que l'augmentation de la productivité semble évidente.
- Quel est l'effet des méthodes statistiques employées sur le résultat même ? Pourrait-on reproduire ces études ?
- La modification des échantillons, déjà mentionnée, change les chiffres obtenus (Megginson et Netter, 2001). Par exemple, Vining et Boardman (1992) excluent de leur liste d'entreprises publiques la Caisse de dépôt et placement du Québec, qui est alors la plus rentable de cette liste. Cette omission aide à arriver à la conclusion que les entreprises publiques sont moins rentables que les entreprises privées.
- Il serait intéressant d'étudier les causes de la faillite de certaines entreprises privatisées. Serait-ce que l'entreprise privée ne rime pas toujours avec succès ?

• Validité externe :

- Les mesures ont-elles des effets croisés ? Des résultats statistiques indiquent que lorsqu'on prend les mesures au cours d'une vague de privatisation, la performance des entreprises publiques progresse. Faut-il en conclure que le fait de toujours avoir une privatisation en préparation est un excellent moyen pour un gouvernement de maintenir la pression sur les gestionnaires de ses entreprises publiques ?
- L'interaction entre la sélection de cas et le traitement expérimental : les gouvernements commencent toujours leurs vagues de privatisation par les cas les plus faciles ou les meilleurs exemples. Plus on choisit d'analyser les résultats rapidement, plus on considère que les résultats sont positifs. Une étude portant uniquement sur la privatisation des trains de banlieue en Grande-Bretagne serait plus négative qu'une étude sur celle de British Airways (voir Haubrich, 2001).
- Existe-t-il un « effet Hawthorne » ? Quel est l'effet de l'attention politique et médiatique sur les gestionnaires des entreprises à privatiser et privatisées ?
- Peut-on distinguer l'effet des privatisations des autres réformes économiques : déréglementation, lois fiscales, etc. ? Les travaux qui insistent sur l'importance de la concurrence comme variable causale vont dans ce sens (voir Vickers et Yarrow, 1988). Est-ce la

situation de monopole ou de propriété d'État qui pose problème ? Pour Bozec et Dia (2003) aussi, la commercialisation est préférable à la privatisation pour améliorer la performance. On peut en dire autant de la réglementation (Bortolotti *et al.*, 1998).

- La privatisation a-t-elle un effet réel ou apparent ? Autrement dit, aurait-on pu arriver aux mêmes résultats en réformant les entreprises publiques ?

Toutes ces questions sur les éléments susceptibles d'influer sur le lien causal entre privatisation et amélioration de la performance nous incitent à avancer qu'il n'y a pas de lien évident entre la privatisation d'une entreprise et l'amélioration de sa performance. La privatisation peut entraîner une amélioration de la performance, mais cette amélioration peut être causée par d'autres variables occultées par la privatisation.

L'État peut devenir une machine administrative tellement complexe qu'il est préférable de le délester de certaines fonctions afin de se concentrer sur les plus stratégiques (Molz et Hafsi, 1997). Il est possible que l'État ait d'autres raisons de privatiser que la simple efficacité économique ou l'idéologie. Souvent, on vend une entreprise publique parce qu'elle est très difficile à gérer. Ce qui importe, c'est moins l'évaluation de la performance qui est faite que les objectifs poursuivis dans un environnement complexe. La vente d'une entreprise publique ou d'une de ses filiales peut être un moyen d'assurer la survie de l'appareil étatique. Dans un mode de gestion stratégique, le délestage est un instrument de gestion de l'intervention de l'État dans l'économie. Si l'intervention de l'État se perpétue ou qu'une certaine sagesse a été acquise au cours des siècles, il n'est pas nécessaire que cette intervention se fasse toujours par les mêmes instruments. Dans de nombreux pays, les entreprises de télécommunication ont été vendues au secteur privé. De même, les aciéries jugées essentielles il y a un demi-siècle n'ont plus l'aura qu'elles avaient.

Il faut aussi se souvenir que c'est dans la transformation en vue de la vente d'une entreprise publique, et non dans sa privatisation elle-même, que se trouve une grande partie de l'amélioration de sa performance (Bernier et Hafsi, 2005). Il faudrait consacrer une autre étude à la question de savoir si cette transformation serait possible sans la privatisation à l'horizon. Il faut retenir que la performance des entreprises dépend d'une multitude de facteurs. Depuis un triste onze septembre, de nombreuses compagnies aériennes ont connu d'énormes difficultés financières qui n'ont rien à voir avec la nature de leurs propriétaires. Par ailleurs, les travaux cités précédemment ne devraient pas nous amener à conclure que les privatisations sont à rejeter. Plusieurs cas de privatisations ont été célébrés avec justesse. Avant que Bombardier n'acquière Canadair, cette dernière n'avait pas de stratégie d'affaires digne de ce nom. Le gouvernement canadien a épongé le coût de la recherche et du développement de l'avion Challenger, qui a fait par la suite le succès de l'entreprise. Bombardier a ainsi créé des milliers d'emplois qui n'auraient pas été possibles dans l'ancienne formule de propriété. Ceci dit, comme une hirondelle ne fait pas le printemps, quelques exemples ne suffisent pas à conclure que l'État ne doit pas être en affaires. Au fil du temps, les séries chronologiques sur les résultats des privatisations aujourd'hui disponibles pour des études statistiques s'allongent et permettent

d'évaluer les effets à brève échéance et à plus long terme des privatisations. Ce qui est en cause, c'est le fait que la complexité des phénomènes qui expliquent les résultats des privatisations ne peut guère être prise en compte par les mesures de performance des entreprises avant et après leur privatisation. La question devient moins d'établir les résultats d'une privatisation que les raisons qui la justifient.

4. LE RENOUVEAU DES ENTREPRISES PUBLIQUES DANS LA CRISE

À la fin de la dernière décennie, les gouvernements des pays développés se sont trouvés aux prises avec une crise financière qui n'en finit plus de se résorber. General Motors, symbole du capitalisme américain depuis des décennies, a été nationalisée par les gouvernements américain, canadien et ontarien. Confrontés à la crise économique qui a débuté en 2008, les gouvernements d'Europe, d'Amérique latine et d'Amérique du Nord ont utilisé un instrument de politique économique que l'on croyait passé de mode : la nationalisation. Ils ont nationalisé principalement des banques, des producteurs automobiles, mais aussi d'autres entreprises en difficulté. Entre 2008 et 2010, plus d'une quarantaine de banques ont été nationalisées en tout ou en partie. L'État français a prêté 19,8 milliards d'euros aux banques qui devaient s'engager à continuer leurs prêts pour stimuler l'économie. Si on a fait grand cas des sauvetages en Irlande, il faut noter que même l'Allemagne a dû garantir les dépôts bancaires privés et renflouer la banque Hypo Real Estate pour 35 milliards d'euros. Il y a eu aussi sauvetages au Danemark, où des administrateurs gouvernementaux ont pris le contrôle d'institutions bancaires. Une entreprise publique, la Finansiel Stabilitet, y a été créée pour gérer les banques insolvables. En Espagne, le gouvernement a rescapé les caisses d'épargne et a poussé à une consolidation du secteur. Le gouvernement britannique est devenu un des propriétaires des magasins de musique HMV, qui se débattent dans un marché en grande transformation. Même les légendaires banques suisses ont été passées au microscope après des pertes importantes. Le gouvernement suisse est beaucoup trop petit pour rescaper l'Union de banques suisses (UBS) si jamais celle-ci menaçait de sombrer (Bance et Bernier, 2011).

Outre la nécessité que le système financier continue de fonctionner, est-ce que ces entreprises peuvent servir d'instruments de politique économique ? Il faut pour cela que leur gouvernance soit organisée en conséquence, mais aussi que les gouvernements aient des politiques à leur faire mettre en œuvre. Certains gouvernements ont des plans quinquennaux, comme ce fut longtemps le cas en France, mais dans d'autres traditions, le laissez-faire prime. Les entreprises nationalisées sont parfois performantes, mais on peut penser que, comme ce fut le cas dans la crise de 2008-2010, ce sont le plus souvent des entreprises en difficulté. Il est encore plus difficile d'intégrer ces entreprises dans des considérations de politique économique du fait que leur ajout à l'appareil d'État était rarement prévu et en plus que leur utilité possible dépend de leur niveau de dysfonctionnement au moment de leur rachat. La rapidité avec laquelle certains gouvernements ont rétrocédé les entreprises nationalisées depuis 2008 peut porter à croire qu'ils n'avaient pas l'intention de devenir banquiers, par exemple, ou qu'ils n'avaient pas de stratégie à laquelle

ces organisations pussent être utiles. L'aspect budgétaire peut être particulièrement important, comme ce fut le cas au cours de la crise économique, si les entreprises nationalisées sont en difficulté. Si un gouvernement décidait de conserver ces entreprises, il faudrait qu'il ait une stratégie, un plan pour elles. Peuvent-elles être utilisées dans une quelconque politique industrielle ? Si la politique industrielle européenne est désormais une politique de l'innovation, ces entreprises publiques peuvent-elles être utiles ?

La nationalisation, même temporaire, de ces entreprises peut être une occasion de réformer leur gouvernance, d'infléchir leurs choix stratégiques vers une plus grande défense de l'intérêt général. Est-ce que la crise aura été une occasion manquée de le faire ? Dans la série OECD Insights, l'OCDE a publié en 2010 un document intitulé *From Crisis to Recovery*, où on peut lire, dans la section sur l'avenir, que la question est « Quand les gouvernements retourneront-ils à la normale ? » (Keeley et Love, 2010, p. 118). Si la normale est celle des années qui ont mené à la crise, on peut faire l'hypothèse que ce retour n'est pas forcément souhaitable (Massey, 2011). Les recommandations de l'OCDE[6] et du FMI sont de revenir à l'orthodoxie des trente dernières années, mais d'autres pistes sont à explorer.

Au plus fort de la crise, les gouvernements avaient institué une série de mesures pour corriger les comportements du passé de ces organisations, comme l'a étudié l'OCDE, qui prônait toutefois une intervention aussi brève que possible des gouvernements[7]. Dans le cas de l'Irlande, on peut penser que la crise va se prolonger. Là aussi, les nationalisations des banques, sur le modèle de la Suède des années 1990, est apparue comme la solution la plus avantageuse, mais on peut présumer que les délais seront longs. La crise risque aussi de se prolonger en Grèce, en Italie, en Espagne, en Islande et au Portugal.

Alors que la crise aurait pu mener à des transformations importantes de la gouvernance des économies avec un retour à l'État (Bance et Bernier, 2011), pour le moment, on a plutôt l'impression d'une occasion manquée, à la fois, de réussir à contrôler ces secteurs grâce à des mécanismes de gouvernance et de leur faire appliquer une politique économique. Peut-on convaincre les banques de financer la politique industrielle de l'Union européenne ? Il faudra une réglementation plus stricte de leurs activités si elles retournent toutes au secteur privé. Sinon, on aurait pu, en gardant un secteur nationalisé, s'assurer de saines pratiques en vue de l'intérêt général.

6. Par exemple, dans le texte publié pour l'OCDE par Antonio Capobianco et Hans Christiansen, *Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises : Challenges and Policy Options*, OCDE, mai 2011, l'hypothèse de départ est que les entreprises publiques sont problématiques. Ce n'est qu'un exemple des textes sur la crise publiés par l'OCDE.

7. Voir *Recent Experience with Temporary Government Control or Ownership of Commercial Entities*, position paper by the OECD Working Group on Privatization and Corporate Governance of State-Owned Assets, 2009.

CONCLUSION ET QUESTIONS DE RECHERCHE

Les entreprises publiques ne sont pas un phénomène mineur dans le développement de l'État. Après 1945, l'État était devenu peu à peu un investisseur, un producteur et un commerçant (Laux et Molot, 1988). Dans la foulée des décolonisations, de nombreuses entreprises publiques ont aussi été créées dans les pays en développement. Au Canada, l'État fédéral et les provinces ont été propriétaires en tout ou en partie de plusieurs centaines d'entreprises dont les actifs totalisent des centaines de milliards de dollars. C'est surtout au cours des années 1960 et 1970 que le phénomène a pris de l'ampleur au Canada. Ces entreprises ont été mises en place par des gouvernements formés par des partis politiques provenant aussi bien de la droite conservatrice traditionnelle que de la mouvance sociale-démocrate. Dans un État qui avait une faible capacité de réguler l'économie, les entreprises publiques permettaient de gérer certains secteurs jugés essentiels pour le développement (Roberts, 2002).

Avec la remise en question de l'État-entrepreneur après 1980 dans tout l'Occident et la multitude de privatisations qui s'ensuivit, le poids économique des entreprises publiques a, d'année en année, considérablement diminué jusqu'à la crise de 2008. Dans certains secteurs d'activité, elles sont encore essentielles ; on n'a qu'à considérer des sociétés comme Hydro-Québec, la Caisse de dépôt et placement et la Société canadienne des postes pour s'en convaincre et réaliser *de facto* le rôle majeur que jouent encore ces sociétés. Dans certains domaines, l'intervention de l'État n'avait plus de raison d'être. Dans d'autres domaines, les privatisations furent faites pour des raisons idéologiques. Dans ce chapitre, nous avons avancé qu'entre l'État entrepreneur de jadis et l'État réduit après trente ans de privatisations et de réformes liées au nouveau management public, ces entreprises ont encore une place et un rôle à jouer dans la mise en œuvre des politiques publiques, rôle renouvelé depuis la crise de 2008 (Bance et Bernier, 2011). Le nouveau président français élu en 2012 veut en créer une nouvelle, mais quel est l'avenir de ce mode d'intervention dans l'économie ?

Concernant la performance de ces entreprises, il faut noter que si certaines ont été des gouffres financiers importants, d'autres ont permis à leur gouvernement de recevoir des revenus tout en réalisant leurs autres objectifs mentionnés. La recherche sur les causes de leur performance pousse à croire que celle-ci dépend davantage de la qualité de leur équipe de gestion, des objectifs qu'on leur demande d'atteindre et du domaine d'activité que de la nature de leurs propriétaires. Très souvent, l'effet du changement de propriété que constitue une privatisation a été temporaire et lié aux transformations faites avant la mise en vente (Bernier et Hafsi, 2005). De plus, les privatisations peuvent entraîner des coûts sociaux majeurs qu'on a eu tendance à négliger (Florio, 2004). Elles sont encore aujourd'hui une composante importante de l'État et vont continuer à l'être ; pour cela, toutefois, elles devront se réinventer.

CHAPITRE 22

L'ÉTAT, L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Maya Jegen

Pollution de l'eau et de l'air, augmentation des déchets ménagers et industriels, changement climatique, étalement urbain, perte de la diversité biologique : vu la diversité et la transversalité de ces enjeux, il n'est pas étonnant que la politique environnementale touche à de nombreuses politiques publiques qui l'affectent en retour. Les activités économiques et industrielles, l'agriculture, l'énergie et le transport, l'approvisionnement en eau, le développement rural et urbain ou la santé publique sont indissociables des problèmes environnementaux. Ce constat vaut particulièrement pour un pays comme le Canada qui est riche en ressources naturelles, aussi bien énergétiques que minières ou forestières. L'extraction des ressources naturelles fut essentielle pour le développement économique dès l'époque de l'exploration des Européens et demeure un fondement de l'économie canadienne jusqu'au XXIe siècle (Hutton, 2008, p. 39). Pourtant, si l'abondance des ressources naturelles est un phare sur le plan économique, elle est aussi une tare sur le plan environnemental.

1. L'INSTITUTIONNALISATION DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

1.1. L'environnement : un problème politique tardif

Comparativement à d'autres enjeux politiques, les problèmes environnementaux ont été mis tardivement à l'ordre du jour politique : dans la plupart des pays occidentaux, notamment au Canada et au Québec, ce n'est que dans les années 1960 et 1970 qu'émerge une véritable politique environnementale. Il est vrai que, déjà à la fin du XIX^e^ siècle aux États-Unis, des voix au sein du mouvement progressiste se lèvent pour critiquer les répercussions de l'exploitation des ressources naturelles et de la croissance économique sur l'environnement. Par exemple, John Muir, fondateur de l'organisation écologiste Sierra Club en 1892, cherche à protéger la nature et à préserver des aires naturelles de l'exploitation pour des raisons de récréation et d'éducation, mais aussi pour la nature en soi (Kraft, 2011, p. 91-92). Mais c'est seulement à partir des années 1960 qu'a lieu une prise de conscience qui, dépassant la simple protection de la nature sauvage, se focalise sur des enjeux de croissance démographique ainsi que sur les problèmes de la pollution de l'air et de l'eau comme effets secondaires de l'industrialisation et de l'urbanisation.

Certains événements clés ont contribué à cette prise de conscience. D'une part, des catastrophes écologiques comme le naufrage du pétrolier Torrey Canyon en 1967, touchant les côtes britanniques et françaises, ou la marée noire près de Santa Barbara en Californie, en 1969, ont sensibilisé l'opinion publique. D'autre part, la recherche scientifique a élargi les connaissances sur les écosystèmes. Par exemple, la publication du livre *Printemps silencieux* de Rachel Carson (1962) démontre les effets nuisibles de l'utilisation du dichlorodiphényltrichloroéthane (DDT). Le DDT, le premier insecticide développé au début de la Seconde Guerre mondiale, était alors largement utilisé dans l'agriculture. Carson dénonce ses effets cancérigènes et néfastes pour la reproduction des oiseaux. Son livre remet également en question l'idée du progrès scientifique sans limites, dénonçant les effets désastreux des activités humaines sur la nature. Cette publication a provoqué un débat politique important aux États-Unis et contribué à lancer le mouvement écologiste. Le DDT y fut finalement interdit en 1972.

Un autre événement majeur fut la publication du rapport *Halte à la croissance* de Donnella Meadows et ses collègues (1973). Ces chercheurs du Massachusetts Institute of Technology (MIT) arguent que les limites de croissance de la planète seront atteintes dans 100 ans si les tendances démographiques, d'industrialisation, de pollution, de production alimentaire et d'exploitation des ressources naturelles se maintiennent. Leur appel à des mesures draconiennes pour protéger l'environnement et contrôler la croissance démographique, perçu par certains comme un message catastrophiste, a eu des répercussions sur la prise de conscience au sein des sociétés industrialisées et sur la mobilisation des mouvements écologistes. Ces derniers ont retenu plusieurs idées de ce rapport : la finitude des ressources naturelles ;

l'interdépendance entre les êtres humains et la nature ; les crises environnementales potentiellement catastrophiques liées à la croissance économique exponentielle, et l'insuffisance des solutions technologiques.

1.2. Vers une politique environnementale

La prise de conscience écologiste et la mobilisation des années 1960 et 1970 ont abouti d'abord à la mise à l'ordre du jour politique de l'environnement comme problème, puis à l'institutionnalisation d'une politique environnementale par les gouvernements. Les États-Unis furent les premiers, en 1970, à créer une agence indépendante du gouvernement, l'Agence de protection de l'environnement (Environmental Protection Agency – EPA). Le Canada emboîte le pas avec la mise sur pied du ministère de l'Environnement (devenu Environnement Canada) sous le gouvernement Trudeau en 1971[1]. Des services préexistants du gouvernement fédéral comme le service de la gestion des eaux, le service de l'environnement atmosphérique ou le service des terres, des forêts et de la faune furent intégrés dans le nouveau ministère. Au Québec, le gouvernement a nommé un ministre délégué à l'Environnement en 1970, mais ce n'est qu'en 1979 que le ministère de l'Environnement est créé sous le gouvernement du Parti québécois. Par ailleurs, le nom du ministère a changé à plusieurs reprises : ministère de l'Environnement et de la Faune, ministère de l'Environnement et de l'Eau, ministère du Développement durable et des Parcs, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (Hébert, 2006, p. 429-434).

Le niveau national n'est pas le seul où l'environnement a commencé à être perçu comme un enjeu politique au cours des années 1970. La nécessité d'une coopération accrue s'est également fait sentir sur la scène internationale. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain qui eut lieu à Stockholm en 1972 insista sur la priorité des préoccupations environnementales, tout en reconnaissant l'importance des enjeux sociaux et économiques et des politiques de développement. En ce sens, la conférence de Stockholm n'anticipe pas seulement le concept de développement durable, mais également la tension continue entre les pays du Nord et du Sud, entre les enjeux de la protection de l'environnement et du droit au développement, entre la pollution liée à la surconsommation et la dégradation environnementale liée à la pauvreté. Cette conférence fut également avant-gardiste en ce qui concerne la mobilisation de la société civile pour la protection de l'environnement.

1.3. Le développement durable

Le concept de développement durable, pour sa part, est entré dans la langue politique en 1987 avec la publication du rapport *Notre avenir à tous* de la Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement (également nommé rapport Brundtland, du nom de Gro Harlem Brundtland, ex-première ministre de la

1. L'annonce en avait été faite dans le Discours du Trône en octobre 1970.

Norvège)[2]. Cherchant à concilier les dimensions économique, environnementale et sociale et à tenir compte de la capacité de charge (*carrying capacity*) de la planète aussi bien pour le présent que pour l'avenir, les auteurs du rapport définissent le développement durable comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » (Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 1988). Deux Canadiens furent activement engagés dans la rédaction du rapport : Maurice Strong, secrétaire général de la Conférence de Stockholm en 1972 puis directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), et Jim MacNeill, alors directeur de l'environnement de l'OCDE (Gale, 1997, p. 100).

C'est au Sommet de la Terre, tenu à Rio de Janeiro en 1992, que la communauté internationale, dont le Canada, a repris le concept phare du rapport Brundtland et s'est engagée à mettre en œuvre le développement durable. Les discussions autour du développement durable et l'engagement pris à Rio se sont traduits de plusieurs façons à l'échelle canadienne. Une initiative prise dans la foulée de rapport Brundtland fut la création, en 1988, de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) afin que les Canadiens « apprennent à voir d'un autre œil la relation entre l'environnement et l'économie, et à agir en conséquence[3] ». Le mandat de la TRNEE comme organisme consultatif en matière de politiques de développement durable fut inscrit dans la loi en 1994. Une autre initiative ambitieuse fut l'annonce du Plan vert du gouvernement conservateur en 1990, qui aurait dû ancrer une vision transversale du développement durable dans la politique fédérale. Les ambitions se sont toutefois rapidement réduites (Gale, 1997). Également en 1990, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial du Manitoba ont créé l'Institut international du développement durable (IISD) à Winnipeg pour encourager le développement durable à l'échelle mondiale au moyen de l'innovation, de partenariats, de la recherche et des communications[4]. Toutefois, si la TRNEE et l'IISD furent des innovations institutionnelles intéressantes, ils sont restés à l'écart des processus décisionnels qui façonnent les politiques environnementales et de développement durable (Toner et Meadowcroft, 2009, p. 85).

Un autre exemple d'institutionnalisation de la politique du développement durable est la création en 1995 du poste de Commissaire à l'environnement et au développement durable, qui est rattaché au bureau du Vérificateur général du Canada. Le commissaire veille notamment à la mise en œuvre et à l'efficacité des politiques fédérales en matière d'environnement et de développement durable.

Pour résumer, on constate que si l'environnement a été mis tardivement à l'ordre du jour politique, une véritable institutionnalisation s'en est suivie. À partir des années 1980, l'attention s'est déplacée des politiques environnementales vers les politiques de développement durable. Ce déplacement conceptuel a eu un impact sur la perception des problèmes :

2. Le concept fut initialement utilisé par l'Union internationale pour la conservation de la nature dans sa Stratégie mondiale de la conservation en 1980 (Juillet, 1998, p. 176).
3. TRNEE, *Historique*, <http://nrtee-trnee.ca/historique?lang=fr>, consulté le 27 septembre 2011.
4. Site Web de l'IISD, <http://www.iisd.org/default_fr.aspx>, consulté le 27 septembre 2011.

> *Recognition in the 1980s that* [*this*] *human development process had to shift from unsustainable to sustainable had a profound impact on public policy discourse in national governments and international organizations. While environment policies were geared up to contain and fix increasingly serious problems imposed by industrial activity, sustainable development policies were intended to address the root causes of the problems by altering the corporate and governmental decision-making processes that triggered the unsustainable practices of human systems* (Toner et Meadowcroft, 2009, p. 77).

2. CONCEPTS, PRINCIPES ET INSTRUMENTS

Sous l'angle des enjeux politiques, on peut dégager cinq propriétés caractéristiques de l'environnement : le bien public, la nature transfrontalière, la complexité et l'incertitude, l'irréversibilité et la variabilité temporelle (Carter, 2007, p. 174-190).

2.1. Les propriétés d'un enjeu environnemental

2.1.1. Le bien public

L'environnement peut être compris comme un bien public. En termes économiques, un bien public a deux propriétés principales : la non-rivalité et la non-exclusion. La première propriété signifie que, si un individu consomme le bien, sa consommation ne nuit pas à la consommation du bien par un autre. À titre d'exemple, le randonneur qui respire de l'air pur dans un parc n'empêche personne d'autre de respirer l'air pur aussi. La deuxième propriété indique que personne ne peut être exclu de la consommation du bien. Par exemple, si une étudiante prend le métro au lieu de la voiture pour se rendre à l'université et émet ainsi moins de pollution, elle ne pourra pas exclure son collègue qui se rend en voiture à l'université des avantages du résultat de son comportement à elle (l'air plus propre).

La nature publique des enjeux environnementaux pose deux défis sur le plan politique : le problème du resquilleur et le problème de l'action collective (Olson, 1978).

Le problème du resquilleur

Personne ne peut être exclu des avantages d'un bien public. Or, individuellement, chacun a intérêt à profiter de ce bien sans y apporter une contribution : il se comporte alors comme un resquilleur ou un passager clandestin (*free rider*). À titre d'exemple, s'il fait –30 °C sur une longue période, Hydro-Québec risque d'atteindre les limites de ses capacités de production d'électricité aux heures de pointe. La société d'État peut alors demander aux Québécois d'économiser de l'électricité (par exemple, ne pas faire fonctionner le lave-linge et le lave-vaisselle à l'heure du souper). Un individu sera tenté d'ignorer cet appel, tout en espérant que les autres Québécois

y répondront. Si trop d'individus font le même calcul, l'appel d'Hydro-Québec sera sans effet. Le problème soulevé par le problème du resquilleur est que la rationalité individuelle et la rationalité collective ne convergent pas.

Le problème de l'action collective

Le même problème se pose lorsque plusieurs individus auraient avantage à agir collectivement, mais qu'ils ne le font pas en raison du coût individuel associé à la mobilisation collective. Par exemple, une usine décharge des substances toxiques dans une rivière qui est ainsi polluée en aval. Il est improbable que les citoyens concernés par la pollution, mais qui ne vivent pas près du rivage, s'organisent pour défendre leurs intérêts collectifs (manque d'information sur la pollution, manque de motivation, etc.). Beaucoup de citoyens ne verront pas les avantages individuels qu'ils ont à tirer d'une mobilisation à plusieurs. Un gouvernement qui souhaite éviter la pollution de la rivière devra alors imposer les coûts de la pollution de l'eau à ceux qui la causent, donc aux propriétaires de l'usine. Dans ce cas, et contrairement aux citoyens concernés par la pollution, il est probable que les pollueurs se mobiliseront pour défendre leurs intérêts collectifs : les coûts individuels de l'inaction face aux mesures gouvernementales sont pour eux plus élevés que les coûts de la mobilisation entre un petit nombre de pollueurs.

2.1.2. La nature transfrontalière

Les pluies acides, les effets du changement climatique, l'appauvrissement de la couche d'ozone ou la pollution des Grands Lacs sont des problèmes environnementaux qui ne s'arrêtent pas aux frontières provinciales ou nationales. La nature transfrontalière ou transnationale est une caractéristique de nombreux enjeux environnementaux. Un État qui agit seul sur un problème environnemental qui se pose à l'échelle mondiale risque de s'exposer au comportement de resquilleur d'autres États. De même, un État ne peut pas intervenir sur un problème qui affecte son territoire, mais qui est causé par un autre État. La nature transfrontalière des problèmes environnementaux nécessite souvent une coopération régionale ou internationale pour trouver des solutions. La nature transfrontalière d'un enjeu environnemental peut également exiger une coopération sur le plan infranational, entre les provinces canadiennes par exemple.

2.1.3. La complexité et l'incertitude

Le changement climatique peut contribuer à réduire la diversité biologique, aggraver la sécheresse ou accroître la fréquence et la virulence des inondations. À cause de l'interdépendance des écosystèmes, un problème environnemental peut donc en causer d'autres. Agir sur un seul problème ne règle pas toujours le problème global : par exemple, la construction de cheminées d'usine plus hautes a réduit la pollution urbaine en Grande-Bretagne dans les années 1950. Par la suite, toutefois, on s'est rendu compte du déplacement du problème, car les émissions industrielles devinrent la source de pluies acides en Scandinavie et en Europe de l'Est. En outre, un ensemble de causes peut être à l'origine d'un problème environnemental, et des connaissances

scientifiques sont nécessaires pour déterminer sur quelles causes il faudra agir. Par exemple, les émissions de gaz à effet de serre (GES) ont deux origines, anthropiques et naturelles, et il a fallu des années de recherche pour pouvoir clairement établir l'incidence des activités humaines. L'incertitude sur les causes et effets des problèmes environnementaux découle souvent du manque de connaissances scientifiques et peut rendre difficile l'élaboration d'une politique environnementale.

Puisque les problèmes environnementaux se posent dans tous les secteurs de notre société, leur complexité découle parfois d'objectifs différents, voire contradictoires, des politiques sectorielles. Par exemple, l'agriculture moderne cause un nombre important de problèmes environnementaux comme l'érosion du sol, la pollution des rivières, l'émission de GES ou la destruction des habitats. Toutefois, la politique agricole répond généralement à des objectifs politiques comme la production alimentaire nationale ou les règles de commerce international, plutôt qu'à des objectifs d'ordre environnemental.

2.1.4. L'irréversibilité

Des organisations non gouvernementales de l'environnement (ONGE) comme l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) publient régulièrement des listes rouges sur l'état de conservation des espèces animales et végétales et attirent ainsi l'attention sur les espèces menacées comme, par exemple, le panda géant ou le putois à pieds noirs. Les causes de la perte de la biodiversité et de la disparition (réelle ou appréhendée) d'espèces sont diverses : la destruction des habitats, l'étalement urbain et l'agriculture industrielle, l'évolution du climat, les espèces envahissantes. De même, l'extraction des ressources naturelles peut amener à l'épuisement des réserves d'énergie fossile, de minerai, etc., des pertes qui sont souvent irréversibles.

2.1.5. La variabilité temporelle

Même si nous stoppions aujourd'hui toutes les émissions de GES, les gaz émis jusqu'ici persisteraient pendant plusieurs siècles. De même, les déchets nucléaires que nous produisons aujourd'hui posent des risques pour les générations futures. Certaines activités humaines mènent à des problèmes environnementaux intergénérationnels à long et très long terme ; les mécanismes de prise de décision politiques et économiques sont généralement mal équipés pour intégrer la temporalité.

2.2. Les principes guidant la politique environnementale

À travers le temps, plusieurs principes ont été intégrés dans la politique environnementale. Nous présenterons ici un échantillon des plus importants.

Le **principe du pollueur payeur** indique que celui qui est à l'origine d'une pollution doit assumer les conséquences de son comportement, en général sous forme de coût à payer (Jänicke, Kunig et Stitzel, 2003, p. 187). L'idée est de rétablir la « vérité des coûts », en internalisant les externalités (voir l'encadré 22.1).

ENCADRÉ 22.1.

Externalités

Les économistes désignent par « externalité » ou « effet externe » le fait que l'activité de production ou de consommation d'un agent affecte le bien-être d'un autre sans qu'aucun des deux reçoive ou paye une compensation pour cet effet. Une externalité présente deux traits caractéristiques. D'une part, elle concerne un effet secondaire, une retombée extérieure d'une activité principale de production ou de consommation. D'autre part, l'interaction entre l'émetteur et le récepteur de cet effet ne s'accompagne d'aucune contrepartie marchande. Une externalité peut être positive ou négative selon que sa conséquence sur le bien-être est favorable ou défavorable. La pollution sous toutes ses formes est un exemple typique d'externalité négative (Henriet, 2010).

Par exemple, la Déclaration de Rio évoque ce principe : « Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement » (Assemblée générale des Nations Unies, 1992, principe 16).

Le **principe de prévention** veut que la politique environnementale soit façonnée pour éviter l'occurrence des dégâts environnementaux, alors que le **principe de précaution** est formulé dans le principe 15 de la Déclaration de Rio comme suit : « En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement » (Assemblée générale des Nations Unies, 1992). Ce principe invite donc à prendre des mesures de protection de l'environnement et oblige à agir même dans les cas où aucune certitude scientifique n'existe. Ainsi et contrairement au principe de prévention, le fardeau de la preuve est inversé ; comme le constatent Weale et ses collègues : « *that tipped the burden of proof in favor of stringent environmental regulation where no clear-cut decision could be made* » (Weale *et al.*, 2000, p. 67). Il est cependant à noter que le principe de précaution demeure controversé. En Amérique du Nord, notamment, certains craignent que le principe de précaution entrave le progrès scientifique. Au Canada, la définition du principe de précaution de Rio (appelé ici principe de prudence) a été intégrée à la *Stratégie fédérale de développement durable du Canada* (Environnement Canada, 2010, p. 7) et, au Québec, à la Loi sur le développement durable.

Dans la foulée du Sommet de Rio, de nombreux pays ont intégré un **principe de développement durable** à leurs politiques environnementales, en faisant généralement référence à la définition susmentionnée. Dans sa Loi sur le développement durable, le gouvernement du Québec retient 16 principes de développement durable, dont ceux que nous avons évoqués : santé et qualité de vie, équité et solidarité sociales, protection de l'environnement, efficacité économique, participation et engagement, accès au savoir, subsidiarité, partenariat et coopération intergouvernementale, prévention, précaution, protection du patrimoine culturel, préservation

de la biodiversité, respect de la capacité de support des écosystèmes, production et consommation responsable, pollueur payeur, internalisation des coûts (Assemblée nationale du Québec, 2006, p. 6-8).

2.3. Les instruments et les outils de gestion de la politique environnementale

Les instruments et les outils sont des moyens utilisés par les gouvernements pour mettre en œuvre une politique environnementale. En général, ils visent à induire un changement de comportement de la part de divers acteurs socioéconomiques et à réduire ainsi les externalités négatives.

Le nombre d'instruments à la disposition des gouvernements est important ; en science politique, on a tendance à les regrouper en catégories. Les critères à la base de ces catégories sont variables, mais bien des politologues retiennent notamment le degré de contrainte étatique, à savoir la mesure dans laquelle l'intervention étatique détermine le comportement des acteurs socioéconomiques. En classant les instruments sur une échelle continue allant de la contrainte au volontarisme, on peut distinguer quatre grandes catégories d'instruments en matière environnementale : la réglementation, les instruments économiques, la coopération et l'information (voir le tableau 22.1).

Dans la plupart des démocraties occidentales, la **réglementation** a longtemps été l'instrument privilégié en matière environnementale ; elle vise à policer le comportement des acteurs socioéconomiques afin de diminuer ou d'éviter les dommages ou encore de prévenir des risques environnementaux. La logique sous-jacente à cet instrument qui cherche à réduire les externalités négatives de façon directe repose sur le commandement, le contrôle et la sanction. Les critiques de ce type d'instrument soulèvent toutefois l'argument que la réglementation risque d'entraver le progrès technologique.

L'idée sous-jacente aux **instruments économiques** est qu'ils permettent d'internaliser les externalités négatives, c'est-à-dire de faire payer les coûts à ceux qui causent les dommages environnementaux. On peut distinguer trois logiques différentes (Kaufmann-Hayoz *et al.*, 2001, p. 37-38) : premièrement, on peut augmenter le coût d'un comportement pollueur, en essayant de lui attribuer un prix. On suppose ainsi que les acteurs concernés changeront leur comportement et adopteront une conduite plus écologique. La taxe sur le carbone qui est en vigueur en Colombie-Britannique depuis 2008 en est un exemple. Les promoteurs de cet instrument avancent qu'il en découle une incitation à investir dans les nouvelles technologies. Les taxes peuvent être une source de revenu pour le gouvernement, une approche souvent critiquée parce qu'elle est considérée comme un nouvel impôt. Cependant, le gouvernement peut décider de redistribuer cet argent à la population, ce qui rend cet instrument neutre du point de vue fiscal.

Tableau 22.1.

LES INSTRUMENTS EN MATIÈRE DE POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE

Groupe d'instruments	Instruments	Contrainte étatique
Réglementation (*command and control*)	Normes de qualité environnementale Normes d'émission Normes de produits Autorisations Règlements de planification	Élevée à moyenne
Instruments économiques	Revenus publics Taxes incitatives Redevances Dépenses publiques Subventions Allègements fiscaux Prêts et taux d'intérêt avantageux Dédommagement pour le renoncement à l'utilisation de ressources Création de marchés Mise en œuvre conjointe Mécanisme de développement propre Mécanisme de permis négociable	Moyenne
Coopération	Accords volontaires (formels et informels) Création de réseaux de coopération	Moyenne à faible
Information	Information par les institutions étatiques Certificats et labels Éducation	Faible

Source : Adapté de Kaufmann-Hayoz *et al*. (2001) et Jänicke, Kunig et Stitzel (2003).

Deuxièmement, on peut réduire les coûts d'un comportement écologique. Le gouvernement accorde des subventions ou des allègements fiscaux à certains secteurs pour que le comportement écologique devienne moins coûteux. Les subventions sont souvent critiquées parce qu'elles grèvent le budget du gouvernement pour encourager un comportement qui se serait peut-être produit de toute façon. En outre, les subventions font obstacle au principe du pollueur payeur. Il est toutefois possible de combiner les taxes et les allègements fiscaux : l'idée d'une écotaxe ou d'un *tax shifting* est que la pression fiscale demeure la même, mais qu'on pénalise le comportement écologiquement négatif pour récompenser le comportement écologiquement positif (également appelé système bonus-malus). À titre d'exemple, le gouvernement suisse impose une taxe sur les voitures très polluantes et récompense les propriétaires de voitures à faibles émissions.

Troisièmement, on peut établir un marché de négociation et d'échange de crédits d'émission. Cette approche, introduite dans le contexte des pluies acides aux États-Unis en 1990, fut également privilégiée dans le protocole de Kyoto pour lutter contre le changement climatique. Cet instrument, parfois appelé « bourse du

carbone », est basé sur l'idée qu'un pays – ou un groupe de pays comme dans le cas de l'Union européenne – fixe la production d'émissions de GES à un certain niveau et accorde un droit aux entreprises d'émettre une quantité fixe de GES pendant une période donnée. Les entreprises peuvent vendre leurs crédits d'émission sur le marché. Si une entreprise dépasse ses quotas, elle sera pénalisée en se voyant obligée d'acheter des crédits, mais si elle réduit ses émissions, elle pourra alors vendre ses crédits à une autre entreprise qui n'a pas réussi à diminuer ses émissions.

À l'heure actuelle, un seul marché a été établi dans la foulée du protocole de Kyoto : le marché de permis européen (European Union Emission Trading Scheme, EU-ETS). Impliquant les 27 États membres de l'Union européenne, ce marché inauguré en 2005 concerne de nombreux secteurs industriels (énergie, chimie, métaux, agroalimentaire, aviation, etc.). Deux autres exemples de marché de carbone existent en Amérique du Nord : la Regional Greenhouse Gas Initiative au Nord-Est des États-Unis, en vigueur depuis 2009, vise le plafonnement et la réduction des émissions des centrales électriques ; de même, la Western Climate Initiative cherche à réduire les émissions de GES de 15 % jusqu'en 2020 par rapport à l'année de référence 2005. Le Québec, l'Ontario, le Manitoba et la Colombie-Britannique font partie de cette initiative.

S'inscrivant dans la catégorie des **instruments de coopération**, les accords volontaires – formels ou informels – sont des instruments relativement récents en matière environnementale. L'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) (2003, p. 20-21) en distingue quatre variantes :

- les programmes volontaires élaborés par les autorités publiques : les entreprises s'engagent à respecter les normes établies par les autorités publiques ;
- les accords négociés entre l'industrie et les autorités publiques : ils contiennent généralement des objectifs de réduction et un calendrier de réalisation pour l'industrie, alors que les autorités publiques s'engagent à ne pas introduire de nouvelles réglementations ;
- les accords privés entre pollueurs et victimes de la pollution : l'accord établit en général un programme de gestion de l'environnement ;
- les engagements unilatéraux pris par les pollueurs : des programmes d'amélioration de l'environnement sont élaborés par des entreprises et communiqués aux parties prenantes.

Alors que les autorités publiques sont parties prenantes dans les deux premières variantes, les deux dernières se font sans intervention étatique. Pour certains, les accords volontaires présentent une approche flexible et à faible coût, alors que d'autres mettent en doute l'efficacité de cet instrument sur le plan environnemental.

Le gouvernement canadien, qui recherchait une nouvelle approche en matière de réglementation, a opté pour cet instrument de coopération dans les années 1990. Il a lancé le programme volontaire formel Accélération de la réduction/élimination des

toxiques (ARET) (OCDE, 2003). De même, le Québec s'est servi de cet instrument, par exemple dans le secteur de l'aluminerie, dans la collecte sélective des matières résiduelles ou dans l'assainissement du fleuve Saint-Laurent (Crête, 2011).

La création des réseaux d'acteurs est également considérée comme un instrument de coopération. Certains gouvernements ont commencé à investir dans l'établissement de réseaux afin d'encourager l'échange et la collaboration entre les différents acteurs et de créer un climat de confiance susceptible de promouvoir l'innovation et la diffusion, par exemple sur le plan des technologies.

Finalement, l'**information** vise à améliorer les connaissances de la population, à modifier les préférences et les valeurs des gens pour qu'ils adoptent un comportement plus écologique. Les autorités publiques peuvent utiliser des campagnes d'information comme le Défi d'une tonne lancé en 2005 par le gouvernement canadien, qui cherchait à la fois à sensibiliser la population aux enjeux du changement climatique et à inciter tout le monde à faire sa part. Les autorités publiques disposent de nombreux types d'information comme des rapports ou des statistiques utiles à l'information et à l'éducation. Un autre outil informationnel est l'écolabel : il s'agit d'un logo ou d'un certificat qui indique qu'un produit ou une entreprise remplit certains critères environnementaux (et sociaux) et qui devrait servir comme aide à la décision au consommateur. Un label peut être attribué par les autorités publiques (par exemple, ENERGY STAR), mais également par d'autres organisations (par exemple, celui du Forest Stewardship Council [FCS]).

Le choix des instruments diffère d'un pays à l'autre. Comme nous l'avons vu, la réglementation fut longtemps l'instrument préféré en matière environnementale, mais d'autres instruments se sont ajoutés au choix des gouvernements qui, souvent, ont recours à une combinaison d'instruments. Plusieurs facteurs peuvent influencer le choix : la position idéologique du parti au pouvoir, le rapport de force entre le gouvernement et les groupes d'intérêt, les contraintes budgétaires ou bien, dans l'idée de la dépendance au parcours (*path dependence*), les choix d'instruments antérieurs (voir, par exemple, Howlett, 2001 ; Varone, 2001).

D'autres outils d'information ont été développés qui sont intéressants aussi bien pour les consommateurs-citoyens que pour les décideurs politiques et économiques. Mentionnons-en deux : l'empreinte écologique (voir l'encadré 22.2) et l'analyse du cycle de vie (ACV). L'ACV, également appelée écobilan, est un outil qui permet d'évaluer les conséquences environnementales d'un produit ou d'une activité sur l'ensemble de son cycle de vie (extraction et transformation des matières premières, fabrication, emballage et distribution, utilisation, fin de vie du produit). L'objectif de l'ACV est de réduire les impacts des produits et services sur l'environnement (Jolliet, Saadé et Crettaz, 2005). Pour l'instant, ce sont principalement les entreprises (par exemple, la quincaillerie Rona ou le fabricant de yogourts Liberté au Québec) qui utilisent cet outil, mais il peut également servir de critère de décision dans le processus politique pour mettre en œuvre le développement durable. À titre d'exemple, le Québec a intégré la nécessité de considérer le cycle de vie des biens et des services dans la Loi sur le développement durable.

ENCADRÉ 22.2.

L'empreinte écologique

Le concept d'**empreinte écologique** a été élaboré par le professeur canadien William Rees et par Matthias Wackernagel (Wackernagel et Rees, 1999).

L'empreinte écologique est un indicateur de l'incidence de l'activité humaine sur l'environnement. C'est un outil de comptabilité qui permet d'estimer les ressources utilisées et les déchets produits par une population donnée.

Pour comptabiliser facilement les données, l'indicateur considère les ressources naturelles utilisées et les déchets produits par une population sur un territoire donné et les transforme en un dénominateur commun, soit une superficie de terre. Cette superficie calculée est ensuite comparée à l'espace réel que cette population occupe. On mesure ainsi si la population utilise plus ou moins de ressources qu'elle n'en a réellement à sa disposition. Autrement dit, on mesure la pression qu'une population exerce sur son environnement naturel.

L'empreinte écologique permet de clarifier la notion de capacité limite ou capacité de charge (*carrying capacity*) d'un milieu environnemental ou bien de la planète : la capacité limite est la taille maximale de la population que l'environnement peut supporter indéfiniment. En fait, l'empreinte écologique ne calcule pas la population maximale d'un habitat donné, mais mesure la taille de l'habitat nécessaire pour une personne ou une population selon son niveau de consommation et de production de déchets.

Si l'empreinte écologique d'une population est plus importante que la superficie qu'elle occupe, elle dépasse la capacité limite de son habitat et compense avec le commerce extérieur, soit pour éliminer ses déchets ou obtenir de nouvelles ressources.

L'empreinte écologique s'appuie sur plusieurs idées fondamentales en matière environnementale :

- la notion de capacité limite (voir aussi le rapport Meadows et le rapport Brundtland) ;
- le concept de durabilité (ou développement durable) ;
- l'idée que l'homme et ses activités font partie intégrante de l'écosphère ;
- le constat que nous disposons d'une seule planète.

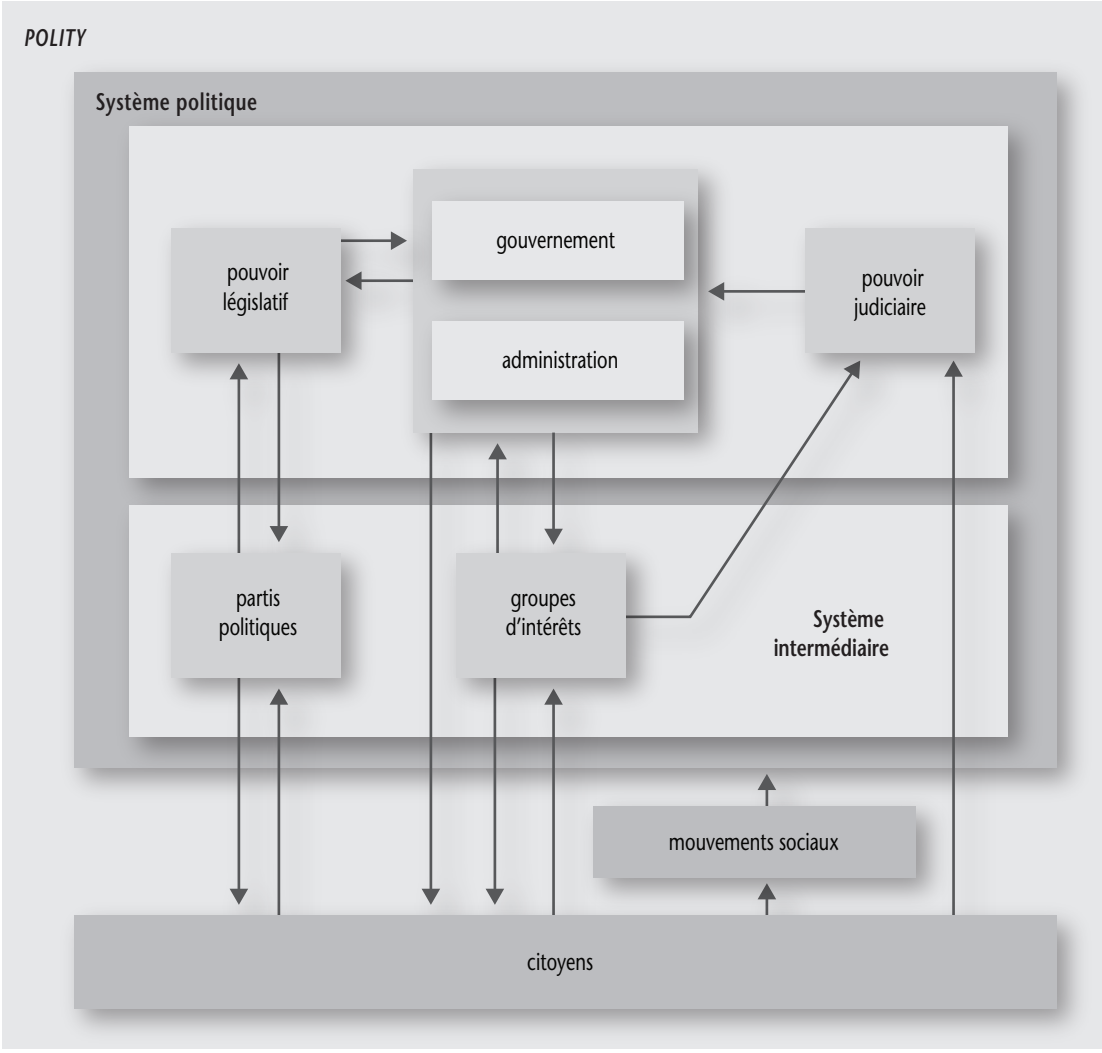
3. LES ACTEURS

De nombreux acteurs interviennent dans le processus politique en matière environnementale, que ce soit au niveau fédéral, provincial ou municipal. Au sens large, tous ceux qui ont le droit de vote participent directement ou indirectement au système politique (*polity*). Si on donne au système politique un sens plus étroit, seules les organisations et les personnes spécialisées en politique y appartiennent. Outre l'État, composé des trois pouvoirs classiques (législatif, exécutif et judiciaire), deux types d'organisations – les partis politiques et les groupes d'intérêt – forment le système

intermédiaire, représentant les intérêts de la population lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques environnementales (Kriesi, 1995, p. 14-16). La figure 22.1 illustre l'interaction entre ces différents acteurs.

FIGURE 22.1.

LA STRUCTURE DU SYSTÈME POLITIQUE



Source : Adaptée de Kriesi (1995).

3.1. Les acteurs étatiques

Parmi les acteurs étatiques, l'**exécutif** joue un rôle prépondérant dans le système parlementaire canadien aussi bien à l'échelon fédéral que provincial. L'exécutif a la prérogative d'initier et de façonner les politiques environnementales. Il peut exercer des contrôles spécifiques sur l'information, les ressources financières ou l'ordre du jour politique. De même, il a un accès privilégié à l'information et aux médias (Hessing, Howlett et Summerville, 2005, p. 180-182). *A contrario*, le rôle du **législatif** se limite au contrôle des activités de l'exécutif et de l'administration par l'entremise du budget. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le **commissaire à l'environnement et au développement durable** procure des analyses indépendantes et fait des recommandations aux parlementaires dans le but de protéger l'environnement et d'encourager le développement durable.

Exécutant les décisions de l'exécutif, l'**administration publique** est partie prenante dans la plupart des étapes du processus politique. Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux interviennent aussi bien dans l'élaboration des politiques environnementales que dans leur mise en œuvre. La force de l'administration publique est son expertise en matière d'environnement. Cependant, l'administration publique n'est pas un acteur homogène : plusieurs ministères interviennent dans le processus de politique environnementale. Souvent, le ministère des Pêches et des Océans, celui des Ressources naturelles ou encore celui des Finances exercent plus d'influence sur l'exploitation des ressources naturelles que le ministère de l'Environnement. Une autre force de l'administration publique est la permanence : contrairement à la durée relativement limitée des mandats politiques, le savoir des fonctionnaires s'accumule au fil du temps. Toutefois, des coupures budgétaires peuvent avoir un effet négatif sur cette permanence (voir par exemple Rabe, 2006). Au Québec, le ministère de référence en matière environnementale est le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP).

Environnement Canada, le ministère de référence au niveau fédéral, fut créé, comme on l'a vu, en 1971. Au départ, le premier ministre Trudeau envisageait un mandat ambitieux, permettant à ce nouveau ministère d'intervenir dans la gestion de l'ensemble des ressources naturelles. Ayant bien compris la nature transversale des problèmes environnementaux, Trudeau joua avec l'idée que le ministère de l'Environnement devrait exercer un contrôle direct sur les activités des autres ministères qui affectent l'environnement. Favorablement accueillie par les groupes environnementaux, l'idée d'un « super-ministère » de l'Environnement fut rapidement abandonnée face à la forte opposition des ministères à vocation économique et des associations patronales. Le nouveau ministère dut limiter ses interventions aux tâches qui n'étaient pas explicitement assignées à d'autres ministères (Doern et Conway, 1994, p. 17-19). Encore aujourd'hui, le ministère de l'Environnement demeure un ministère « junior » dépourvu de pouvoirs centraux, qui dispose de faibles ressources financières et organisationnelles. Par ailleurs, à quelques exceptions près, ce ministère n'attire que rarement des ministres très influents au Conseil des ministres (Juillet, 1998, p. 182).

À côté du législatif, de l'exécutif et de l'administration publique, le **judiciaire** est le quatrième acteur étatique susceptible d'influer sur la politique environnementale. Pour Marcia Valiante, professeure en droit environnemental, le bilan des

tribunaux en matière de politique environnementale est mitigé. À plusieurs reprises, la Cour suprême du Canada a insisté sur l'importance de l'enjeu environnemental : elle a souligné la protection de l'environnement comme un des défis majeurs de notre époque ou comme une valeur fondamentale de la société canadienne et a aussi constaté que l'avenir commun de chaque collectivité canadienne dépend d'un environnement sain. Par ailleurs, la Cour a reconnu des principes clés mentionnés plus haut, comme le principe du pollueur payeur, le principe de précaution, le principe du développement durable ou le principe d'intergénérationnalité (Valiante, 2009, p. 31).

En ce qui concerne les litiges portant sur le partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux, la Cour suprême a toujours confirmé la législation contestée, agrandissant l'étendue de chaque palier gouvernemental pour protéger l'environnement (*ibid*., p. 32). À titre d'exemple, dans le cas *R.* c. *Hydro-Québec* (1997), Hydro-Québec était accusé d'avoir versé des biphényles polychlorés (BPC) dans une rivière, portant ainsi atteinte à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, qui réglemente l'utilisation des substances toxiques. Hydro-Québec a mis en cause la constitutionnalité de la compétence fédérale en la matière. Invoquant le droit pénal, la Cour suprême confirme néanmoins la compétence fédérale, soulignant que l'interdiction des substances toxiques pour protéger l'environnement est un objectif public légitime (Boyd, 2003, p. 222). De même, dans le cas de la *Spraytech* c. *Hudson* en 2001, la Cour suprême a renforcé la capacité des municipalités de réglementer l'utilisation des pesticides (*ibid*., p. 125).

Les tribunaux peuvent également intervenir au moyen de l'examen judiciaire des actions administratives ; notamment, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* est régulièrement soumise à un tel examen. La définition de l'étendue du projet et l'exhaustivité de l'évaluation d'un projet sont souvent l'objet de controverses. Les tribunaux semblent davantage prêts à restreindre le processus d'évaluation environnementale qu'à interpréter la loi de façon plus généreuse (Valiante, 2009, p. 36).

Au Québec, il faut également mentionner le **Bureau d'audiences publiques sur l'environnement** (BAPE), organisme public et indépendant, qui est devenu un acteur incontournable de la politique environnementale. Créé en 1978 et relevant du MDDEP, le BAPE « informe, enquête et consulte la population sur des projets et questions relatives à la qualité de l'environnement[5] ». Les mandats du BAPE peuvent toucher à des domaines divers comme, par exemple, les aires protégées, les mines ou l'énergie (hydroélectricité, gaz, pétrole, nucléaire, éolien, solaire). Le BAPE est un organisme consultatif : avec sa création, on a institué un droit à la participation dans le processus d'évaluation environnementale et, entre 1978 et 2006, plus de 100 000 personnes ont participé aux débats publics sur l'environnement (Gauthier et Simard, 2007, p. 80). Il faut toutefois noter que le BAPE n'a pas de pouvoir décisionnel et ne peut que soumettre des recommandations au MDDEP.

5. BAPE, *L'organisme*, <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/bape/organisme/index.htm>, consulté le 4 janvier 2012.

3.2. Les acteurs du système intermédiaire

Comme l'illustre la figure 22.1, deux types d'acteurs font partie du système intermédiaire : les partis politiques et les groupes d'intérêt.

Les **partis politiques**, qui agissent comme intermédiaires entre le gouvernement et les citoyens, jouent un rôle particulièrement important dans un système parlementaire comme celui du Canada et de ses provinces. Les partis politiques sont en concurrence les uns avec les autres afin d'accéder au pouvoir et de mettre en œuvre leur priorités politiques. Y a-t-il des partis plus actifs que d'autres en matières environnementale ? Comme nous l'avons mentionné, c'est le gouvernement libéral de Trudeau qui est à l'origine de la création du ministère de l'Environnement, mais il a échoué à lui attribuer une portée plus large. Ensuite, c'est le gouvernement conservateur de Brian Mulroney qui a établi le Comité du Cabinet sur l'environnement afin d'assurer la coordination de l'action gouvernementale en matière environnementale. C'est aussi lui qui, en 1990, a lancé le Plan vert, visant des objectifs de développement durable pour l'ensemble de l'administration publique ainsi que l'ajout de nouvelles ressources financières. Le Plan vert fut graduellement abandonné par les libéraux lorsqu'ils revinrent au pouvoir en 1993 (Gale, 1997). À son tour, le gouvernement libéral de Jean Chrétien a instauré le poste de Commissaire à l'environnement et au développement durable, puis, en 2005, celui de son successeur Paul Martin a lancé le Projet vert pour lutter contre le changement climatique. Ce dernier fut de nouveau abandonné par le gouvernement conservateur de Stephen Harper. Malgré le caractère anecdotique de cette énumération, on voit qu'il n'est pas facile d'identifier un leadership partisan et une constance en matière d'environnement.

Même si tous les partis politiques font aujourd'hui mention des enjeux environnementaux dans leur programme politique, ils n'y portent pas la même attention. Ainsi, la place consacrée à l'environnement varie dans les plateformes électorales des partis, tant pour ce qui est des défis soulevés que des solutions proposées, mais également au fil du temps. Par exemple, le changement climatique et l'introduction d'une taxe sur le carbone ont été mis à l'ordre du jour électoral par le Parti libéral en 2008 et les autres partis y ont réagi, alors que l'environnement n'a pas été un véritable enjeu lors de l'élection générale de 2011.

Le parti qui propose le programme le plus consistant et le plus cohérent en matière d'environnement est évidemment le Parti vert du Canada. Fondé en 1983, le Parti vert du Canada partage en gros la philosophie de ses homologues d'autres pays, partant du principe « que toutes les formes de vie sur la planète sont étroitement liées et que les humains ont le devoir de protéger et de préserver la nature[6] ». Les Verts se réclament, entre autres, aussi des principes de la justice sociale, de la démocratie participative et du respect de la diversité. Ils sont organisés non seulement sur le plan fédéral, mais aussi dans les provinces canadiennes, sauf au Nouveau-Brunswick. C'est en Colombie-Britannique et en Ontario qu'on retrouve les organisations et le soutien les plus forts mais, lors des dernières élections provinciales, le Parti vert a également su mobiliser de 4 à 5 % des électeurs au Québec et en Alberta (Brown, 2009, p. 15).

6. Parti Vert du Canada, *Histoire du Parti Vert*, <http://greenparty.ca/fr/party/history>, consulté le 19 novembre 2011.

À l'échelle mondiale, les partis verts ont connu un certain succès électoral. Ils ont participé à des gouvernements de coalition, notamment en Europe (Allemagne, Belgique, France, etc.), et fait élire des députés (Australie, Nouvelle-Zélande, Suisse, Union européenne, etc.). La Chambre des communes du Canada a accueilli sa première élue du Parti vert, Elizabeth May, en 2011. Brown (2009, p. 15) souligne cependant que la différence entre le Canada et d'autres démocraties n'est pas tant le niveau d'appui du Parti vert que le système électoral : le défi dans un scrutin uninominal majoritaire à un tour comme au Canada est nettement plus grand pour les petits partis que dans le système proportionnel qu'on retrouve dans de nombreux pays européens. À ce propos, il est intéressant de constater que le Parti vert a obtenu un soutien électoral de 6,80 % lors de l'élection fédérale en 2008, sans pourtant gagner un siège, alors que le soutien est tombé à 3,90 % en 2011, quand la première députée verte est entrée à la Chambre des communes.

Contrairement aux partis politiques, les **groupes d'intérêt** ne cherchent pas à accéder au pouvoir, mais à l'influencer. Ils interviennent à des moments précis dans le processus politique pour défendre leurs intérêts, recourant à des répertoires d'action différents. Le répertoire d'action désigne les moyens et les stratégies à la disposition des groupes d'intérêt pour influer sur le processus politique (Grossman et Saurugger, 2006, p. 17-18) :

- le lobbying « classique » comme la négociation (institutionnalisée) ou la consultation (informelle) ;
- le recours à l'expertise comme, par exemple, l'expertise juridique du Sierra Club ;
- la protestation, incluant la mobilisation des sympathisants d'une cause, des médias, de l'opinion publique ;
- la judiciarisation, c'est-à-dire le recours aux tribunaux ;
- la politisation (transformation d'un groupe d'intérêt en parti politique).

Les groupes d'intérêt cherchent à adopter leurs stratégies – coopératives ou hostiles – à l'égard des gouvernements ; selon la stratégie retenue, ils choisissent leur répertoire d'action. Ce n'est pas toujours un choix délibéré : par exemple, un groupe qui n'a pas d'accès direct au gouvernement ne peut pas choisir la négociation comme moyen d'action.

En matière environnementale, nous pouvons distinguer les groupes d'intérêt économiques et environnementaux. Les premiers partagent les stratégies de lobbying, de mobilisation politique et, parfois, de médiatisation avec les autres groupes d'intérêt. Les exemples de groupes d'intérêt économiques sont nombreux : le Conseil canadien des chefs d'entreprise, le Conseil du patronat du Québec, les Manufacturiers et Exportateurs du Québec, l'Institut canadien des produits pétroliers, etc. Outre les moyens d'action mentionnés, certains groupes économiques disposent de ce qu'on appelle le « pouvoir structurel du capital » (Lindblom, 1977 ; Marsh, 1983). Le concept de pouvoir structurel du capital implique que le contrôle sur l'investissement de certains groupes économiques peut induire un gouvernement à se conformer à leurs intérêts. À titre d'exemple, un gouvernement peut être amené à reporter

sa décision d'introduire des normes environnementales plus strictes s'il anticipe la délocalisation de la production d'une entreprise à l'étranger, délocalisation qui entraînerait la perte d'emplois locaux. Vu l'importance des ressources naturelles dans l'économie canadienne, la tension entre enjeux économiques et environnementaux y est quasi immanente.

Les groupes qui défendent une cause environnementale sont également nombreux. Les huit principales organisations dans le paysage canadien sont Nature Canada, la Société pour la nature et les parcs du Canada, la Fondation David Suzuki, Canards illimités Canada, Greenpeace, Conservation de la nature Canada, le Sierra Club et le World Wildlife Fund (WWF) (Wilson, 2002). D'autres groupes environnementaux s'ajoutent sur le plan provincial – par exemple, Équiterre ou l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) au Québec – et sur le plan régional et local. Les intérêts que les groupes environnementaux défendent sont habituellement plus généraux et souvent formulés en termes de biens publics (voir section 2.1.1) comme la protection de la qualité de l'air ou de l'eau. Bien des groupes environnementaux ont été créés dans les années 1970 et 1980, reflétant la prise de conscience des enjeux environnementaux au sein de la population à cette époque. Entre-temps, on peut observer une différenciation entre les groupes en ce qui concerne leurs préoccupations principales – protection des aires naturelles, protection des espèces menacées de disparition, développement durable, changement climatique, organismes génétiquement modifiés, produits toxiques, éco-santé, etc. – et en ce qui concerne leurs stratégies préférées – activités d'information, éducation, recherche, action directe, pression indirecte, etc. Certains de ces groupes se sont également professionnalisés et leur expertise (scientifique, juridique) peut être appréciée par les gouvernements ou les médias. Pour Wilson (2002), la force des groupes environnementaux est leur capacité de mobiliser de nombreux bénévoles pour leur cause. Cependant, beaucoup de ces groupes n'ont pas à leur disposition les ressources organisationnelles et financières pour intervenir dans le processus politique de façon efficace.

Il n'est pas évident d'évaluer l'incidence que les groupes environnementaux ont eue sur la politique environnementale depuis les années 1970. Leurs revendications initiales d'arrêter la surconsommation et, partant, la surexploitation des ressources naturelles ou de freiner la croissance économique n'ont pas été entendues à l'échelle politique. Néanmoins, ils ont contribué à mettre à l'ordre du jour politique des problèmes environnementaux ainsi qu'à augmenter et, dans une certaine mesure, à maintenir la prise de conscience au sein de la population.

3.3. Les citoyens

La figure 22.1 illustre les rapports directs et indirects que les citoyens entretiennent avec le système politique, au sens restreint du terme. Lors d'une élection, les citoyens peuvent exprimer leurs préférences politiques et choisir un gouvernement ; les partis politiques sont amenés à présenter un programme électoral qui répond, dans une certaine mesure, aux attentes de leurs électeurs potentiels. Ainsi, en donnant leur vote au Parti vert, un certain nombre de citoyens expriment leurs préférences en

matière de politique environnementale. Cependant, tous les citoyens ne se sentent pas justement représentés par le gouvernement ou par les acteurs du système intermédiaire et n'ont ainsi pas accès au système politique au sens restreint du terme. Un mouvement social – en l'occurrence, un mouvement écologiste – peut regrouper et mobiliser ces individus mal intégrés dans le système politique lorsqu'une opportunité politique se présente. On pense par exemple au mouvement social contre le projet de centrale thermique du Suroît en 2004, ou encore à l'importante mobilisation contre des projets de construction de centrales nucléaires en Allemagne. Les actions contestataires d'un mouvement social sont souvent, mais pas toujours, dirigées contre les autorités publiques (Kriesi, 1995, p. 16).

Il n'est donc pas étonnant que les gouvernements portent une certaine attention à l'opinion publique et que la recherche sur l'opinion publique fasse partie intégrante des activités gouvernementales (Rounce, 2006, p. 138). Mais quel est l'effet de l'opinion publique sur les gouvernements ou, autrement dit, dans quelle mesure les gouvernements répondent-ils aux revendications environnementales ? Harrison (1996) soutient la thèse que les gouvernements fédéraux et provinciaux sont assez sensibles à l'opinion publique en la matière. Lors des courtes périodes où l'opinion publique s'est montrée très préoccupée par les enjeux environnementaux – au début des années 1970 et à la fin des années 1980 – les gouvernements se sont activés sur le plan environnemental, alors qu'ils se sont de nouveau calmés quand l'opinion publique a cessé de manifester sont intérêt pour l'environnement. Une recherche plus récente semble confirmer ce constat : l'évolution de l'attention que les gouvernements portent à l'environnement est significativement et positivement corrélée à celle de l'opinion publique. De même, l'idéologie joue un rôle ; ainsi, il est moins probable qu'un gouvernement augmente l'attention portée à l'environnement s'il est de droite que de gauche (Jegen, Foucault et Montpetit, 2011).

4. LES ENJEUX ET DÉBATS

Quels sont les problèmes environnementaux les plus pressants ? Les réponses à cette question varient selon les interlocuteurs, comme l'illustre une enquête menée auprès de plus de 1 000 experts scientifiques provenant de disciplines variées et de 70 pays. Même si les perceptions varient considérablement selon les experts, deux groupes thématiques se cristallisent : premièrement, les problèmes environnementaux en lien avec la croissance démographique et le développement (croissance urbaine, pauvreté, sous-développement dans les pays du Sud, inégalités écologiques, gaspillage et affaiblissement de la cohésion sociale dans les pays du Nord) ; deuxièmement, l'évolution du climat et les problèmes environnementaux qui en découlent. Les experts perçoivent aussi des nouveaux risques comme, par exemple, les biotechnologies ou les effets combinés des substances toxiques en trace (Theys, 2002).

Au Canada et au Québec, la mise en œuvre du développement durable, même s'il a été intégré comme concept dans la législation, demeure une préoccupation. Comment concilier le développement économique – très souvent basé sur l'extraction des ressources naturelles comme, par exemple, celle qui est projetée dans le Plan Nord du Québec – et la protection de l'environnement ? De même, le changement

climatique est un défi majeur à moyen et long termes. Vu que les énergies fossiles sont une des principales causes du dérèglement du climat, des choix politiques et sociétaux s'imposeront. La société canadienne est-elle prête à faire la transition vers une société à faible taux d'émissions de carbone ? Sera-t-elle disposée à renoncer à l'exploitation des sables bitumineux, source importante de revenu et d'emplois, mais également source critique de pollution environnementale ? Les gaz de schiste seront-ils un moindre mal (en comparaison avec le pétrole) ou bien ajouteront-ils des risques environnementaux comme, par exemple, la pollution des nappes phréatiques ? Les énergies renouvelables comme les parcs éoliens trouveront-elles suffisamment d'acceptabilité sociale pour pouvoir servir de source de substitution véritable ?

5. L'ORGANISATION ET LA GESTION ADMINISTRATIVE AU CANADA ET AU QUÉBEC

En matière environnementale, la compétence entre le gouvernement fédéral et les provinces est partagée. Nous avons vu que l'environnement, mis à l'ordre du jour politique tardivement dans les années 1960 et 1970, ne figure pas dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*. De cette situation découle un chevauchement important entre les compétences fédérales et provinciales, car les deux paliers possèdent des compétences qui renvoient à des dispositions différentes de la Constitution. Ceci entraîne une incertitude à l'égard de la délimitation des compétences et, selon la nature ou la portée du problème environnemental, les deux paliers gouvernementaux doivent invoquer d'autres pouvoirs législatifs pour intervenir en matière environnementale (Harrison, 1996, p. 33).

À titre d'exemple, le gouvernement fédéral peut avoir recours à la compétence en ce qui concerne le trafic et le commerce, la protection des eaux navigables, la pêche en eaux côtières et en eaux intérieures, la paix, l'ordre et le bon gouvernement ou encore le droit pénal. La compétence fédérale à l'égard des peuples autochtones peut également avoir un lien avec des enjeux environnementaux. De leur côté, les provinces justifient leur intervention en matière environnementale sur la base des compétences que la Constitution leur attribue dans divers domaines tels la propriété et le droit civil, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles non renouvelables, des ressources forestières de la province et des emplacements destinés à la production d'énergie électrique, ou les institutions municipales.

Comme on l'a vu, les tribunaux sont régulièrement appelés à se prononcer sur des cas impliquant les compétences fédérales et provinciales. À titre d'exemple, dans les décisions *Northwest Falling Contractors Ltd.* c. *La Reine* et *Fowler* c. *La Reine*, la Cour suprême a précisé en 1980 l'étendue de la compétence fédérale concernant la pêche en eaux côtières et en eaux intérieures. Selon ces décisions, le Parlement a le pouvoir d'administrer et de réglementer la protection et la conservation des ressources halieutiques ; il peut légiférer dans le domaine de la pollution de l'eau, mais seulement si cette pollution nuit aux poissons (Halley, 1992, p. 761). La Cour suprême a apporté une autre précision en lien avec le partage des compétences en se basant sur le pouvoir de paix, ordre et bon gouvernement. Traditionnellement, l'utilisation de ce pouvoir était limitée à des situations d'urgence mais, dans la

décision *R.* c. *Crown Zellerbach Canada Ltd*. en 1988, la Cour suprême a interprété ce pouvoir de façon plus large en se basant sur la notion de l'intérêt national. De par sa nature et ses incidences extraprovinciales, la pollution des mers est désormais considérée comme une matière qui est dans l'intérêt de tous les Canadiens. Certains juristes environnementaux ont l'espoir que cette interprétation de la clause de l'intérêt national pourra appuyer d'autres dispositions de la législation fédérale en matière environnementale, notamment celles qui concernent les substances toxiques (Benedickson, 2009, p. 34-35).

6. LES GRANDES THÉORIES

En sciences économiques, humaines et sociales, de nombreuses théories abordent les questions environnementales. Par exemple, l'économie environnementale, une branche de l'économie qui s'est développée à partir des années 1970, s'intéresse aux défaillances du marché et aux externalités négatives liées à la pollution et aux ressources naturelles, et cherche à corriger ces défaillances par des incitations économiques comme des taxes (Tidsell, 2005). L'économie écologique est plus critique par rapport au modèle économique néoclassique et suppose, entre autres, que l'environnement n'est pas un sous-système de la macroéconomie, mais plutôt que l'économie est un sous-système de l'écosystème (Clapp et Dauvergne, 2011, p. 107). En sociologie, la théorie de la modernisation écologique est apparue dans les années 1980 comme une critique des approches de la « démodernisation » ou de la « désindustrialisation ». Tout en reconnaissant que des problèmes environnementaux sont causés par le projet de la modernisation, elle avance que des transformations sont possibles au sein des institutions existantes (pour un survol, voir Mol et Spaargaren, 2000).

En science politique, la problématique environnementale est abordée dans plusieurs sous-champs par de multiples approches : par exemple, Eckersley (1992) a développé une approche écocentrique en philosophie et théorie politique ; en relations internationales, la théorie des régimes est fréquemment utilisée pour analyser des régimes environnementaux comme le régime des changements climatiques ou le régime de la biodiversité (pour un aperçu, voir Downie, 2005). En analyse des politiques publiques, certaines approches ont été élaborées en partant des problématiques environnementales, notamment l'approche des *common-pool resources* d'Elinor Ostrom (2010), qui s'intéresse aux conditions dans lesquelles des solutions aux problèmes de ressources naturelles sont envisageables, ou l'Advocacy Coalition Framework (ACF), fondé par Sabatier et Jenkins-Smith (1993), qui se base sur l'idée que les acteurs partageant les mêmes croyances se regroupent pour défendre leur cause. Un nombre important d'études de cas en matière de politique environnementale et énergétique s'appuient sur l'ACF (pour un aperçu, voir Weible, Sabatier et McQueen, 2009 ; pour une étude concernant le Québec, voir Jegen et Audet, 2011).

PARTIE 5

LA CONSTRUCTION DES RELATIONS AVEC LE MONDE

Tel est l'héritage de l'Occident. Quant au reste du monde, il est aux prises avec d'autres problèmes et d'autres forces. Ce qui ne veut pas dire que nous ne lui soyons pas liés. Nos destins sont même étroitement imbriqués les uns dans les autres. Et nous devons développer une politique qui prenne en compte ces relations. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille analyser ou réformer nos sociétés exclusivement à la lumière d'autres horizons.

John SAUL
Les bâtards de Voltaire, 1993

CHAPITRE 23

L'ADMINISTRATION DE LA DIPLOMATIE

André Donneur

L'administration de la politique extérieure est une fonction essentielle de l'administration publique. Celle-ci n'assume pas, en effet, que l'exécution des tâches internes de l'État, mais aussi celle des tâches extérieures. On pourrait même dire que ces tâches externes sont par essence celles de l'État, puisque l'État affirme sa personnalité d'abord et avant tout par sa souveraineté internationale.

L'administration de la politique extérieure est une tâche complexe. Elle comprend d'abord, dans la capitale nationale, un appareil décisionnel multiple. En effet, une décision en politique étrangère ne concerne pas seulement le ministère des Affaires étrangères. Elle peut aussi demander, selon son importance, l'intervention du Bureau du premier ministre. Selon sa nature, elle peut faire intervenir le ministère de la Défense ou le ministère du Commerce international ou encore le ministère de l'Immigration, voire les services à portée internationale d'autres ministères.

La mise en œuvre de la politique extérieure est la tâche de la diplomatie, cet art de négocier des accords entre États souverains[1], par le truchement des ambassades et de la participation aux conférences internationales.

1. L'HISTORIQUE

La diplomatie est un art ancien. Dès la préhistoire, des émissaires entre tribus ont dû se rencontrer pour négocier.

L'Iliade nous donne de nombreux exemples des immunités qui sont accordées par chaque camp aux délégués de l'autre. Cette garantie de sécurité fonde le premier principe diplomatique et le plus sacré[2].

Dès la Grèce classique, on peut parler d'une diplomatie, caractérisée par l'instauration d'ambassades *ad hoc*. Sous l'Empire romain, les ambassades, toujours *ad hoc*, sont confiées à des sénateurs, munis de lettres de créance[3].

C'est à la cour de l'Empire byzantin que furent constitués les premiers rudiments de services consacrés exclusivement aux affaires étrangères. Apparaissent aussi les premiers diplomates spécialisés, qui sont envoyés dans des missions *ad hoc*[4].

Les républiques italiennes de la Renaissance, à commencer par Venise, habituées à commercer durant le Moyen Âge, prennent l'habitude, dès le XIII^e^ siècle, d'envoyer des missions de trois à quatre mois. En outre, Venise, dès le IX^e^ siècle, conserve des archives des instructions remises ou envoyées aux ambassadeurs, ainsi que les rapports de ceux-ci. Ce sont là les premières archives diplomatiques[5].

En 1455, le duc de Milan, Francesco Sforza, établit pour la première fois une mission diplomatique permanente, en l'occurrence auprès de la république de Gênes. Cinq ans plus tard, il est imité par le duc de Savoie, puis bientôt par presque tous les gouvernements italiens et européens[6].

Ces diplomates permanents ajoutèrent à leurs fonctions de représentation et de négociation celles de protection des intérêts de la puissance qu'ils représentaient, ainsi que d'information sur le pays auprès duquel ils étaient accrédités[7].

Une des premières questions qui se posèrent entre les divers diplomates accrédités dans un État fut celle de la préséance. Le pape Jules II tenta de la régler en établissant un ordre où, après lui, les diplomates étaient classés selon l'ancienneté de leurs pays, la France précédant l'Espagne, puis les États dont les princes étaient les « cousins » des souverains français et espagnol[8].

1. Harold Nicholson (1963). *Diplomacy*, Londres, Oxford University Press, p. 7.
2. Jacques Chazelle (1968). *La diplomatie*, Paris, Presses universitaires de France, p. 11-12.
3. *Ibid.*, p. 12-13.
4. *Ibid.*, p. 14
5. *Ibid.*, p. 15.
6. *Ibid.*
7. *Ibid.*, p. 16-19.
8. *Ibid.*, p. 17-18.

C'est en 1589, en France, qu'un des quatre grands commis de l'État se voit confier par Henri III la totalité des affaires étrangères. Cette fonction de secrétaire d'État aux Affaires étrangères est confirmée juridiquement par un règlement du 11 mars 1626[9].

Richelieu, dans son *Testament politique*, donne ses lettres de noblesse à la diplomatie : « négocier sans cesse, ouvertement ou secrètement, en tout lieu, […] est chose du tout nécessaire pour le bien des États […] Celui qui négocie toujours trouve enfin un instant propre à venir à ses fins. » Dotées d'un organe central et d'un réseau permanent d'agents, les affaires extérieures et la diplomatie ouvrent avec le grand siècle la grande période classique des ambassadeurs. C'est la France qui a alors le réseau diplomatique le plus étendu. En 1685, elle compte onze ambassades permanentes, trois missions spéciales et cinq ministres résidents[10].

Avec la diplomatie classique, le diplomate lui-même change de nature et gagne en prestige. L'un d'eux, François de Callières, faisant la synthèse de son expérience dans *De la manière de négocier avec les souverains*, écrivait en 1716 que la principale qualité d'un ambassadeur était l'honnêteté[11].

La Révolution française ne fut qu'une parenthèse et dès le Directoire, Talleyrand, ministre des Relations extérieures, reprit la tradition classique. Le Congrès de Vienne de 1815 et celui d'Aix-la-Chapelle en 1818 achevèrent de codifier la réglementation diplomatique. Ils fixèrent notamment les ordres de préséance : d'abord entre agents diplomatiques, des ambassadeurs ou légats pontificaux aux ministres plénipotentiaires, puis aux ministres résidents, enfin aux chargés d'affaires ; ensuite entre agents de même catégorie, selon l'ancienneté de leur arrivée dans le poste, le plus ancien des ambassadeurs devenant le doyen du corps diplomatique ; enfin entre États, pour la signature des traités, selon leur rang alphabétique en français[12].

Cette diplomatie classique dura jusqu'à la Première Guerre mondiale. Les diplomates, issus généralement des mêmes milieux sociaux, dotés d'une même éducation et d'une même formation professionnelle, riches d'expériences étrangères et ayant le même sens internationaliste, formaient par-dessus les frontières une sorte de franc-maçonnerie, vivaient en intelligence profonde et prévenaient ou dénouaient maintes tensions[13]. Marcel Proust a brossé le portrait de ce type de diplomate, à l'heure où leur époque s'achevait, dans le personnage du vicomte de Norpois.

9. *Ibid.*, p. 20.
10. *Ibid.*, p. 20-21.
11. *Ibid.*, p. 23.
12. *Ibid.*, p. 24-25.
13. *Ibid.*, p. 26.

ENCADRÉ 23.1.

Portrait d'un diplomate classique

Chargé d'affaires dans des pays avec lesquels nous avions été à deux doigts d'avoir la guerre, M. de Norpois, anxieux de la tournure que les événements allaient prendre, savait très bien que ce n'était pas par le mot « Paix », ou par le mot « Guerre », qu'ils lui seraient signifiés, mais par un autre, banal en apparence, terrible ou béni, que le diplomate, à l'aide de son chiffre, saurait immédiatement lire, et auquel, pour sauvegarder la dignité de la France, il répondrait par un autre mot tout aussi banal mais sous lequel le ministre de la nation ennemie verrait aussitôt : Guerre. Et même, selon une coutume ancienne, analogue à celle qui donnait au premier rapprochement de deux êtres promis l'un à l'autre la forme d'une entrevue fortuite à une représentation de théâtre du Gymnase, le dialogue où le destin dicterait le mot « Guerre » ou le mot « Paix » n'avait généralement pas eu lieu dans le cabinet du ministre, mais sur le banc d'un « Kurgarten » où le ministre et M. de Norpois allaient l'un et l'autre à des fontaines thermales boire à la source de petits verres d'une eau curative. Par une sorte de convention tacite, ils se rencontraient à l'heure de la cure, faisaient d'abord ensemble quelques pas d'une promenade que, sous son apparence bénigne, les deux interlocuteurs savaient aussi tragique qu'un ordre de mobilisation.

Source : Marcel Proust (1999). *Le côté de Guermantes*, tome I, dans *À la recherche du temps perdu*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », p. 944-945.

Le Canada présente la particularité d'avoir eu un ministère des Affaires extérieures et des agents diplomatiques avant d'obtenir sa souveraineté internationale. Le ministère fut établi en 1909 par Laurier, secondé par le gouverneur général Lord Grey et par le premier sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures Joseph Pope. Ce ministère fut placé sous l'autorité du secrétaire d'État, puis en 1912 du premier ministre. Quant aux premiers diplomates, de fait sinon de droit, ce furent le haut-commissaire à Londres en 1880 et l'agent général à Paris en 1882. Ayant accédé à la souveraineté internationale de fait par sa signature du *Traité de Versailles* en 1919 et son entrée à la Société des Nations en 1920[14], le Canada ouvrit en 1925 un bureau à Genève auprès de celle-ci et une légation à Washington en 1927, transforma le commissariat général à Paris en légation en 1928 et ouvrit une légation à Tokyo en 1929. Aussitôt, les États-Unis, la France et le Japon ouvrirent des légations à Ottawa. Enfin, le nouveau sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures depuis 1925, Oscar Douglas Skelton, organisa un service extérieur professionnel et de haute tenue[15].

L'époque de la diplomatie classique s'acheva dans le bain de sang de la Première Guerre mondiale. Les diplomates furent rendus responsables de la catastrophe par l'opinion publique. Les conditions d'exercice des activités diplomatiques furent bouleversées par trois circonstances : la prétention des bolcheviks, au pouvoir en Russie, de

14. Cette souveraineté internationale sera confirmée *de jure* par le Statut de Westminster en 1931.

15. André Donneur (1994). *Politique étrangère canadienne*, Montréal, Guérin universitaire, p. 7-8 ; Marcel Cadieux (1962). *Le diplomate canadien*, Montréal, Fides, p. 12 ; John Hilliker (1990). *Le ministère des Affaires extérieures du Canada*, vol. 1 : *Les années de formation, 1909-1946*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 35-153.

substituer à la rivalité des États la lutte des classes, la proclamation par le président Wilson du remplacement de la diplomatie secrète par la diplomatie ouverte, caractérisée par la publicité des accords et des négociations, et enfin l'éclipse de l'Europe[16].

D'autre part, durant la Première Guerre mondiale, les puissances alliées prirent l'habitude, pour coordonner leurs efforts de guerre, de tenir des réunions entre premiers ministres et d'établir un réseau de conférences et de comités permanents pour régler les problèmes pratiques, tels que les achats de guerre, le ravitaillement ou les transports. La Société des Nations, par le truchement de son Conseil et surtout par la tenue chaque automne de la session de son Assemblée, institua cette diplomatie par conférence. Les chefs de gouvernement prirent aussi l'habitude de tenir des conférences *ad hoc* sur des problèmes brûlants. Si des conférences comme celles de Munich ou de Berchtesgaden refroidirent l'enthousiasme, il n'en reste pas moins qu'après la Seconde Guerre mondiale, la diplomatie par conférence retrouva sa vigueur en s'institutionnalisant dans les Nations Unies et les multiples conférences au sommet[17]. Il faut constater que la fréquence de la tenue de ces conférences au sommet s'est accélérée dans les années 1990 et surtout au XXI^e^ siècle, accentuant le rôle des chefs de gouvernement et demandant une charge accrue de travail de préparation aux fonctionnaires des services extérieurs.

La conduite de la diplomatie fut aussi modifiée sous l'influence du progrès technique. Le téléphone, le téléscripteur, la machine chiffreuse qui code les dépêches diplomatiques, les transmissions radiophoniques, les conférences télévisées, la télécopie, l'Internet et l'avion multiplient et facilitent les contacts et les informations immédiates, ainsi que les voyages des ministres des Affaires étrangères et des premiers ministres. Certains ont prétendu que les ambassades, qui ont remplacé partout les légations après la Seconde Guerre mondiale, ont perdu leur rôle et sont devenues de simples relais techniques. On peut rétorquer qu'au contraire, ces nouveaux moyens techniques permettent aux diplomates de mieux remplir leur rôle de négociateur, d'informateur et de conseiller[18].

Ce qui a, par contre, bouleversé l'action diplomatique, c'est la diffusion rapide des nouvelles par la presse, la radio, la télévision et l'Internet. Une opinion publique mieux et rapidement informée oblige les responsables et les exécutants de la conduite des affaires extérieures à tenir compte des différents milieux intéressés à leur action[19].

Le phénomène est devenu d'autant plus complexe que la multiplication des activités a étendu le champ des affaires extérieures et de la diplomatie. À la « haute » ou « grande » politique se sont jointes les multiples facettes de ce qu'on a désigné, faute de mieux, par un terme à mon avis inapproprié et réducteur : la « basse » ou « petite » politique. Il vaut mieux parler de domaines spécialisés ou fonctionnels. Dans le domaine économique, les accords commerciaux, financiers, fiscaux, bancaires et d'aide au développement ont tissé un réseau de liens étroits. L'immigration, les normes du travail, les législations sociales ou professionnelles de tous ordres ont fait l'objet de

16. Jacques Chazelle, *op. cit.*, p. 29-31.
17. Harold Nicholson, *op. cit.*, p. 155-158.
18. Jacques Chazelle, *op. cit.*, p. 32-33.
19. *Ibid.*, p. 33-34.

règlements internationaux, régis par des organisations internationales spécialisées[20]. Les activités intellectuelles de toutes sortes ont trouvé dans l'UNESCO et dans les multiples accords scientifiques et culturels une dimension internationale. La santé, les transports, les échanges postaux, les télécommunications, les brevets, les droits d'auteur, bref, toutes les activités humaines sont aujourd'hui l'objet de règlements internationaux. Pour traiter ces questions, les ambassades se sont étoffées successivement de délégués commerciaux, d'attachés militaires, culturels et scientifiques, ainsi que d'agents d'immigration et d'information.

C'est surtout dans cette dimension des domaines spécialisés que s'exerce l'activité internationale du Québec. C'est en effet dans les domaines de l'éducation et de la culture que le Québec, voulant prolonger à l'extérieur ses compétences, a conclu en 1965 ses premières ententes internationales avec la France. Son ministère des Relations internationales, par le truchement de ses délégations et bureaux à l'étranger, entretient des liens internationaux de caractère économique, éducationnel, culturel et d'immigration, qui s'inscrivent dans son champ de compétence constitutionnelle. Dans les organisations internationales, il exerce un rôle important dans la francophonie en tant que gouvernement participant, auquel il faut ajouter la présence d'un représentant officiel au sein de la mission permanente du Canada à l'UNESCO depuis 2007. Le Québec a ainsi développé une diplomatie souvent qualifiée de « paradiplomatie » ou, lorsqu'il fait valoir son identité nationale, de « paradiplomatie identitaire[21] ».

2. LA FINALITÉ DES AFFAIRES EXTÉRIEURES ET LES FONCTIONS DES DIPLOMATES

La finalité des responsables et des artisans des affaires extérieures est de mener une politique étrangère rationnelle et efficace. La politique étrangère est une « entreprise », c'est-à-dire « une ligne d'action que les responsables officiels d'une société nationale suivent pour présenter ou modifier une situation dans le système international de telle sorte qu'elle soit compatible avec l'objectif ou les objectifs définis par eux-mêmes ou leurs prédécesseurs[22] ». Chaque État exerce un rôle national, caractérisé par ses orientations, ses engagements, ses actions et ses fonctions. Ainsi, le Canada a longtemps exercé dans le monde un rôle de médiateur-intégrateur, qui correspond à ses valeurs clés et à ses intérêts majeurs[23]. Ces dernières années, ce rôle a été infléchi vers une politique plus continentaliste.

20. *Ibid.*, p. 34-35.
21. André Donneur, *op. cit.*, p. 43-48 ; Kim Nossal, Stéphane Roussel et Stéphane Paquin (2007). *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 553-556 et 597-600 ; Kim Nossal, Stéphane Roussel et Stéphane Paquin (2011). *International Policy and Politics in Canada*, Toronto, Pearson Canada, p. 304-306 et 320-321.
22. James Rosenau (1981). *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York, Macmillan, p. 39.
23. Kal J. Holsti (1983). *International Politics : A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, p. 116-120.

L'appareil gouvernemental, plus précisément le Bureau du premier ministre ou du président et le ministère des Affaires étrangères, est appelé à définir des objectifs à moyen terme et à prendre des décisions, en fonction du rôle national. La mise en œuvre efficace de cette politique étrangère est à la fois du ressort de la centrale du ministère des Affaires étrangères, dans la capitale, et de celui des ambassades, à l'étranger.

En fait, les fonctions des diplomates sont multiples : assurer une représentation symbolique, offrir une protection aux nationaux, obtenir de l'information, conseiller, négocier, recommander. L'ambassadeur actuel demeure d'abord le représentant de son pays dans celui de sa résidence, et est chargé de créer la confiance entre les deux États. Nommé par le chef de l'État de son pays, il est accrédité non pas auprès du gouvernement étranger, mais auprès du chef de l'État étranger. Il doit participer personnellement à toutes les manifestations locales où s'affirme un intérêt commun entre son pays et le pays d'accréditation. La participation à des cocktails et à des banquets commémoratifs, sur laquelle on a beaucoup ironisé, est une obligation qu'un diplomate ne saurait négliger. De même, l'ambassadeur devra remettre des décorations, distribuer des livres ou du matériel technique offerts par son gouvernement, inaugurer une école ou une université, dons de son gouvernement, assister à une rencontre sportive ou à une réunion d'anciens combattants, inaugurer une exposition de peinture, bref, paraître en public et faire valoir son pays[24].

La protection des compatriotes sur le territoire d'accueil n'a gardé de l'importance que dans les pays en proie à des troubles graves et dans ceux où règne la répression. Rappelons que, dans ce dernier cas, l'ambassadeur peut difficilement intervenir si le national victime d'un traitement répressif est un double national, qui possède aussi la nationalité de l'État d'accréditation, cette nationalité étant prépondérante en vertu du droit international sur le territoire de cet État. Par contre, la protection par l'ambassadeur des intérêts matériels de ses compatriotes s'est élargie avec la multiplication des investissements et des transactions commerciales[25].

La fonction d'information consiste en l'envoi à l'administration centrale de renseignements et de commentaires sur l'état de la situation dans le pays de résidence. Compte tenu de la complexité croissante de la vie politique des États, pour apprécier l'évolution d'un gouvernement, il faut être informé des multiples facteurs de nature diverse qui l'influencent : remous au sein du Cabinet, agitation parlementaire, mécontentement de l'opinion, coût de la vie, niveau de l'emploi, conflits sociaux, scolaires, ethniques ou religieux. S'ajoutent les domaines d'action de l'État : organisation des forces armées, fluctuations de l'économie, des finances et de la monnaie, régime du travail, de l'enseignement ou de la recherche. Même si, aujourd'hui, cette fonction d'information des ambassades se voit doublée par les médias, l'approche du diplomate est assez différente de celle du journaliste, qui n'a qu'à satisfaire la curiosité de l'opinion. Le diplomate doit, au contraire, discerner dans l'événement l'angle d'analyse qui sera utile à son ministre, situer l'événement dans son contexte, le commenter et l'interpréter d'une manière objective et en tirer la signification pratique[26].

24. Jacques Chazelle, *op. cit.*, p. 40-41.
25. *Ibid.*, p. 42-43.
26. Marcel Cadieux, *op. cit.*, p. 46-47 ; Jacques Chazelle, *op. cit.,* p. 43-46.

Le diplomate est aussi le conseiller de son gouvernement quant aux conséquences des décisions de celui-ci et aux effets qu'elles peuvent entraîner dans le pays où il est accrédité. De même, il doit conseiller son gouvernement sur les répercussions dans son pays des événements internationaux et des décisions prises par le gouvernement du pays où il est accrédité[27].

La négociation est la fonction par excellence du diplomate. Même si, aujourd'hui, avec la facilité des déplacements, l'ambassadeur peut voir dans certains cas son ministre se substituer à lui dans le déroulement de la négociation, celle-ci aura été préparée et commencée par lui. Le diplomate classique s'est aussi vu entouré d'experts techniques pour négocier dans les domaines commercial, militaire, culturel et dans les nombreuses questions techniques qui font aujourd'hui l'objet d'accords. Dans certains cas spécialisés, c'est l'expert qui devient diplomate et qui se substitue au diplomate classique. Il n'en reste pas moins que l'art de négocier reste souvent de mise, le diplomate étant le mieux placé pour mesurer les répercussions politiques de telle ou telle clause. La négociation exige le secret, qui permet les pressions, les reculs, les esquives, les feintes et le marchandage. Elle ne donne des résultats que si les interlocuteurs se font confiance. C'est dire que dans la diplomatie de conférence, comme à l'Assemblée générale des Nations Unies, où il ne s'agit plus de négocier mais de gagner des voix, on ne devrait plus parler de diplomatie. Ce serait oublier, cependant, tout le patient travail de marchandage et de manœuvres qui se déroule au sein des commissions et surtout des couloirs dans la préparation des résolutions. Là, la diplomatie retrouve tous ses droits[28].

Enfin, le diplomate a une fonction de recommandation. S'il ne participe pas à la décision, il peut prendre l'initiative de signaler à son gouvernement l'intérêt qu'il aurait à prendre telle ou telle mesure, comme l'abaissement d'un tarif douanier ou la conclusion d'un accord de coopération interuniversitaire[29].

3. LE DROIT DIPLOMATIQUE

Le droit diplomatique est « l'ensemble des normes juridiques destinées à régler les rapports qui se forment entre les différents organes des sujets de droit international chargés de manière permanente ou temporaire des relations extérieures de ces sujets[30] ». Ces normes appartiennent à deux ordres juridiques différents : le droit interne des États et le droit international. Dans ce dernier cas, les règles du droit diplomatique visent les sujets du droit international que sont les États pour les obliger à adopter un certain comportement à l'égard des organes chargés des relations extérieures. Quant aux normes de droit interne, elles s'appliquent aux organes des relations extérieures des États considérés comme des sujets de droit interne de ces États. Elles ont leur importance pour connaître le statut dont jouissent les organes extérieurs des États dans un État donné. Les deux ordres juridiques sont étroitement

27. Marcel Cadieux, *op. cit.*, p. 50.
28. Marcel Cadieux, *op. cit.*, p. 40-41 ; Jacques Chazelle, *op. cit.*, p. 47-53.
29. *Ibid.*, p. 54.
30. Philippe Cahier (1962). *Le droit diplomatique*, Genève, IUHEI, p. 5-6.

liés pour deux raisons. Premièrement, à cause de la primauté du droit international sur le droit interne, les règles internes sont des règles permettant l'adaptation de l'ordre juridique interne international. Deuxièmement, l'existence de règles internes communes aux différents États peut être à l'origine de la création de règles coutumières internationales. Le droit diplomatique international fut d'abord un droit coutumier. Il faut en effet attendre la signature, en avril 1961, de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques* pour que la source principale du droit diplomatique international réside non plus dans la coutume, mais dans un droit écrit[31].

Les lois internes sont importantes pour déterminer quel est le droit diplomatique en vigueur dans l'ordre juridique interne d'un État. Il y a deux grandes catégories de règles internes. Premièrement, il y a celles qui sont laissées à la libre disposition des États, parce que le droit international ne possède pas, dans certains domaines comme les règlements douaniers ou fiscaux, une réglementation obligeant les États à adopter un certain comportement. Est aussi laissé à la libre disposition des États tout le domaine relatif à l'organisation des services diplomatiques, comme les dispositions réglementaires se référant à l'accès à la carrière diplomatique ou à la nomination des chefs de mission diplomatique. Deuxièmement, il y a des règles juridiques internes ayant pour but d'adapter l'ordre juridique interne à l'ordre juridique international, c'est-à-dire que l'ordre juridique interne accorde aux missions diplomatiques ce à quoi elles ont droit en vertu du droit international. Dans certains cas, des législations internes accordent aux diplomates un traitement supérieur à celui qui est prévu par le droit diplomatique international[32].

En droit international, la mission diplomatique est définie comme l'organe d'un sujet de droit international institué de manière permanente auprès d'un autre sujet de droit international et chargé d'assurer les relations diplomatiques. La création d'une mission diplomatique résulte d'un accord entre l'État accréditant et l'État accréditaire. La reconnaissance d'un gouvernement révolutionnaire qui continue à lutter contre le gouvernement légitime a obligatoirement comme conséquence le retrait de la mission diplomatique accréditée auprès du gouvernement légitime. C'est ainsi que, pendant la guerre civile espagnole, les États qui ont reconnu le gouvernement de Franco ont dû retirer leurs missions diplomatiques accréditées auprès du gouvernement républicain. Les missions diplomatiques se divisent en quatre catégories. L'ambassade est la mission diplomatique la plus importante; le chef de mission, titulaire du poste, a le titre d'ambassadeur et fait partie de la catégorie la plus élevée des diplomates. La nonciature est la mission diplomatique créée par le Saint-Siège. La légation est une mission diplomatique de rang inférieur; elle est dirigée par un ministre ou un ministre résident qui fait partie de la deuxième classe des agents diplomatiques. L'internonciature, dirigée par un internonce qui représente le Saint-Siège, est l'équivalent de la légation. Comme nous l'avons vu, depuis la Seconde Guerre mondiale, à cause de la susceptibilité des États, on a vu disparaître les légations et se multiplier

31. *Ibid.*, p. 27-30.
32. *Ibid.*, p. 38-39.

les ambassades, autrefois réservées aux grandes puissances. Le haut-commissariat est l'équivalent d'une ambassade entre États du Commonwealth ; il est dirigé par un haut-commissaire, qui a le même rang qu'un ambassadeur[33].

L'article 14 de la *Convention de Vienne* de 1961 a ratifié le *Règlement de Vienne* du 19 mars 1815 intégré par le *Protocole d'Aix-la-Chapelle* du 21 novembre 1818, qui détermine le classement des chefs de mission. Ceux-ci sont répartis en trois classes : celle des ambassadeurs ou nonces, celle des envoyés, ministres ou internonces et celle des chargés d'affaires accrédités auprès des ministres des Affaires étrangères. Les raisons pour lesquelles une ambassade peut être dirigée par un chargé d'affaires sont diverses ; dans la mesure où le chargé d'affaires est un chef de mission d'une classe inférieure, c'est le signe d'une certaine tension entre l'État accréditant et l'État accréditaire. Il ne faut pas confondre le chargé d'affaires titulaire du poste de chef de mission avec le chef de mission *ad interim*. Celui-ci, le fonctionnaire ayant le grade immédiatement inférieur au chef de mission, ne fait que remplacer le chef de mission titulaire qui est absent de son poste temporairement, soit parce qu'il est en vacances ou qu'il a été rappelé par son gouvernement pour consultation, soit parce qu'il a quitté définitivement l'État accréditaire et que la mission attend l'arrivée du nouveau titulaire. Les autres membres du personnel diplomatique sont des individus nommés par l'État accréditant et ils ont la qualité de diplomate. Ce sont, en suivant leur rang diplomatique, le ministre conseiller ou le conseiller, puis les premier, deuxième et troisième secrétaires. Il faut leur ajouter les différents attachés, commerciaux, militaire, culturel et d'immigration. Toutes ces personnes ont pour caractéristiques d'être inscrites sur la liste diplomatique, publiée par les différents États, de faire partie du corps diplomatique et de jouir du statut privilégié prévu par le droit diplomatique. La famille d'un agent diplomatique jouit du même statut que l'agent[34].

Aucun État n'est tenu de recevoir comme chef de mission une personne qui lui est désagréable. L'acte par lequel un État demande à un autre État si la personne choisie est *persona grata* pour remplir ce poste s'appelle l'agréation. Les États ont pris l'habitude de présenter confidentiellement la demande d'agréation. En proposant le nom, on remet une biographie détaillée de la personne proposée[35].

33. *Ibid.*, p. 55-69.
34. *Ibid.*, p. 79-87.
35. *Ibid.*, p. 92-94.

ENCADRÉ 23.2.

Exemple d'une demande d'agrément

L'ambassade du Canada à Paris présente ses compliments au ministère des Affaires étrangères et a l'honneur de lui faire savoir que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada a l'intention d'accréditer en France un ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire en la personne de M. (prénom, nom).

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a retenu la candidature de M. (prénom, nom), étant certain que celui-ci possède toutes les conditions requises pour remplir une si délicate mission ; c'est dans cette intention qu'il transmet à la considération du gouvernement français le curriculum vitae de M. (prénom, nom).

L'ambassade du Canada prie le ministère des Affaires étrangères de considérer la candidature de M. (prénom, nom) au poste d'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire et de lui faire savoir s'il est dans la mesure de donner son agrément afin que le gouvernement du Canada puisse procéder aux démarches nécessaires précédant la nomination officielle de celui-ci aux hautes fonctions mentionnées antérieurement.

L'ambassade du Canada saisit cette occasion pour renouveler au ministère des Affaires étrangères les assurances de sa très haute considération.

Fait à Paris, le (date)

Pièce jointe : curriculum vitae de M. (prénom, nom).

On appelle *lettres de créance* le document qui sert à faire constater la qualité officielle du chef de mission. Ce document, qui atteste que cette personne est habilitée par son gouvernement à exercer sa fonction, est signé par le chef de l'État accréditant et adressé au chef de l'État accréditaire. Muni de ce document, le chef de mission quitte sa capitale et arrive à celle de l'État accréditaire, où il est accueilli par le chef du Protocole du ministère des Affaires étrangères. Tant que les lettres de créance n'ont pas été remises, le chef de mission s'abstient de toute activité diplomatique. Il fait une visite au ministre des Affaires étrangères pour lui remettre une copie de ses lettres de créance et le prier d'organiser l'audience auprès du chef de l'État pour lui donner en main propre ses lettres de créance lors d'une cérémonie solennelle[36].

Les hauts-commissaires de certains États du Commonwealth comme le Canada, qui ont en commun avec le Royaume-Uni le même chef d'État, présentent dans ces États des lettres de commission, qui sont adressées de premier ministre à premier ministre[37].

36. *Ibid.*, p. 96-97.
37. *Ibid.*, p. 100.

ENCADRÉ 23.3.

Exemple de lettres de créance d'un ambassadeur

Élisabeth II, Reine du Canada, à son Excellence, Monsieur François Hollande, président de la République française.

CHER ET GRAND AMI, Désireuse d'entretenir et de resserrer les cordiales relations qui existent entre nos deux pays, J'ai décidé d'accréditer auprès de VOTRE EXCELLENCE, en qualité d'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire du Canada, M. …… Les qualités qui le distinguent Me sont garantes du soin qu'il mettra à s'acquitter de la haute mission qui lui est confiée de façon à obtenir Votre confiance et mériter ainsi Mon approbation. C'est dans cette conviction que Je Vous prie, CHER ET GRAND AMI, de l'accueillir avec Votre bienveillance accoutumée et d'ajouter foi et créance entière à tout ce qu'il Vous dira de Ma part, et surtout lorsqu'il exprimera à VOTRE EXCELLENCE les assurances de Ma haute estime et de Ma constante amitié.

Fait à Ottawa, le …

Signé : ÉLISABETH II

Contresigné : John BAIRD

La nomination des autres membres de la mission s'effectue sans aucune consultation préalable avec l'État accréditaire et, une fois notifiée, elle est présumée acceptée, sauf preuve du contraire. La mission informe le ministère des Affaires étrangères de l'arrivée de l'agent diplomatique, et le chef de mission ou le conseiller le présente aux principaux bureaux du ministère. La nomination des attachés militaires est un cas particulier : l'article 7 de la *Convention de Vienne* stipule : « En ce qui concerne les attachés militaires, navals ou de l'air, l'État accréditaire peut exiger que leurs noms lui soient soumis à l'avance aux fins d'approbation. » Il est prévu aussi que l'arrivée et le départ définitif d'une personne appartenant à la famille d'un membre de la mission doivent être notifiés au ministère des Affaires étrangères de l'État accréditaire[38].

L'État accréditant met fin à la mission de son agent diplomatique par le rappel de celui-ci. Le rappel d'un chef de mission est entouré d'une certaine solennité. Le diplomate reçoit de son gouvernement des lettres de rappel qu'il présente, au cours d'une audience privée, au chef de l'État accréditaire. Avant de partir, il prend aussi congé du ministre des Affaires étrangères et des hautes personnalités locales. La procédure en ce qui concerne le rappel des autres membres est plus simple : la mission diplomatique informe le ministère des Affaires étrangères que son gouvernement a décidé de rappeler un de ses agents. Celui-ci se rendra au ministère des Affaires étrangères pour prendre congé. Comme le stipule l'article 9 de la *Convention de Vienne* : « L'État accréditaire peut, à tout moment et sans avoir à motiver sa décision, informer l'État accréditeur que le chef ou tout autre membre du personnel de la mission est *persona non grata* ou que tout autre membre de la mission n'est pas accepté. L'État accréditant rappellera alors la personne en cause ou mettra fin à

38. *Ibid.*, p. 111-117.

ses fonctions auprès de la mission selon le cas.» Des circonstances exceptionnelles, telles que l'espionnage ou les dangers pour la sécurité intérieure de l'État accréditaire, peuvent justifier l'expulsion. Un délai très court, quelques heures, est laissé au diplomate pour quitter le pays[39].

Les principes qui doivent inspirer la mission diplomatique exigent de ne pas interférer dans les affaires intérieures de l'État accréditaire et de se soumettre aux lois et règlements locaux. En retour, l'État accréditaire doit assurer à la mission diplomatique toutes facilités pour l'accomplissement de ses fonctions. Il le fera en accordant un certain nombre de privilèges et immunités et en l'aidant à surmonter les difficultés matérielles qu'elle peut rencontrer, en entretenant une atmosphère de coopération et en répondant rapidement à ses notes ou demandes[40].

La démarche diplomatique est l'action accomplie par une mission diplomatique auprès du gouvernement de l'État accréditaire dans le but de remplir les fonctions qui lui sont confiées par le gouvernement de l'État accréditant. Les démarches diplomatiques peuvent viser des objectifs différents : communiquer ou demander des renseignements, proposer la conclusion d'un traité, demander certains privilèges spéciaux ou enjoindre le gouvernement étranger de cesser certains actes inamicaux. Les démarches se subdivisent en trois catégories. La démarche orale est une entrevue entre le chef de mission et le ministre des Affaires étrangères de l'État accréditaire. Elle peut consister en une déclaration, qui est la mise au point d'une intention politique du gouvernement de l'État accréditant, en une notification, qui met en garde le gouvernement de l'État accréditaire contre un état de choses ou une situation susceptible d'entraîner des conséquences déterminées, en une représentation, qui est un acte plus grave parce qu'il contient des remontrances de l'État accréditant à l'égard d'un certain comportement de l'État accréditaire, ou enfin, en une communication, l'acte le plus courant, qui est simplement effectuée dans un but d'information[41].

La démarche écrite se concrétise par l'envoi d'une note diplomatique. Il y a huit types de notes diplomatiques : 1) la note verbale, écrite mais non signée, rédigée à la troisième personne, qui émane de la mission diplomatique ou du ministère des Affaires étrangères de l'État accréditaire et qui est le plus souvent adressée à la suite d'une conversation, en vue de la préciser ; 2) la note signée, document plus solennel, adressée personnellement au ministre des Affaires étrangères ou au chef de mission, s'ouvrant par une formule telle que « Monsieur le Ministre » ou « Monsieur l'Ambassadeur » et se terminant par une formule de courtoisie ; 3) la lettre personnelle, adressée par le chef de mission au ministre des Affaires étrangères ou vice versa, au caractère moins protocolaire et au ton plus personnel, voire amical ; 4) la note collective, adressée à un gouvernement par les représentants de plusieurs États pour lui communiquer leurs observations communes ; 5) l'aide-mémoire, qui a pour but de résumer les aspects d'une question discutée entre deux États en en exposant les conséquences juridiques et en montrant le point de vue de l'État qui l'envoie ; 6) le mémorandum, document de même forme que l'aide-mémoire mais au contenu beaucoup plus complet, qui a pour but, non de faire exclusivement un

39. *Ibid.*, p. 124-129.
40. *Ibid.*, p. 141-147.
41. *Ibid.*, p. 152-153.

exposé des faits, mais de procéder à un historique de la question et des négociations en cours et de justifier la politique suivie par l'État qui l'envoie, en précisant les termes politiques et juridiques d'un problème, et qui est souvent adressé aussi à des États tiers pour les convaincre du bien-fondé de la position de l'État dont il émane ; 7) l'échange de notes, qui est l'aboutissement de négociations entre l'État accréditant et l'État accréditaire ; 8) l'ultimatum, adressé par un État à un autre État pour manifester son exigence de lui voir adopter un certain comportement, faute de quoi il recourra à la guerre[42].

La démarche mixte s'effectue en deux temps. Elle est d'abord orale, et se concrétise donc par une entrevue, puis écrite, cette entrevue étant suivie de l'envoi de notes qui établissent de manière claire et détaillée les positions respectives et les éléments du problème[43].

Le corps diplomatique est la réunion des chefs de mission de toutes classes, accrédités auprès d'un même gouvernement. Le corps diplomatique est présidé par le doyen, dont les fonctions sont d'ordre cérémonial : il est le porte-parole des chefs de mission lors de certaines cérémonies de l'État accréditaire au cours desquelles il adresse des félicitations ou des vœux. Normalement, le doyen est le chef de mission de la classe la plus élevée, le plus anciennement accrédité dans le pays. Cependant, là où il y a un nonce, c'est lui qui est le doyen. Les rapports entre les différentes missions diplomatiques accréditées auprès d'un même État varient selon le degré d'amitié que les États représentés par ces missions peuvent avoir entre eux. C'est ainsi que, normalement, à l'étranger, les missions des États du Commonwealth et de l'Alliance atlantique entretiennent des rapports plus étroits que les autres.

Indépendamment de ces liens, il existe des rapports que l'on peut considérer comme obligatoires, car ils font partie des obligations protocolaires. C'est ainsi que le nouveau chef de mission devra envoyer une lettre aux autres chefs de mission pour les informer qu'il a remis ses lettres de créance au chef d'État et exprimer l'espoir que les rapports entre les deux missions diplomatiques seront toujours excellents. Il communiquera aux autres chefs de mission son départ prochain en se félicitant des bons rapports qu'il a entretenus avec eux. L'agent diplomatique est aussi tenu à un certain nombre de visites. Lors de son arrivée, il ira rencontrer les autres chefs de mission de rang plus élevé ou de son propre rang et il rendra les visites qu'il recevra dans des cas semblables. Au cours de sa mission, il est tenu de donner certaines réceptions, par exemple à l'occasion de sa fête nationale, et de participer à celles que ses collègues peuvent donner. La préséance est la préférence dans l'ordre et le rang à suivre lorsque les agents de plusieurs États viennent à se rencontrer. C'est le droit d'occuper, au cours d'une cérémonie, d'un cortège ou d'un repas, la place qui est considérée comme la meilleure et la plus honorable. L'article 16, alinéa 1 de la *Convention de Vienne* énonce la règle : « Les chefs de mission prennent rang dans chaque classe suivant la date et l'heure à laquelle ils ont assumé leurs fonctions[44]. »

42. *Ibid.*, p. 153-155.
43. *Ibid.*, p. 153.
44. *Ibid.*, p. 165-172 ; Paul Guggenheim (1953). *Traité de droit international public*, Genève, Georg, p. 492-493.

L'extinction de la mission diplomatique peut avoir cinq causes : 1) la rupture des relations diplomatiques, cause principale et la plus fréquente, a pour conséquence, malgré son caractère unilatéral, de mettre fin non seulement à l'activité de la mission diplomatique de l'État qui en a pris l'initiative, mais aussi de celle de l'État qui la subit ; 2) la guerre, qui interrompt *ipso facto* les relations diplomatiques entre États ; 3) la disparition juridique internationale de l'État accréditant ou de l'État accréditaire ; 4) la non-reconnaissance du gouvernement de l'État accréditaire par l'État accréditant ou vice-versa, à la suite d'une révolution ou d'un coup d'État ; 5) la suppression de la mission diplomatique pour des raisons d'économie budgétaire[45].

Les privilèges et immunités diplomatiques ont pour but de soustraire les diplomates à l'autorité et à la compétence judiciaire de l'État où ils résident. Ils sont fondés sur la théorie de l'intérêt de la fonction et de la réciprocité, selon laquelle un représentant diplomatique ne peut exercer ses fonctions que si aucune contrainte ne le menace et s'il est pleinement indépendant de l'État qui le reçoit. L'inviolabilité est le plus ancien des privilèges diplomatiques. L'inviolabilité de siège couvre le siège même de la mission, mais aussi la résidence privée des agents diplomatiques. Les autorités locales ne peuvent ni pénétrer dans ces immeubles, ni y exercer un acte de contrainte ou une autre action prévue par leurs fonctions sans le consentement du chef de mission ou de l'agent diplomatique, si l'immeuble est sa résidence. Comme le précise l'article 27, alinéa 1 de la *Convention de Vienne* :

> L'État accréditaire permet et protège la libre communication de la mission pour toutes fins officielles. En communiquant avec le gouvernement ainsi qu'avec les autres missions et consulats de l'État accréditant, où qu'ils se trouvent, la mission peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris les courriers diplomatiques et les messages en code ou en chiffre. Toutefois, la mission ne peut installer et utiliser un poste émetteur de radio qu'avec l'assentiment de l'État accréditaire.

Le deuxième devoir de l'État accréditaire est de protéger et de ne pas violer le secret de la correspondance de la mission, de ne pas ouvrir ni retenir la valise diplomatique[46].

L'article 22, alinéa 2 de la *Convention de Vienne* stipule : « L'État accréditaire a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie. » Cette protection se concrétise par une surveillance des locaux de la mission par la police de l'État accréditaire et, juridiquement, par le fait que l'offense à une mission diplomatique étrangère ou à un État étranger est un délit spécial puni sévèrement. Comme le précise l'article 29 : « La personne de l'agent diplomatique est inviolable. Il ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'État accréditaire le traite avec le respect qui lui est dû, et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité[47]. »

45. Philippe Cahier, *op. cit.*, p. 178-181.
46. *Ibid.*, p. 183-214.
47. *Ibid.*, p. 217-222.

L'immunité de juridiction de la mission diplomatique couvre d'abord tous les actes que la mission exécute dans l'accomplissement de ses fonctions : conclusion d'un accord, actes relatifs à la négociation, notification d'une protestation ou envoi d'une note. Elle couvre aussi les actes accomplis par la mission diplomatique et qui relèvent de l'ordre juridique interne de l'État accréditant. Elle couvre enfin les actes de droit privé qui rentrent dans l'ordre juridique interne de l'État accréditaire. Il s'agit des actes que la mission diplomatique accomplit comme pourrait le faire n'importe quel particulier de l'État accréditaire : contrat avec une entreprise pour la restauration de l'immeuble de la mission ou contrat pour la fourniture de matériel de bureau[48].

L'immunité de juridiction des agents diplomatiques couvre les actes accomplis par l'agent diplomatique en tant qu'organe des relations internationales de l'État accréditant, les actes accomplis par l'agent diplomatique et qui relèvent de l'ordre juridique interne de l'État accréditant, les actes privés de juridiction criminelle, les actes de juridiction de simple police comme une simple infraction au code de la route, ainsi que les actes de juridiction civile ou administrative ; elle accorde en outre le privilège de ne pas témoigner en justice. L'immunité d'exécution prévoit qu'aucune mesure d'exécution ne peut être prise à l'égard de l'agent diplomatique. Lorsqu'un État a une réclamation à faire valoir à l'égard d'un diplomate, il doit s'adresser à son propre ministère des Affaires étrangères. Il est rare qu'un État refuse la levée de l'immunité d'un diplomate dans le cas où ses actes relèvent du droit pénal, mais c'est avec une assez grande réticence qu'il le fait en matière civile. La renonciation se distingue de la levée de l'immunité dans le fait que c'est le diplomate lui-même qui accepte d'être assigné devant un tribunal. Mais il doit demander préalablement à son gouvernement l'autorisation de renoncer à son immunité[49].

Les privilèges d'ordre fiscal des missions diplomatiques consistent principalement en l'immunité relative à l'impôt foncier. Les privilèges d'ordre fiscal des agents diplomatiques consistent en l'exemption de tous les impôts directs et l'exemption, par courtoisie internationale et sur la base de la réciprocité, des droits de douane[50].

4. L'ADMINISTRATION ET LA COORDINATION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Nous avons vu que l'administration de la politique étrangère est un processus complexe. Dans la plupart des pays, le Bureau du premier ministre ou du président joue un rôle important dans l'élaboration de la politique étrangère. C'est particulièrement le cas au Canada, d'autant plus que le ministère des Affaires extérieures a été longtemps, de 1912 à 1947, sous l'autorité directe du premier ministre et qu'en outre, de 1963 à 1968, c'est un ancien haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères qui fut le premier ministre. Il est aussi évident que d'autres ministères que celui des Affaires étrangères participent à l'élaboration et même à l'administra-

48. *Ibid.*, p. 234-236.
49. *Ibid.*, p. 243-268.
50. *Ibid.*, p. 278-291.

tion des affaires extérieures. C'est notamment le cas des ministères de la Défense, du Commerce international et de l'Immigration, ainsi que des services extérieurs d'autres ministères.

La pluralité de ces acteurs ne va pas sans poser le problème de la coordination de la politique extérieure. Nous allons voir comment le Canada gère et coordonne sa politique extérieure.

Sous Jean Chrétien, le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur, appelé ainsi depuis 1989, devient le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI). Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures devient le ministre des Affaires étrangères. Il est flanqué de deux secrétaires d'État, ministres de second rang, l'un pour l'Asie-Pacifique et l'autre pour l'Amérique latine et l'Afrique. Le ministre du Commerce extérieur devient le ministre du Commerce international. L'ACDI est soumise directement à l'autorité du MAECI et, plus particulièrement, à celle du ministre de la Coopération internationale et de la Francophonie.

Il y a une unité de gestion de la politique étrangère sous l'égide du premier ministre, mais avec une responsabilité particulière de chaque ministre dans sa sphère de gestion, dans une ligne d'approche de décentralisation héritée de la tradition de Lester B. Pearson. Sous Paul Martin, les secrétaires d'État sont supprimés. La tentative par Martin de séparer Commerce international et Affaires étrangères échoue. Notons que sous Stephen Harper, il n'y a plus de ministre de second rang (ministre d'État) pour l'Afrique, et l'Asie-Pacifique est l'apanage d'un ministre de premier rang.

Le MAECI a actuellement la structure centrale illustrée à la figure 23.1, structure qui n'a guère subi de modifications depuis le 1er juillet 1983.

Chaque secteur fonctionnel et géographique est dirigé par un sous-ministre adjoint. Chaque secteur comprend plusieurs directions générales, ayant chacune à sa tête un directeur général. Les directions générales elles-mêmes comptent plusieurs directions, chacune étant placée sous la gouverne d'un directeur. Dans les directions géographiques, chaque agent est chargé d'un « pupitre », entretenant les relations avec un grand pays ou un groupe de petits pays.

La croissance considérable du personnel diplomatique est un phénomène à retenir. En 1914, le Foreign Office occupait 176 personnes à Londres et 446 à l'étranger. En 1968, le tableau total de l'effectif dépassait 12 000 employés[51]. Que dire du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, qui ne comptait qu'une poignée de fonctionnaires en 1907 et qui se retrouve, en 1991, avec 2 382 employés à l'administration centrale à Ottawa et 6 762 déployés à l'étranger[52] ? En 2010, le MAECI comptait en tout 9 700 employés[53]. Chez les anciens du ministère des Affaires extérieures, on peut percevoir, surtout depuis l'intégration du Commerce, la nostalgie de l'époque pearsonienne, où ils formaient une petite élite.

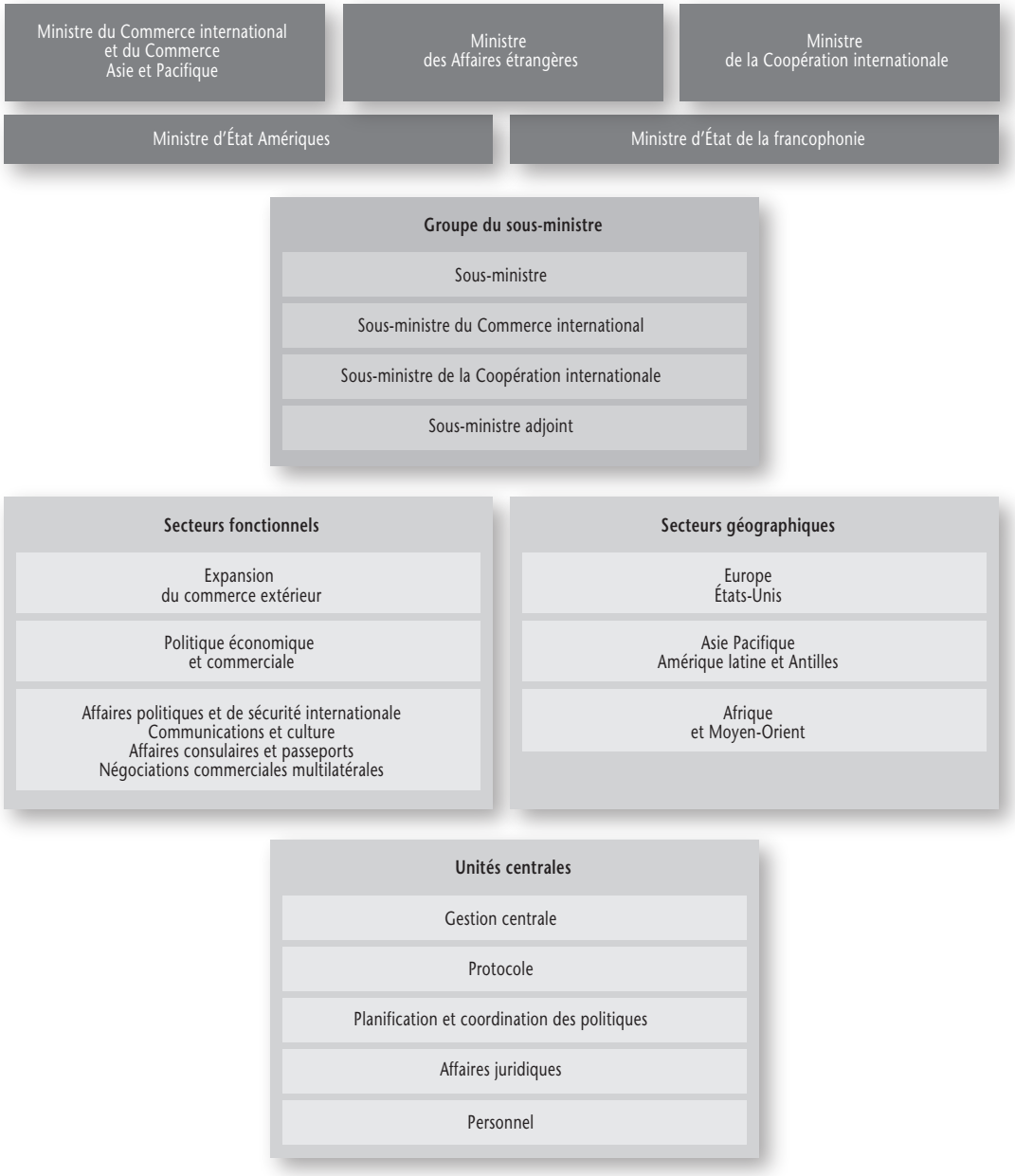
51. Jacques Chazelle, *op. cit.*, p. 59.

52. Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada (1991). *Rapport annuel 1990-1991*, Ottawa, Affaires extérieures et commerce extérieur Canada.

53. Affaires étrangères et Commerce international Canada, <http://www.international.gc.ca>. *Rapport 2009-2010*.

FIGURE 23.1.

ORGANIGRAMME DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL



Le problème de la coordination se pose aussi dans les ambassades. Le chef de mission, l'ambassadeur, n'est pas seulement entouré d'agents diplomatiques – conseiller, 1er, 2e et 3e secrétaires – et du personnel de soutien qui dépendent directement de lui, mais aussi d'attachés provenant d'autres ministères. Les ambassades canadiennes n'ont pas de problèmes avec le délégué commercial qui vient du même ministère, mais il y a toujours eu des problèmes d'intégration avec le personnel de l'ACDI, qui relève pourtant de l'autorité du même ministère. Il en va de même des autres attachés. C'est pour cette raison que, sous le gouvernement Trudeau, un effort particulier fut fait pour intégrer les opérations dans chaque poste.

La question du recrutement des agents diplomatiques est délicate. Il y a deux écoles au niveau international : celle qui préfère la spécialisation, géographique et fonctionnelle, comme en France ou au Japon, et celle qui, comme au Royaume-Uni et au Canada, préfère un généraliste. Le diplomate canadien n'est pas un spécialiste au sens étroit du terme. S'il s'agit de questions fonctionnelles, le ministère est heureusement servi par ses méthodes de recrutement : il exige un diplôme universitaire et ses agents ont en principe une formation assez poussée dans l'un ou l'autre des domaines qui correspondent aux directions dont il s'agit (droit, économie politique et administration)[54].

Aux niveaux moyen et supérieur, par contre, il est clair que le chef d'une direction économique ou juridique ne peut pas être un agent qui n'a reçu qu'une formation juridique ou économique à l'université et qui a passé des années à l'étranger ou dans d'autres directions, avant d'être affecté du jour au lendemain à l'étude des problèmes légaux et économiques les plus importants du ministère. La solution adoptée consiste à laisser les agents au niveau moyen de leur carrière s'attacher pendant cinq, huit ou dix ans à l'étude de ces problèmes. La diversité de leur entraînement antérieur en fait de meilleurs spécialistes, car ils sont déjà bien intégrés à l'équipe du ministère. Mais ils ne peuvent rester spécialistes indéfiniment. S'ils veulent continuer à progresser dans la carrière, ils doivent cesser d'être spécialistes et se préparer à prendre les postes les plus importants qui deviennent disponibles[55].

Le cas des régions est plus complexe. En Europe, dans les pays de civilisation occidentale, en Amérique latine et dans les pays anglo-saxons, il n'y a pas de problèmes. Les agents diplomatiques canadiens sont généralement de formation occidentale et il ne se présente qu'un problème linguistique qui, à quelques mois d'avis et après des allocations de temps libre, est résolu. Par contre, il faut des années pour apprendre le russe, le chinois ou le japonais. Quand le Ministère peut prévoir, assez longtemps à l'avance, le besoin d'experts dans un pays ou une région donnés, il peut spécialiser des agents qu'il a déjà recrutés d'après les normes générales. Par contre, lorsque les besoins surgissent à l'improviste, il fait appel à des spécialistes de l'extérieur, mais en exigeant qu'ils aient les aptitudes généralement exigées des agents ordinaires pour qu'ils puissent s'intégrer à la carrière. De même qu'il importe de resserrer les liens entre les agents à l'étranger et ceux d'Ottawa, en les faisant alterner tous les deux ou trois ans, il faut aussi établir des liaisons entre les régions :

54. Marcel Cadieux, *op. cit.*, p. 69-73.
55. *Ibid.*, p. 73-74.

un spécialiste des questions européennes a intérêt, au cours de sa carrière, à faire un stage en Asie ou en Amérique du Sud. Il en est de même de l'expert en affaires chinoises ou japonaises qui bénéficie d'un stage à Moscou[56].

Le concours d'admission au MAECI a la réputation d'être difficile. La carrière est intéressante et le ministère n'a pas tort de choisir soigneusement son personnel parmi les nombreux candidats. Pour Harold Nicholson et Jules Cambon, le bon diplomate doit être précis, calme, patient, modeste et intègre. Pour le baron de Szilassy, dans son classique *Traité pratique de la diplomatie*, l'agent diplomatique est au fait du droit international et des différents accords politiques et économiques existant entre son propre pays et le pays accréditaire. Il se tient aussi au courant des autres matières qui se rattachent à la diplomatie. Pour Marcel Cadieux, le diplomate doit avoir des qualités morales et des connaissances étendues. Il doit avoir fait des lectures assez variées, en particulier connaître l'histoire diplomatique, le droit international et l'économie politique. Le diplomate doit pouvoir s'exprimer correctement et de façon précise, oralement et par écrit. Un plan est adopté par la Commission de la fonction publique et le MAECI pour la correction des examens du concours du Service extérieur[57].

À Ottawa, un bon jeune secrétaire étudie les dossiers systématiquement. Il les analyse, en prépare des résumés et détermine, s'il y a lieu, des initiatives à prendre. Il est aussi en mesure de décider, quand il traite une question, quels dossiers il y a lieu d'établir. Mais, en plus de savoir organiser et utiliser les dossiers, le secrétaire dirige la correspondance relative aux matières dont il est question dans ces dossiers, c'est-à-dire qu'il est capable de rédiger des lettres et courriels adressés au public et aux autres ministères. Son style est clair, simple et précis. Il a assez de jugement et de sens pratique pour savoir jusqu'où il peut aller. Il décide quels problèmes il doit référer à son supérieur immédiat, au sous-ministre, au ministre et même au Cabinet. Pour faire son travail efficacement, le secrétaire a donc besoin de comprendre l'organisation du Ministère ainsi que les attributions des différents ministères. Cela implique chez lui une certaine connaissance du droit constitutionnel et administratif et de la procédure[58].

Le secrétaire prépare aussi des mémoires pour les directeurs et pour le ministre. Dans ces mémoires, il expose un problème clairement et recommande une certaine décision. Le secrétaire doit rédiger des dépêches et des télégrammes. Dans tous les cas, il connaît la limite exacte de son autorité et, si une autorisation spéciale est requise, il soumet la question, dans les formes établies, aux autorités compétentes. Quand il est à Ottawa, le secrétaire assiste à des réunions et se charge des comptes rendus. Il lui faut parfois préparer l'ordre du jour et, plus tard, rédiger la correspondance et les mémoires nécessaires pour donner suite aux décisions prises au cours de la réunion. À l'occasion de réunions interministérielles, le secrétaire peut être amené à exprimer avec concision et clarté le point de vue de son ministère[59].

56. *Ibid.*, p. 74-77.
57. *Ibid.*, p. 79-83.
58. *Ibid.*, p. 84-85.
59. *Ibid.*, p. 85-86.

À l'étranger, le secrétaire rédige des rapports ou le compte rendu de certaines conversations avec les nationaux du pays où il est accrédité ou avec des Canadiens de passage. Il applique les règlements consulaires et administratifs qui déterminent le fonctionnement des missions canadiennes. À l'occasion, le jeune secrétaire prépare une revue de presse et entreprend des travaux de recherche dans certains domaines, à la demande du chef de mission et parfois même de son propre chef. Le jeune secrétaire agit aussi comme chef de bureau dans les missions moins importantes. Il surveille et assure alors l'exécution du travail. Le bon secrétaire est de plus suffisamment qualifié pour étudier les conditions politiques et économiques du pays où il est accrédité et pour préparer des rapports périodiques sur ces divers sujets afin de renseigner le Ministère. Le plus souvent aussi, le jeune secrétaire effectue des tâches consulaires et distribue des renseignements sur le Canada. Ainsi, pour faire son travail à l'étranger, il doit connaître le droit international et l'histoire diplomatique, le travail de recherche, les arts et les lettres du Canada et du pays accréditaire, les sources d'information, leur importance relative, l'organisation des archives, la politique du pays accréditaire et les influences qui peuvent la façonner[60].

Marcel Cadieux résume en cinq points les qualités d'un bon secrétaire, en se basant sur les auteurs classiques, le barème de correction des examens, la carrière des plus brillants diplomates canadiens et la nature même de son travail : 1) une bonne préparation universitaire, avec une connaissance assez poussée des affaires canadiennes et internationales ; 2) un bon jugement, c'est-à-dire l'aptitude à dégager des conclusions pratiques, à utiliser le savoir académique ou encore des renseignements obtenus par des moyens scientifiques ; 3) de la précision, de l'ordre, de l'efficacité ; 4) le don d'expression ; 5) les qualités personnelles et morales. Selon les principes établis par la Commission de la fonction publique, l'avancement s'effectue essentiellement au mérite[61].

5. LA COMPLEXITÉ DE LA FORMULATION ET DE L'ADMINISTRATION DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE

La politique étrangère est particulièrement difficile à administrer. En effet, contrairement aux politiques internes, elle doit tenir compte à la fois des intrants (*inputs*) internes et des extrants, puisqu'elle est à la charnière du système interne et du système international[62].

Dans la capitale de la plus grande puissance du monde, fort nombreux sont ceux qui ont voix au chapitre dans la formulation de la politique étrangère. Le public fait entendre sa voix. Il y a des experts dans les universités qui ne cessent de produire des traités sur les divers aspects de la politique étrangère. Au Département d'État, les penseurs et les planificateurs officiels sont à l'œuvre. Un wagon de documents

60. *Ibid.*, p. 86-87.
61. *Ibid.*, p. 87-97.
62. André Donneur et Onnig Beylerian (1987). « La politique étrangère : état des travaux scientifiques », dans Baghat Korany (dir.), *Analyse des relations internationales : approches, concepts et données*, Montréal, Gaëtan Morin, p. 225-226.

est à la disposition du président et du secrétaire d'État sur n'importe quel sujet. Et, comme si ce processus n'était pas assez complexe, les États-Unis doivent aussi tenir compte des vues de plus de quarante alliés. Le président et le secrétaire d'État ne peuvent ignorer le Congrès, particulièrement ses deux comités, le Comité des relations étrangères et celui des affaires étrangères. Pour digérer ses multiples renseignements et influences, le président et le secrétaire d'État doivent être entourés d'un petit nombre d'administrateurs de haut rang, capables de les aider à prendre les décisions[63].

À une échelle plus réduite, la question se pose de la même manière à Ottawa. Nous avons vu la difficulté de coordonner la politique étrangère, d'autant plus qu'aujourd'hui les politiques spécialisées ont pris une place considérable et couvrent un champ qui aurait étonné un Norpois. L'ampleur aussi du réseau de relations que le Canada entretient à l'extérieur tant avec des pays qu'avec des organisations internationales multiples et souvent fort différentes, comme le Commonwealth, la Francophonie ou l'Organisation des États américains, apporte un input considérable au processus de formulation et de mise en œuvre de la politique extérieure.

Bien entendu, cette ampleur des relations se traduit à l'extérieur par un vaste réseau diplomatique qui doit exercer son activité dans un champ très large, de la négociation du désarmement à la préparation d'un accord sur les quotas de pêche, en passant par la coopération au développement.

6. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES EXTÉRIEURES

Comme on le sait, le problème de l'évaluation des politiques n'est pas simple. On peut imaginer, vu la complexité, l'ampleur et le secret qui entoure une partie de ces activités, combien il doit être difficile d'évaluer les politiques extérieures. C'est pour cette raison que l'évaluation des politiques étrangères n'a pas encore fait sa marque chez les spécialistes des relations internationales. Il n'existe pas de schème théorique ni de modèle empirique spécifique pour évaluer une politique étrangère. Regardée avec suspicion par les praticiens de la politique étrangère, tant décideurs que diplomates, l'évaluation des politiques étrangères reste un champ largement inexploré[64]. Pourtant, elle n'en constitue pas moins une activité scientifique intéressante, malgré la difficulté d'obtenir des résultats significatifs et de ne pas heurter des susceptibilités, et socialement désirable à l'heure où l'on cherche à diminuer les dépenses publiques[65].

Mesurer dans la modification d'une situation la part qui revient à une politique dont les décideurs avaient escompté qu'elle aurait une influence est une opération salutaire. Elle permet d'examiner si une autre politique n'aurait pas été plus profitable et si, à l'avenir, dans une situation similaire il ne vaudrait pas mieux adopter cette autre politique[66].

63. H.R. Vohra (1961). « Foreign policy and public opinion », dans D.L.B. Hamlin (dir.), *Diplomacy in Evolution*, Toronto, University of Toronto Press, p. 30-31.
64. André Donneur et Onnig Beylerian, *op. cit.*, p. 227.
65. *Ibid.*
66. *Ibid.*, p. 228.

Malgré tous les obstacles, il serait donc utile, surtout dans le domaine de certaines politiques spécialisées, où des sommes importantes sont en jeu, d'utiliser les méthodes d'évaluation qui ont fait leurs preuves en politique interne.

CONCLUSION : D'HIER À DEMAIN

On a vu combien la conduite des affaires extérieures et la diplomatie avaient évolué au XX^e siècle. De la grande politique (*high politics*), où se mouvait le diplomate traditionnel à la Norpois, plus habile à manier la périphrase qu'à traiter d'avantages commerciaux, on est passé aux politiques spécialisées (*low policies*), où l'expert vient épauler le diplomate pour traiter minutieusement de questions terre à terre. Certes, la grande politique n'a pas disparu, mais là aussi les méthodes ont évolué avec la rapidité des déplacements des ministres des Affaires étrangères et des chefs de gouvernement, les moyens de communication rapide et la pression d'une opinion publique, sinon renseignée, du moins informée.

La politique étrangère classique a fait place aux politiques extérieures multiples. Tout problème interne trouve son prolongement à l'extérieur et nécessite donc des négociations internationales. On voit, par exemple, combien un problème comme la pêche nécessite aujourd'hui une diplomatie vigoureuse. Et l'on a pu mesurer combien peut être complexe un accord sur le commerce international, que cela soit à l'échelle mondiale ou régionale. Il suffit de penser aux efforts que déploient les agents du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international pour régler, provisoirement, un problème aussi concret que l'exportation du bois d'œuvre vers les États-Unis.

Une autre innovation spectaculaire de la diplomatie au XX^e siècle se trouve dans l'avènement et la multiplication de la diplomatie de conférences. Certes, au XIX^e siècle, on avait connu les réunions du Concert, qui groupait les représentants des grandes puissances. Mais ce club exclusif tenait ses réunions dans une atmosphère feutrée de conclave, qui n'a rien à voir avec le caractère parlementaire des débats à l'Assemblée générale des Nations Unies. Certains nostalgiques de la diplomatie classique déplorent ces conférences intergouvernementales que sont l'Assemblée générale des Nations Unies et même le Conseil de sécurité, les qualifiant de gaspillage de temps, d'énergie et d'argent. Cependant, la première chose que désire un État nouvellement indépendant, c'est devenir membre des Nations Unies et installer une mission permanente à New York.

L'avenir de la conduite des affaires extérieures et de la diplomatie est tracé. On ne reviendra jamais à la diplomatie traditionnelle. Certes, les qualités de discrétion, de précision dans le langage et dans l'écrit, de prudence, de jugement, et la culture générale étendue sont des caractéristiques immuables du diplomate. Mais la capacité de s'adapter aux situations nouvelles et d'assimiler de nouvelles connaissances dans des domaines variés devient de plus en plus nécessaire. Avec la fin de la guerre froide, les problèmes concrets à résoudre, aussi bien en « grande » politique qu'en politiques spécialisées, occuperont toujours davantage le champ diplomatique du XXI^e siècle.

CHAPITRE 24

L'ADMINISTRATION DES LIENS ÉCONOMIQUES AVEC L'EXTÉRIEUR

Martin Coiteux

C'est devenu un lieu commun que d'affirmer que la mondialisation de l'économie impose de sévères limites à ce qui peut être fait en matière de politiques publiques. Prenons l'exemple des politiques de taxation. Dans un univers où les entreprises jouissent d'une très grande liberté à l'égard des lieux où localiser leurs activités, aucun gouvernement ne peut établir le taux auquel il impose leurs bénéfices sans au moins tenir compte des taux en vigueur dans le reste du monde.

Au cours des quelque 25 dernières années, le taux d'imposition des profits des sociétés a connu une baisse marquée dans l'ensemble des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)[1]. Ce taux,

1. L'OCDE a succédé en 1960 à une autre organisation créée celle-là en 1947, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), laquelle avait pour mission première d'administrer les fonds du Plan Marshall destinés à la reconstruction de l'Europe. L'OCDE compte aujourd'hui 34 pays membres, dont le Canada. Son rôle est d'offrir un forum à l'intérieur duquel les pays membres ont l'occasion de partager leurs expériences tout en recherchant ensemble des solutions à leurs problèmes économiques communs.

qui dépassait 48 % pour la moyenne de ces pays en 1985, n'était plus que d'environ 25 % en 2011. Si le Canada était resté les bras croisés devant pareille tendance, il en aurait sans doute payé le prix en termes d'investissements réalisés sur son territoire et peut-être même en termes de recettes fiscales perçues sur les bénéfices. Cela explique en grande partie pourquoi le taux fédéral et provincial combiné d'imposition des bénéfices est passé d'une moyenne de près de 50 % en 1985 à sa moyenne actuelle d'environ 27 %[2]. En un sens, le Canada n'a fait que maintenir l'écart qui le séparait de la moyenne de l'OCDE à l'intérieur de limites raisonnables, afin de maintenir sa compétitivité fiscale tout en protégeant ses recettes fiscales[3].

Ce cas illustre bien la nature des enjeux soulevés par la mondialisation économique. Existe-t-il un geste plus souverain que celui qui consiste à déterminer qui paiera les impôts et quel sera le montant de la contribution de chacun ? Comme le laisse supposer l'exemple du taux d'imposition des bénéfices, cette décision toute « souveraine » ne peut plus être prise dans l'ignorance de ce qui se passe dans le reste du monde. La raison en est simple. Notre vie économique tout entière est désormais liée à ce qui se passe à l'extérieur de nos frontières. Certes, les gouvernements restent « souverains » en matière de politiques publiques. Toutefois, l'espace dans lequel ils exercent cette souveraineté est de plus en plus délimité par l'interdépendance économique des pays et des régions. Cette interdépendance constitue le trait marquant de la mondialisation économique actuelle.

D'où vient cette mondialisation ? De tous temps, le progrès technologique a contribué à réduire le coût et l'incidence des distances. Au cours du dernier quart de siècle cependant, à la réduction séculaire des coûts de transport des marchandises s'est ajoutée une forte baisse du coût de la circulation de l'information. Pour reprendre l'expression utilisée par Thomas L. Friedman, la Terre est devenue une plaine et sur cette plaine, les entreprises multinationales se sont constitué des réseaux complexes et planétaires de collaboration, de production et d'échanges[4]. C'est dans ces réseaux complexes que nous sommes désormais tous imbriqués.

Cela dit, même si ces réseaux ont été constitués d'abord et avant tout par des entreprises privées mues par le désir de réaliser des bénéfices, ce sont tout de même des États souverains qui ont permis aux échanges qui les constituent de traverser librement leurs frontières. Sans une libéralisation significative des échanges de biens, de services et de capitaux, et sans une flexibilité accrue à l'égard de la mobilité internationale des personnes, ces réseaux sophistiqués n'auraient tout simplement jamais pu exister. Ainsi, la mondialisation économique qui redessine actuellement l'univers des politiques publiques possibles doit aussi une partie de son existence aux décisions « souveraines » des gouvernements.

2. Les chiffres cités dans ce paragraphe proviennent de la banque de données en ligne de l'OCDE portant sur les statistiques de revenus des gouvernements (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>).

3. Dans ce cas précis, les recettes tirées de l'impôt sur les profits des sociétés ne semblent pas avoir souffert du maintien de cette compétitivité fiscale puisque celles-ci sont passées de 2,8 % du PIB en 1985 à 3,3 % du PIB en 2011.

4. Thomas L. Friedman (2007). *The World Is Flat. A Brief History of the Twenty-First Century*, New York, Farrar, Straus and Giroux.

Bien que la libéralisation des échanges économiques avec l'extérieur ait pu à l'occasion relever des décisions unilatérales des gouvernements concernés, ce sont le plus souvent de longues et patientes négociations internationales qui en ont été les principales responsables. De façon générale, les gouvernements participant à ce processus de libéralisation des échanges ont voulu qu'il repose sur des droits et obligations réciproques. De manière toute spéciale depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, on a voulu restreindre l'usage de l'unilatéralisme en matière de politique commerciale et de politique de taux de change.

Les premiers États volontaires pour s'engager dans ce nouveau système de droits et d'obligations réciproques ont donc créé dès 1944 une organisation financière internationale, le Fonds monétaire international (FMI), puis signé en 1947 un important traité commercial, le General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Si le FMI a dû réinventer sa mission dès 1971 avec l'abandon de l'obligation de maintenir des taux de change fixes, le GATT demeure l'un des piliers du système commercial international. Avec l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), le GATT est en effet au cœur du système désormais présidé par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), une institution créée en 1995 et à laquelle adhèrent aujourd'hui plus de 150 pays[5].

Du point de vue de la tension entre le désir des États d'affirmer leur souveraineté et la nécessité parallèle de tenir compte de l'interdépendance qui lie leur économie à celle des autres, le système d'abord promu par le GATT puis repris par l'OMC constitue un fascinant cas d'étude. Il l'est peut-être même davantage lorsqu'on le considère d'un point de vue canadien. D'abord, le Canada y a adhéré dès sa naissance en 1947, ce qui signifie qu'il en a connu toutes les étapes. Ensuite, il ne s'est pas contenté d'être membre de ce système à vocation universelle. Il s'est aussi engagé de manière très importante dans une variante géographiquement plus restreinte mais néanmoins très importante, qui est celle du bilatéralisme (dont le traité de libre-échange avec les États-Unis a constitué le temps le plus fort) ou du régionalisme (dont une illustration récente est celle des négociations visant l'Accord économique et commercial global [AECG] avec l'Europe). L'expérience canadienne illustre donc à merveille le choc des deux courants qui façonnent la construction du système commercial international actuel : le courant du *multilatéralisme*, dont l'OMC est le principal porte-étendard, et le courant du *bilatéralisme* ou du *régionalisme*, dont les protagonistes se trouvent aux quatre coins de la planète. Enfin et peut-être même surtout, le Canada est une fédération à l'intérieur de laquelle les provinces sont en mesure d'exercer leur propre souveraineté dans les domaines relevant de leur compétence. Il en résulte une complexité toute canadienne dont la considération est essentielle à la compréhension des enjeux concrets liés à la conciliation de la souveraineté et de l'interdépendance économique mondiale.

5. L'explosion du nombre de pays participant au système commercial international régi par des institutions telles que l'OMC est venue en grande partie d'une refonte des stratégies de développement dans les pays en voie de développement et dans les pays auparavant gouvernés selon les principes de l'économie marxiste. Certains se sont référés à ce mouvement comme à une *ruée aux portes du système*. Voir Martin Coiteux et François Leroux (2007). « Les affaires internationales dans un environnement transformé par la mondialisation », *Gestion – Revue internationale de gestion*, vol. 32, nº 3, p. 121-128.

Pour toutes ces raisons, la suite de ce chapitre a pour but de présenter les fondements du système multilatéral promu par l'OMC, d'expliquer les raisons pour lesquelles des pays qui y participent, comme le Canada, ont également recours à l'approche du bilatéralisme ou du régionalisme, et de montrer comment la mondialisation économique influe concrètement sur la définition des politiques publiques dans un pays fédéral comme le Canada.

Pour ce faire, trois champs concrets d'application des politiques publiques sont considérés. Le premier a trait aux politiques régissant le commerce de la bière à l'intérieur des frontières provinciales. Le deuxième concerne la problématique des marchés publics, particulièrement ceux qui relèvent des administrations provinciales et municipales. Le troisième est celui des politiques de soutien du revenu des producteurs laitiers, dont la pièce maîtresse est le système de gestion de l'offre. Au Canada, ces politiques s'exercent le plus souvent dans un contexte ou les responsabilités extérieures du gouvernement fédéral et les responsabilités intérieures des provinces doivent être conciliées. Bien qu'ils ne soient pas les seuls, ces trois champs d'application illustrent, chacun à sa manière, les pressions que la mondialisation des échanges exerce sur un certain *statu quo* canadien en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques.

1. LE CANADA ENTRE DEUX VOIES D'INTÉGRATION AU COMMERCE INTERNATIONAL

À la base, le système commercial promu par l'OMC a pour but d'éviter que les États ne prennent leurs décisions en matière de politique commerciale sans tenir compte des intérêts des autres et de remplacer l'unilatéralisme susceptible de mener à des conflits par un ensemble de règles qui tiennent compte de l'interdépendance des économies nationales. Dans le cadre de négociations internationales dont certaines peuvent s'étendre sur plusieurs années, les États prennent des engagements précis en matière d'accès à leurs marchés réciproques. Ces engagements doivent être respectés. Si un État estime qu'un autre État ne respecte pas ses engagements, il doit s'en remettre à un mécanisme institutionnalisé et neutre de règlement des différends, plutôt qu'aux représailles unilatérales, afin de ramener l'État considéré fautif dans le droit chemin. Les États participant à ce système comprennent qu'il est dans leur intérêt de se soumettre à une telle discipline, l'autre solution pouvant rapidement dégénérer en une forme d'anarchie internationale dont l'histoire a maintes fois démontré les conséquences funestes.

Ce système multilatéral est favorable aux échanges commerciaux en établissant des limites aux droits de douane applicables et en préférant ceux-ci aux contingents absolus aux importations. Le système ne peut toutefois aller plus loin que ce que les États membres sont prêts à accepter. Il a donc connu ses hauts et ses bas depuis la signature du GATT en 1947. Néanmoins, l'application de ses règles a suffisamment progressé pour que l'on quitte peu à peu l'univers restreint des tarifs douaniers frappant les marchandises aux frontières pour passer à celui, bien plus vaste, des politiques internes, y compris, par exemple, le régime applicable en matière de protection de la propriété intellectuelle. L'économiste Sylvia Ostry, qui a œuvré dans les plus hautes

sphères de la fonction publique canadienne et dirigé un temps le département d'économie et de statistique de l'OCDE, a résumé les choses de la manière suivante : les États sont passés de la négociation de l'ouverture de leurs frontières physiques à la négociation de l'ouverture de leurs frontières institutionnelles[6].

La négociation de cette ouverture ne prend toutefois pas pour seul chemin celui que propose l'OMC. Le bilatéralisme et le régionalisme sont aussi à l'ordre du jour. Il est facile de comprendre pourquoi. À l'OMC, les décisions se prennent par consensus. Même à l'époque déjà lointaine où le nombre des signataires du GATT était restreint, l'atteinte de ce consensus était déjà fort laborieuse. Très tôt, on a donc permis aux États qui désiraient aller au-delà des consensus multilatéraux du jour d'en avancer de nouveaux à l'intérieur d'une zone d'intégration plus restreinte. Les Européens ont été parmi les premiers à se servir de cette permission afin de créer leur marché commun qui allait, quelques décennies plus tard, devenir l'Union européenne que nous connaissons aujourd'hui. Le Canada a pour sa part longtemps résisté à la tentation de s'en remettre à cette voie parallèle. Toutefois, depuis 1987, il a signé pas moins de 11 ententes de libre-échange tout en étant en voie d'en conclure 12 autres avec des pays ou régions spécifiques[7]. Au cours du dernier quart de siècle, le Canada est donc devenu l'un des principaux protagonistes de la voie régionale à la libéralisation du commerce international et de l'accès aux marchés internes.

Dans le monde idéalisé des plus fervents défenseurs du système multilatéral, ces ententes bilatérales ou régionales ne devraient tout simplement pas exister puisqu'elles contreviennent au principe de non-discrimination qui constitue le socle de ce système. En s'accordant des préférences qu'ils n'ont pas l'intention d'étendre à l'ensemble des membres de l'OMC, les États signataires de ces traités bilatéraux et régionaux se livrent dans les faits à une discrimination flagrante à l'encontre des États qui n'en font pas partie. En termes juridiques, il s'agit là d'une violation de la *clause de la nation la plus favorisée*, en vertu de laquelle le traitement préférentiel accordé par un membre de l'OMC à un autre membre de l'OMC devrait être étendu à tous les autres membres de l'OMC. Cette violation a cependant toujours été acceptée pour des raisons pragmatiques. Si les intérêts économiques fondamentaux d'un pays ne pouvaient être défendus pour cause de non-respect de la clause de la nation la plus favorisée, ce pays ne tarderait sans doute pas à quitter l'OMC. Tout en cherchant à les encadrer, le consensus multilatéral accepte donc l'existence de ces consensus régionaux, même si ceux-ci sont par définition discriminatoires.

Ainsi, le Canada se trouve simultanément engagé dans deux voies de libéralisation de ses échanges économiques avec l'extérieur : la voie multilatérale, assurée par sa présence à l'OMC, et la voie régionale, affichée par son activisme remarqué en matière de signature d'ententes de libre-échange. Ces deux voies se conjuguent pour exercer des pressions nouvelles sur la conception et la mise en œuvre des politiques publiques canadiennes.

6. Sylvia Ostry (2006). « The world trading system : In the fog of uncertainty », *The Review of International Organizations*, vol. 1, n° 2, p. 139-152.

7. Affaires étrangères et commerce international Canada, <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/index.aspx?lang=fra&view=d>, consulté le 11 février 2012.

2. UN EXEMPLE BIEN CANADIEN : LE COMMERCE DE LA BIÈRE

Le cas du commerce de la bière au Canada illustre bien la complexité des enjeux de la politique commerciale internationale dans une fédération décentralisée. Au Canada, les règles entourant le commerce des boissons alcoolisées sont d'abord et avant tout du ressort des provinces. Pendant des décennies, celles-ci ont édicté des normes et érigé des barrières telles qu'une bière vendue dans une province pouvait difficilement avoir été brassée dans une autre. Dans cet univers déjà hostile au commerce interprovincial, les brasseurs canadiens n'étaient pas en reste et s'assuraient par diverses pratiques de limiter la concurrence potentielle des bières étrangères[8]. Au Québec, par exemple, il en résultait un système de commercialisation singulier, les bières locales pouvant être distribuées dans le circuit des épiceries et des dépanneurs, tandis que les bières étrangères, voire les bières canadiennes produites à l'extérieur du Québec, ne pouvaient être achetées ailleurs que dans le réseau de la Société des alcools du Québec (SAQ).

Le système multilatéral ayant pour principe fondamental la non-discrimination, il allait de soi qu'un tel arrangement institutionnel allait tôt ou tard être contesté. Dans ce cas précis, la discrimination pouvant être alléguée prenait la forme du refus d'accorder le *traitement national* aux bières importées. Lorsque le traitement national s'applique, il ne peut y avoir aucune discrimination à l'égard des produits importés, mise à part l'imposition préalable des droits de douane prévus et conformes aux engagements internationaux du pays.

On s'est longtemps demandé dans quelle mesure les engagements internationaux d'un pays fédéré comme le Canada pouvaient s'appliquer à ses entités constitutives, les provinces, dans les sphères de compétence qui leur sont propres. On s'est aussi demandé comment les dispositions générales d'un traité comme le GATT devaient s'appliquer à des sociétés d'État à vocation commerciale. En règle générale, ce sont les conflits récurrents entre les parties qui accélèrent la définition des principes et la codification des règles applicables. Dans ce débat sur le commerce de la bière, ce sont les conflits entre le Canada et les pays membres de la Communauté économique européenne d'une part, et ceux qui opposaient le Canada et les États-Unis d'autre part, qui ont fini par forcer une modification des règles en vigueur dans les provinces canadiennes, dont le Québec.

Pour ce faire, les pays européens et les États-Unis se sont d'abord servis des moyens prévus par le GATT afin d'amener le Canada à faire preuve de transparence en matière de pratiques commerciales mises en place par les sociétés d'État provinciales et ce, afin de déterminer lesquelles d'entre elles violaient le plus clairement le principe du traitement national. Du même souffle, un groupe spécial constitué dans le cadre même du GATT enjoignait le Canada dès 1988 à prendre toutes les mesures raisonnables en son pouvoir afin que les sociétés d'État provinciales apportent les

8. Dans un essai décapant, la journaliste Andrea Mandel-Campbell décrit l'univers traditionnellement peu concurrentiel de l'industrie de la bière au Canada. Voir Andrea Mandel-Campbell (2007). *Why Mexicans Don't Drink Molson*, Vancouver, Douglas and McIntyre.

correctifs nécessaires en cas de violation de ce principe[9]. C'est dans ce contexte que des négociations entre le Canada et la Communauté économique européenne ont été entreprises, négociations qui visaient toutefois le commerce de l'ensemble des boissons alcoolisées et non le seul commerce de la bière.

C'est cependant la persistance des États-Unis qui allait finalement faire sauter le verrou du protectionnisme des provinces canadiennes en matière de commercialisation de la bière. Allant au-delà des dispositions contenues dans le traité de libre-échange signé entre les deux pays en 1987, le Canada et les États-Unis signaient en 1993 un accord portant spécifiquement sur la bière. Cet accord libéralisait totalement le commerce entre les deux parties et incluait, dans le cas spécifique du Québec, le plein accès au réseau de distribution principal constitué des épiceries et des dépanneurs.

Ainsi, la SAQ et les autres sociétés d'État provinciales concernées, de même que l'ensemble des brasseurs canadiens, ont finalement dû réviser celles de leurs pratiques qui violaient le plus clairement le principe du traitement national. Enfin, pour éviter la situation ridicule où le commerce de la bière serait plus libre entre les États-Unis et le Canada qu'entre les provinces canadiennes, un accord sur le commerce interprovincial prévoyait également la libéralisation du commerce interne de la bière. Dans la foulée de ces ententes, le Québec offrait finalement aux Européens la possibilité de s'entendre avec un brasseur canadien s'ils souhaitaient que leurs produits soient distribués dans les épiceries et les dépanneurs plutôt qu'à la SAQ. Ainsi, le *traitement national*, jadis réservé aux seules bières brassées au Québec, se trouvait désormais étendu à l'ensemble des bières canadiennes en même temps qu'aux bières américaines et européennes.

Cet exemple du commerce de la bière montre bien l'ensemble des ramifications qui vont des règles du commerce international aux politiques publiques mises de l'avant à l'échelle des provinces dans un pays fédéral comme le Canada. À titre de partie contractante du GATT, le gouvernement fédéral canadien est tenu de faire tout ce qui est en son pouvoir pour s'assurer que les politiques publiques mises en œuvre par les provinces dans leur propre champ de compétence sont conformes aux engagements internationaux du pays. L'obligation de faire tout ce qui est en son pouvoir ne constitue toutefois pas une obligation de résultat. Dans le cas précis du commerce de la bière, il aura fallu que l'intérêt bien compris des provinces soit également au rendez-vous. Pour qu'un principe du système multilatéral, dans ce cas-ci celui du traitement national, soit mis en œuvre dans les provinces, il a donc fallu que des joueurs de premier plan fassent entendre leur voix. Dans le cas de la bière, ce sont les pays européens et surtout les États-Unis, avec qui les provinces canadiennes entretiennent des liens commerciaux privilégiés, qui ont été en mesure de faire pencher la balance à l'encontre du *statu quo*. Cette histoire illustre aussi puissamment les raisons pour lesquelles il est souvent plus facile de libéraliser le commerce par la voie bilatérale que par la voie multilatérale. Ce sont généralement

9. Pour un compte rendu détaillé des tenants et aboutissants de ce conflit, on lira Claude Boulay (2004). *Les politiques et pratiques commerciales québécoises en matière de boissons alcooliques dans le contexte du droit commercial international*, mémoire présenté à la Faculté des études supérieures en vue de l'obtention du grade de Maîtrise en droit (LL.M.) de l'Université de Montréal, décembre 2004.

les liens privilégiés qu'entretiennent des parties se sentant proches les unes des autres qui permettent de débloquer les dossiers les plus litigieux. Comme le montre cet exemple du commerce de la bière, la voie bilatérale n'est pas pour autant forcément incompatible avec la voie multilatérale. Très souvent, ce sont même les principes défendus par la première qui se trouvent finalement mis en pratique par la seconde.

3. LA QUESTION DES MARCHÉS PUBLICS ET DES POLITIQUES D'ACHAT PRÉFÉRENTIEL

Pendant de nombreuses années, le très important marché des achats gouvernementaux a échappé complètement aux principes et aux règles habituelles du commerce international. Il allait de soi que les gouvernements pouvaient se servir du levier que constituent leurs investissements, ou ceux de leurs sociétés d'État, afin favoriser l'émergence de « champions locaux », d'en soutenir l'expansion ultérieure, ou tout simplement de favoriser par une politique d'achat préférentielle tel ou tel groupe de leurs citoyens. Ce n'est que tout récemment que des principes comme celui du *traitement national* ont commencé à frapper à la porte de ce que l'on appelle les *marchés publics*.

Un premier accord dit *plurilatéral* parce qu'il ne réunissait ni l'ensemble des pays membres de l'OMC, ni une majorité d'entre eux, a été signé en 1994 puis révisé en 2011. Il réunit aujourd'hui 42 pays membres de l'OMC dont le Canada, les États-Unis et les 27 pays membres de l'Union européenne[10]. L'*Accord sur les marchés publics* (AMP) n'ouvre cependant pas l'ensemble des achats publics des gouvernements signataires, puisque ceux-ci se réservent le droit d'exclure expressément des secteurs qu'ils jugent sensibles comme, par exemple, la défense nationale. Ce qui est le plus important cependant, c'est qu'il n'engage que les gouvernements nationaux ; donc, dans le cas spécifique du Canada, sa portée se limite aux seuls achats du gouvernement fédéral. En d'autres termes, une province comme le Québec et les municipalités qui n'obéissent qu'à une charte provinciale n'ont aucune obligation à l'égard de l'AMP. Les provinces et les municipalités disposent donc encore d'une très grande latitude en matière d'achats publics. Elles peuvent se servir de cette latitude pour favoriser les joueurs locaux au détriment de leurs concurrents étrangers. Il en va de même des États américains.

Un peu comme dans le cas précédent de la commercialisation de la bière, cette latitude est cependant en voie d'être circonscrite par la voie de négociations privilégiées avec les États-Unis et l'Europe. Encore une fois, c'est la voie régionale qui introduit le plus profondément à l'intérieur des frontières institutionnelles des États les principes de non-discrimination chers à l'approche multilatérale. Là aussi, c'est parce que l'intérêt bien senti des provinces est simultanément au rendez-vous.

10. Voir OMC, *Note d'information : l'Accord sur les marchés publics (AMC)*, <http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min11_f/brief_gpa_f.htm>, consulté le 13 février 2012.

Le plan de relance lancé par le président Barack Obama au lendemain de son élection à la Maison-Blanche en 2008 a constitué l'un des principaux détonateurs d'un rapprochement canado-américain sur la question des marchés publics. Ce plan contenant une clause dite *Buy American* permettait d'exclure les entreprises étrangères des importants contrats liés aux centaines de milliards de dollars qui allaient être dépensés par le gouvernement fédéral et les États américains dans le but de relancer l'économie nationale. Ni l'AMP, à la portée encore limitée, ni même l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), peu loquace sur la question des marchés publics, ne permettaient au Canada d'éviter de voir ses entreprises exclues de contrats intéressants du seul fait de leur nationalité.

Le gouvernement fédéral canadien a donc enclenché des négociations avec le gouvernement américain en vue de limiter la portée discriminatoire de la clause *Buy American*. Comme celle-ci pouvait être appliquée par les États américains, il était également clair que ces derniers devaient être mis en cause d'une manière ou d'une autre. Réciproquement, une entente à laquelle accepteraient de se soumettre les États américains n'aurait guère de sens si les provinces canadiennes n'ouvraient pas simultanément leurs propres marchés publics aux entreprises américaines. Le résultat final de ces négociations a donc été de suspendre de manière provisoire l'application de la clause *Buy American* de certains programmes, en échange d'une ouverture accrue aux entreprises américaines des marchés publics liées aux travaux de construction réalisés dans les provinces canadiennes. Dans le cas spécifique du Québec, cela signifie l'ouverture de certains contrats devant être réalisés dans ses 15 municipalités les plus populeuses. Ce qui importe le plus cependant, c'est que les provinces et territoires canadiens, de même que 37 États américains, acceptaient désormais d'être liés en partie à l'AMP tout en s'engageant à négocier une entente dont la portée serait encore plus grande que celle de cet accord. Au moment de rédiger le présent chapitre, le Québec se prévalait cependant toujours d'exceptions très significatives, à savoir les achats d'Hydro-Québec, ceux de l'Agence métropolitaine de transport (AMT) et ceux qui concernaient les contrats de fabrication de matériel de transport urbain[11].

De telles exceptions montrent bien à quel point la libéralisation des marchés publics demeure un sujet sensible dans le contexte québécois. Par exemple, le 7 octobre 2010, l'Assemblée nationale du Québec votait une loi spéciale mettant la Société de transport de Montréal (STM) à l'abri de toute poursuite judiciaire dans le dossier d'un important contrat visant l'achat de 468 nouveaux wagons destinés au métro de Montréal. Conformément aux désirs du gouvernement du Québec, ce contrat avait été octroyé de gré à gré, avant même de compléter la procédure d'appel d'offres en cours, à un consortium dirigé par Bombardier. La suspension de l'appel d'offres aurait notamment pu être contestée par l'entreprise espagnole CAF, qui avait commencé à y participer. Bombardier est sans conteste l'un des leaders mondiaux du secteur des transports urbains, mais l'entreprise est d'abord et avant tout, dans l'esprit des élus québécois, un employeur de premier plan au Québec. Si le

11. Voir Gouvernement du Québec, Ministère du Développement économique et de l'Innovation, Export Québec, <http://www.mdeie.gouv.qc.ca/objectifs/exporter/par-pays/amerique/canada>, consulté le 13 février 2012.

principe du traitement national s'était appliqué aux contrats de fabrication de matériel urbain, ce genre de loi spéciale, de même que la manière dont le gouvernement du Québec a géré l'ensemble du dossier, auraient été difficilement envisageables.

Le traitement national s'appliquera-t-il un jour aux secteurs sensibles des achats du gouvernement du Québec et de ses entités affiliées ? Chose certaine, les négociations internationales en cours rendent cette éventualité de plus en plus probable. Dans le cadre des négociations visant la signature de l'Accord économique et commercial global (AECG), le Canada et l'Union européenne ont accepté de mettre l'ensemble du dossier sur la table. Et comme l'essentiel des marchés publics se joue à l'échelle des provinces et des municipalités, l'Europe a insisté pour que les provinces canadiennes soient présentes à la table des négociations. Il en résulte une dynamique inédite où la signature de l'Union européenne engage juridiquement l'ensemble de ses 27 pays membres tandis que le gouvernement fédéral canadien ne peut faire plus qu'obtenir un engagement politique des provinces[12]. Telle est cependant la réalité de la fédération canadienne, où chaque gouvernement cherche à préserver au maximum l'espace qui lui est dévolu par la Constitution dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques publiques.

Comme dans le cas des politiques entourant le commerce de la bière, c'est donc souvent une entité politique externe, tantôt les États-Unis, tantôt l'Union européenne, qui constitue l'ultime agent perturbateur du *statu quo*. À terme, il est à prévoir que les marchés publics des provinces canadiennes, des États américains et des pays membres de l'Union européenne seront régis par le principe du traitement national promu par l'OMC. Les politiques d'achat préférentiel mises traditionnellement de l'avant par un gouvernement comme celui du Québec s'en trouveront alors profondément redéfinies.

4. LE SECTEUR LAITIER : LE SYSTÈME DE GESTION DE L'OFFRE EST-IL SOLUBLE DANS LE COMMERCE INTERNATIONAL ?

L'agriculture constitue l'un des derniers bastions qui résistent à l'application des grands principes du commerce international multilatéral. Des brèches importantes ont néanmoins été percées dans la cuirasse du protectionnisme entourant généralement la gestion de ce secteur. Avec la conclusion des négociations du cycle de l'Uruguay et la création de l'OMC, les Européens et les Américains ont trouvé un *modus vivendi* en matière de subventions affectant le prix à l'exportation des denrées agricoles. On s'est aussi entendu pour proscrire les contingents absolus à l'importation des produits agricoles et alimentaires pour leur substituer, comme mode de protection acceptable, des tarifs douaniers appelés à diminuer à l'avenir. Parmi les objectifs du grand cycle de négociations mené à l'heure actuelle sous l'égide de l'OMC (le cycle de Doha) figurent la réduction du montant global des aides publiques à l'agriculture

12. Pour une discussion des enjeux soulevés par cette négociation dans le contexte du fédéralisme canadien, on lira Patrick Fafard et Patrick Leblond (2012). « L'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne : défis pour le fédéralisme canadien », *L'actualité fédérale*, vol. 3, nº 1, janvier.

et l'ouverture de l'accès aux marchés agricoles et alimentaires des uns et des autres. Fondamentalement, l'objectif à long terme consiste à mettre fin à l'exception agricole exactement comme on a mis fin, entre 1994 et 2004, à l'exception qu'a longtemps représentée le secteur des textiles et du vêtement[13].

Si cet objectif devait un jour être atteint, il remettrait en cause nombre de politiques canadiennes en vigueur dans le secteur de l'agriculture. En tête de liste de ces politiques figure le système de gestion de l'offre qui s'applique à trois grands secteurs de l'agriculture canadienne : les volailles, les œufs et le lait. De ces trois secteurs, celui du lait est cependant sans l'ombre d'un doute le plus important. En 2009, il faisait vivre plus de 13 000 producteurs tout en générant des recettes monétaires supérieures à 5,5 milliards de dollars[14]. C'est en Ontario et, surtout, au Québec qu'est concentrée la majeure partie des producteurs.

Le système de gestion de l'offre qui régule l'ensemble de la filière laitière remonte aux années 1950-1960, mais il n'a pris sa forme actuelle qu'au début des années 1970. Il a pour but principal de garantir un revenu décent et stable aux producteurs laitiers. Pour ce faire, il établit et veille à maintenir une liste de prix de soutien, lesquels varient selon la classe et l'utilisation finale du lait, ce qu permet aux producteurs de recouvrer l'ensemble de leurs coûts et de réaliser un bénéfice raisonnable. Afin de maintenir ces prix de soutien, le système doit s'assurer de l'équilibre constant entre l'offre et la demande de lait. C'est pourquoi les autorités responsables établissent chaque année des quotas de mise en marché.

Par l'intermédiaire de la Commission canadienne du lait, le gouvernement fédéral établit le quota national de mise en marché du lait de transformation, qui est destiné aux entreprises responsables de la production de fromages, de yogourts et d'une panoplie d'autres produits laitiers. Les provinces déterminent de leur côté, par l'entremise d'institutions qui leur sont propres, leurs propres quotas de mise en marché du lait de consommation, qui est destiné à la consommation des ménages. Les quotas de mise en marché sont révisés chaque année en fonction de la croissance attendue des besoins du marché national, lequel absorbe la quasi-totalité de la production, et des « exportations planifiées », qui restent très limitées et dépendent d'ententes bilatérales conclues entre le gouvernement canadien et d'autres gouvernements, ailleurs dans le monde.

À l'origine, ces quotas de mise en marché ont été distribués gratuitement à l'ensemble des producteurs établis selon le principe des droits acquis. Toutefois, puisqu'il est devenu impossible de commercialiser du lait par la suite sans détenir au préalable de droits à une part du quota global, les titres distribués à l'origine ont

13. De 1974 à 1994, le commerce international des textiles et vêtements a été régi par l'Accord Multifibres, lequel permettait aux pays importateurs d'imposer aux pays exportateurs, surtout des pays en voie de développement, des contingents absolus à l'entrée de leurs produits aux frontières. Ce système avait pour but de protéger les emplois dans la filière textile/vêtement des pays développés. Dans le cadre de l'entente générale présidant à la création de l'OMC, les pays se sont entendus pour démanteler, au terme d'une période de transition de dix ans, ce système incompatible avec les principes du GATT. Cette période de transition a pris fin en 2004.

14. Commission canadienne du lait, *Rapport annuel 2009-2010*, p. 6, <http://www.cdc-ccl.gc.ca/CDC/userfiles/file/CDC10_Web_fr.pdf>, consulté le 13 février 2012.

acquis une valeur marchande. Ces titres, que l'on appelle aussi quotas, sont établis en kilogrammes de matière grasse par vache par jour, et peuvent être vendus à un tiers lors d'enchères mensuelles organisées par les fédérations de producteurs provinciaux.

Depuis 2003, le prix du quota a oscillé entre 25 000 $ et 30 000 $ par kilo de matière grasse par jour par vache. À l'heure actuelle, son prix est plafonné en Ontario et au Québec à un niveau de 25 000 $. À 3,6 kg de matière grasse par hectolitre de lait produit en moyenne, cela signifie que les quotas d'un producteur québécois moyen valent plus de 1,2 million de dollars tandis que ceux d'un producteur ontarien moyen valent près de 1,6 million de dollars[15].

Puisque l'ensemble du système repose sur un contrôle rigoureux de l'offre, il va de soi que les importations doivent aussi être fortement régulées, en particulier parce que les prix de soutien pratiqués sur le marché canadien sont largement supérieurs aux prix en vigueur ailleurs dans le monde, notamment en Europe et aux États-Unis, mais aussi en Argentine, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Cette différence dans les coûts d'approvisionnement peut aller du simple au double ou au triple, selon que l'on considère l'ensemble du lait ou seulement le lait de transformation. Pour cette raison, au-delà d'une quantité réglementée d'importations soumises à un tarif douanier préférentiel, le Canada impose des droits de douane prohibitifs à l'importation de produits tels que le fromage ou le yogourt. Ces tarifs peuvent frôler et même souvent dépasser les 240 %[16].

Ces tarifs permettent aux transformateurs canadiens de rester concurrentiels sur le marché national en dépit du fait qu'ils doivent s'approvisionner en lait à un prix largement supérieur à celui que paient la plupart de leurs concurrents étrangers. Leur compétitivité s'arrête cependant aux frontières du marché canadien. S'ils veulent être concurrentiels sur les marchés extérieurs, ils n'ont d'autre choix que d'aller y installer leurs propres usines de transformation. Le Canada a bien tenté pendant un certain temps de contourner cette difficulté en créant une classe spéciale de lait dont le prix préférentiel ne s'appliquerait qu'aux seuls produits destinés à l'exportation. Alertée par la Nouvelle-Zélande, l'OMC a toutefois jugé que cette pratique équivalait à une subvention directe inacceptable aux exportations[17]. Ainsi, le marché canadien est aujourd'hui largement fermé aux importations tandis que les marchés étrangers sont, à toute fin pratique, fermés aux exportations canadiennes.

Devant ces coûts importants imposés tant aux consommateurs, qui doivent payer plus cher leurs produits, qu'aux transformateurs, qui ne peuvent exporter, qu'est-ce qui soutient en définitive le système de gestion de l'offre dans le secteur laitier canadien ? Indéniablement, le soutien du revenu des producteurs et la défense du modèle de la ferme familiale demeurent des objectifs importants des politiques fédérale et provinciales destinées au secteur. Toutefois, comme en font foi les exemples précédents des politiques encadrant la commercialisation de la bière et de celles

15. Source des données utilisées pour le calcul de la valeur des quotas : Groupe AGÉCO, <http://www.groupeageco.ca/fr/statistiques/>, consulté le 10 septembre 2011.

16. Voir Agence des services frontaliers du Canada, <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/trade-commerce/tariff-tarif/2010/01-99/ch04-t2010-01-fra.pdf>, consulté le 10 septembre 2011.

17. Les tenants et aboutissants de la plainte déposée devant l'OMC par la Nouvelle-Zélande à l'encontre du Canada peuvent être consultés ici : <http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds113_f.htm>.

qui s'appliquent aux marchés publics, d'autres objectifs plus pressants sont toujours susceptibles de surgir. Parmi ces objectifs pressants figure celui de diversifier les marchés d'exportation et d'insérer le Canada dans les circuits commerciaux de l'avenir.

On le sait, le centre de gravité de l'économie mondiale se déplace rapidement de l'Atlantique vers le Pacifique. Tout naturellement, le gouvernement canadien, qui est déjà l'un des principaux protagonistes de l'approche régionale, ne peut faire autrement que de s'intéresser aux occasions qui se présentent dans cette zone.

À la fin de 2011, le Canada a manifesté son intérêt pour participer aux négociations visant la signature d'un vaste traité de libre-échange impliquant au moins neuf et jusqu'à onze autres pays de la région Asie-Pacifique[18]. Parmi ces pays figurent la Nouvelle-Zélande, qui a déjà eu maille à partir avec le Canada dans le dossier du lait, et l'Australie, qui a elle-même totalement libéralisé ce secteur après avoir longuement expérimenté un système de gestion de l'offre à la canadienne.

Des pays comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande pourraient-ils jouer, dans le cas du système de gestion de l'offre, le même rôle d'agent perturbateur que l'Europe et les États-Unis dans le cas des marchés de la bière et des marchés publics ? Il est sans doute trop tôt pour le dire, mais la question est légitime, puisque ce n'est pas seulement le centre de gravité de l'économie mondiale, mais aussi celui de la population et de l'économie canadiennes, qui se déplace d'est en ouest. Si des pays comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande faisaient d'une réforme du système de gestion de l'offre la condition *sine qua non* de la participation canadienne au projet de libre-échange transpacifique, il ne serait pas simple pour le gouvernement canadien d'ignorer les intérêts des provinces de l'Ouest au nom des craintes exprimées en Ontario et au Québec. Pour apaiser ces craintes, il lui faudra alors certainement prévoir d'importantes compensations financières.

Même si les enjeux politiques et financiers seront forcément complexes, des pressions énormes risquent donc de s'exercer au cours des prochaines années en faveur d'un abandon progressif du système de gestion de l'offre au Canada. Ces pressions ne préfigurent pas du résultat, mais elles montrent bien l'importance que la mondialisation des échanges économiques exerce sur les politiques publiques canadiennes dans un contexte fédéral comme le nôtre. Ces pressions ont déjà modifié les pratiques des provinces en matière de commercialisation de la bière. Elles sont en train de faire sauter les tabous en matière de marchés publics, même au Québec, où les sensibilités demeurent encore bien réelles à cet égard. Elles pourraient bien un jour entraîner une révision en profondeur de nos politiques agricoles.

18. Voir Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, *Le Canada et les négociations sur le Partenariat transpacifique*, <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/tpp-ptp/index.aspx?lang=fra&view=d>, consulté le 13 février 2012.

CONCLUSION

En ouvrant davantage les frontières de leurs marchés et en se donnant des règles de réciprocité en matière de politique commerciale, les États ont accéléré un mouvement que les progrès de la technologie rendaient sans doute inéluctable. Ainsi, la mondialisation des échanges, jadis réservée aux exportations et aux importations de marchandises, atteint aujourd'hui une sphère inédite, celle des politiques publiques que les gouvernements n'avaient conçues au départ que dans le cadre d'objectifs purement nationaux.

Si le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces canadiennes devaient aujourd'hui, pour la première fois de leur histoire, décider de leur politique laitière, statuer sur les règles entourant le commerce de la bière ou encore définir leurs politiques d'achat, il est à parier qu'ils ne prendraient pas les mêmes décisions qu'à l'époque où le niveau de vie de leur population dépendait beaucoup moins des échanges internationaux. Sans surprise, ces décisions prises à une autre époque résistent donc de moins en moins à l'épreuve de la *realpolitik* du commerce international et de la mondialisation des échanges.

Engagé depuis 1947 dans le système commercial multilatéral promu par le GATT et repris aujourd'hui par l'OMC, le Canada participe à l'extension graduelle de ses principes de non-discrimination à des aires nouvelles d'application. Ainsi, le principe du *traitement national* commence à s'appliquer à des pans entiers du commerce intérieur des pays de même qu'à leurs marchés publics. En même temps, les exceptions autrefois permises sont remises en question les unes après les autres. Ainsi, après les textiles et le vêtement, viendra forcément le tour de l'agriculture.

L'OMC ne pouvant aller plus rapidement que ne le permet le consensus de ses quelque 150 membres, il est normal que des pays disposés à aller plus loin que le consensus du jour se regroupent au sein d'alliances régionales ou bilatérales. Le Canada est à cet égard l'un des principaux protagonistes de cette approche accélérée à quelques-uns plutôt qu'à plusieurs. C'est ainsi que les principes de non-discrimination du système multilatéral finissent par s'appliquer de manière beaucoup plus étendue entre le Canada et quelques-uns de ses partenaires privilégiés qu'entre le Canada et le reste de la communauté internationale.

Comme on l'a vu dans ce chapitre, la nature fédérale du Canada rend particulièrement laborieuse cette instauration des principes du commerce international à l'intérieur des frontières des provinces. L'intérêt bien compris des provinces constitue donc l'une des conditions de succès essentielles d'une libéralisation commerciale effective au Canada. Cet intérêt se manifeste le plus souvent lorsque les provinces entretiennent des relations privilégiées avec un partenaire commercial étranger. Traditionnellement, ce partenaire privilégié, c'était les États-Unis ou l'Europe. Très clairement, l'importance accordée à ces deux partenaires a constitué le facteur essentiel de perturbation du *statu quo* canadien en matière de politiques s'appliquant à des domaines variés comme le commerce de la bière et les marchés publics.

L'économie internationale évolue cependant rapidement et, à sa suite, la démographie et l'économie du Canada sont également en profonde mutation. Le centre de gravité de l'économie mondiale se déplace de l'Atlantique vers le Pacifique, tandis

que celui du Canada se déplace d'est en ouest. Désormais, ce sont les liens de plus en plus privilégiés avec les pays de la région du Pacifique qui forcent le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces à revoir certaines de leurs politiques. Dans ce contexte, l'agriculture en général et le système de gestion de l'offre dans le secteur laitier en particulier pourraient bientôt constituer la nouvelle frontière en matière de redéfinition des politiques publiques au Canada.

Pourtant, dans les champs de compétence qui sont les leurs, l'autonomie des gouvernements provinciaux demeure bien réelle. Seulement, la mondialisation des échanges les oblige à tourner chaque fois plus leur regard vers l'extérieur et à collaborer de manière plus efficace, entre elles et avec le gouvernement fédéral, afin de tenir compte de leur imbrication croissante dans l'économie mondiale. Bienvenue aux politiques publiques du XXIe siècle !

CHAPITRE 25

L'ADMINISTRATION DE L'AIDE INTERNATIONALE

Daniel Holly

Pour discuter de l'administration de l'aide canadienne au développement, il faut d'abord élucider les facteurs qui ont poussé à la mise en place dans les relations internationales de programmes d'aide publique au développement (APD). Cette contextualisation est indispensable, le Canada n'étant pas le seul intervenant dans le domaine.

1. UNE RÉPONSE À LA PAUVRETÉ DANS LE MONDE

L'APD est la réponse des pays riches à la pauvreté et à la détresse des pays pauvres. Les premières manifestations remontent à la période qui a suivi immédiatement la Seconde Guerre mondiale. La situation des pays insuffisamment développés est alors débattue à l'Organisation des Nations Unies (ONU), et on décide en 1954 de créer le Programme élargi d'assistance technique (PEAT). À l'époque, le diagnostic est simple. Si ces pays sont pauvres, c'est simplement parce qu'ils sont en retard, et

il leur suffira de mettre en œuvre des politiques appropriées pour rattraper les pays nantis. On mettra du temps à reconnaître l'ampleur du problème. L'arrivée massive de nouveaux États aux Nations Unies dans la foulée de la décolonisation force la révision de cette conception. Dorénavant, les pays en développement deviennent un objet de préoccupation internationale et les organisations internationales, des lieux d'intenses négociations entre pays développés et en développement et de mise en forme de politiques d'aide financière et technique adaptées à cette situation.

1.1. La mobilisation des pays pauvres

Pour arriver à un tel résultat, cependant, il a fallu que soit organisée la mobilisation des pays pauvres. Dès la conférence de Bandoeng, qui réunit en 1955 un groupe de pays d'Asie et d'Afrique, le ton est donné : l'aide économique est une revendication des participants. Ce thème est repris au cours des années 1960 et 1970, à l'occasion de toute une série de conférences internationales convoquées par les pays sous-développés. Parmi les plus marquantes, relevons la Conférence d'Alger (1973), la convocation, toujours à l'initiative des « damnés de la Terre », de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), ainsi que la Conférence de Lima du Groupe des 77. Chacune de ces rencontres est l'occasion pour les participants de remettre en question l'ordre du monde et de réclamer l'adoption de politiques de redressement susceptibles de leur permettre de sortir à terme de leur sous-développement.

C'est surtout à l'ONU que s'organise l'assaut des pays en voie de développement (PVD) sur les structures de l'ordre mondial. Forts de leur majorité numérique à l'Assemblée générale, ceux-ci l'utilisent afin de promouvoir des politiques favorables à leurs intérêts. À leur initiative, deux réunions extraordinaires de l'Assemblée générale sont convoquées en 1974 et 1975 en vue de l'instauration d'un nouvel ordre économique international. Il s'agit ni plus ni moins de restructurer le système économique international pour le rendre plus équitable et favoriser ainsi le développement économique des pays pauvres, selon les termes des résolutions adoptées alors.

En plus de toutes ces initiatives, l'Assemblée générale des Nations Unies, désireuse d'en finir avec le sous-développement, proclame les décennies 1960, 1970, 1980 et 1990 Décennies du développement. Sont alors fixés des objectifs spécifiques qu'il est intéressant de relever parce qu'ils témoignent, malgré les oppositions et les tiraillements qui ont accompagné leur adoption, de la reconnaissance, par l'ensemble des partenaires impliqués, de leur intérêt mutuel à intervenir pour tenter d'aplanir certaines difficultés de fonctionnement de l'économie mondiale.

Au nombre des décisions prises au cours des décennies pour le développement, il en est une qui importe particulièrement. Elle concerne la contribution financière attendue des pays développés à la solution des problèmes économiques des PVD. Celle-là est fixée à 1 % de leur produit national brut pour la Première décennie du développement (1960-1970). Elle est ramenée à 0,7 % du PNB de ces pays pour la Troisième décennie du développement (1980-1990)[1].

1. Voir Manuel Diez de Lalesco Vallejo, *Les organisations internationales*, Paris, Economica, 2002, p. 307-311.

Cet objectif ne sera jamais atteint malgré les pressions incessantes des pays pauvres au cours des ans. La reconnaissance de la précarité de la situation des PVD a d'autres conséquences dont la création à l'ONU, sous la pression des pays pauvres, du Fonds spécial, un organe des Nations Unies pour aider au financement du développement de ceux-là. Il sera fusionné par la suite avec le Programme élargi d'assistance technique (PEAT), donnant ainsi naissance au PNUD. Cela ne résoud pas, cependant, les difficultés des pays pauvres qui continuent d'exiger la mise sur pied, aux Nations Unies et dans certaines institutions spécialisées, notamment la Banque mondiale, de programmes similaires. Cédant enfin à cette pression, les autorités de la Banque mondiale se résigneront à créer une filiale dotée de moyens de financement adéquats et chargée spécifiquement de faire des prêts à faible taux d'intérêt aux PVD.

Voilà qui explique l'existence de programmes d'aide publique au développement dans les relations internationales. Toutefois, cela ne suffit pas pour rendre compte de l'acquiescement des pays développés, dont le Canada, aux demandes des PVD. L'élucidation de cette position des pays développés exige la prise en compte des développements historiques qui y ont mené. Et, au nombre de ceux-ci, un facteur des plus importants, à savoir, le développement du capitalisme.

1.2. Une aide liée au développement du capitalisme

La situation créée par l'expansion mondiale du capitalisme est à l'origine de l'APD. Il en a découlé, en effet, deux conséquences importantes. D'abord, que toutes les régions du monde ont été intégrées à l'ordre mondial ainsi créé. Ensuite, qu'elles ne l'ont pas toutes été de la même façon. D'un côté, il y a les pays où le capitalisme a vu le jour et où il s'est développé et, de l'autre, ceux où le capitalisme s'est déployé et qui ont été intégrés, généralement par la force, à un ordre mondial en formation. Il en a découlé deux catégories de pays, soit, d'un côté, des capitalismes nationaux dominants et, de l'autre, des capitalismes nationaux dominés.

Les relations établies entre ces deux groupes d'États sont des rapports inégaux parce que fondés sur les conquêtes coloniales, avec comme conséquences importantes l'exploitation des pays dominés sur fond de destruction des systèmes économiques préexistants dans les territoires conquis et leur appauvrissement généralisé. La décolonisation et l'indépendance n'ont pas modifié véritablement cette situation. Le sous-développement des PVD et la faiblesse des moyens pour y faire face seraient le facteur structurel à l'origine des programmes d'aide au développement.

1.3. Des espaces dominés

De notre point de vue, l'intégration des capitalismes nationaux dominés à l'économie mondiale revêt un intérêt particulier. Le renforcement de cette relation est indissolublement lié au développement de l'économie mondiale, contribuant ainsi à la reproduction du capitalisme mondial. Espace de valorisation des capitaux disponibles, marché potentiel et effectif pour une fraction des marchandises produites mondialement et source de matières premières, l'espace des capitalismes nationaux dominés

est un objet de préoccupation internationale. La reconduction de leur place et de leur rôle dans le système mondial est une exigence. Et puisque ces pays éprouvent des difficultés insurmontables par leurs seuls moyens, on n'aura de cesse de les aider à y faire face, même à contrecœur, au nom de la nécessité impérieuse de voir au fonctionnement satisfaisant de l'économie mondiale.

On ne saurait terminer cette mise en contexte sans relever l'action de facteurs politiques dans la mise en place de programmes d'aide au développement. L'une des caractéristiques de la conjoncture d'émergence de l'APD est bien l'opposition Est-Ouest, mieux connue sous le nom de guerre froide. Or, cette dernière est également, sur le plan politique, une lutte pour les territoires. Pour les Occidentaux, il est inadmissible que des espaces intégrés à leur sphère de domination passent à l'adversaire, un adversaire qui aimerait bien affaiblir ainsi la coalition ennemie. Dès lors, l'aide économique devient dans cette perspective un moyen de garder le contrôle de ces territoires et d'éviter du même coup que s'y développent des situations qui mineraient la position du camp occidental. Les gouvernements en place et les classes alliées en sont les cibles principales.

On est presque tenté de dire que l'engagement du Canada dans l'aide au développement n'est pas anodin. Plusieurs facteurs militent, en effet, en faveur d'une telle participation. Le Canada est un pays riche et donc susceptible, sa richesse aidant, de définir une politique d'aide et d'y allouer des montants importants. Il est, en outre, membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ce club sélect des pays développés à économie de marché, du G-8, organisme voué dès ses débuts à la définition de politiques économiques de portée mondiale, et du G-20. Ses préoccupations relatives à l'ordre du monde et aux actions à mener à cet égard sont donc tout à fait naturelles.

En outre, pays prospère, le Canada, à l'égal des autres pays développés, poursuit d'authentiques objectifs économiques nationaux sur le plan mondial, notamment en matière de commerce et d'investissement. Une certaine convergence d'intérêts avec ses partenaires de l'OCDE ne signifie nullement un abandon des siens. Et, puisque la concurrence internationale est forte, il doit immanquablement voir à la défense de ses positions. La définition d'une politique d'aide, compte tenu des rivalités et de la concurrence économique internationale, est une exigence. L'octroi d'une assistance économique est, sans aucun doute, un instrument important pour les relations internationales, tant pour les avantages économiques à en tirer que pour le prestige qui en découle.

Il est judicieux de rappeler ici qu'en tant qu'instrument de la politique étrangère, l'octroi d'une aide économique à un pays est une source d'influence. Le donneur, par le fait même, peut espérer obtenir certains avantages des dirigeants du pays récipiendaire. En effet, derrière les considérations altruistes se dissimule généralement la poursuite systématique d'intérêts égoïstes. Mais, en dépit de cela, on ne saurait sous-estimer, selon la conjoncture, le poids des considérations altruistes dans le mouvement de l'aide, surtout à l'occasion de catastrophes naturelles particulièrement coûteuses en destruction matérielle et en pertes de vies humaines. Mais c'est là l'exception. L'égoïsme bien conçu n'est jamais très loin.

Plusieurs constats ressortent de ce qui précède. L'omniprésence des États et la diversité des acteurs sont frappantes. En matière d'aide au développement, en effet, les États sont à l'avant-plan. C'est avec leur consentement explicite que sont mis en place de tels programmes. Souvent, ces derniers requièrent la signature d'accords spécifiques toujours susceptibles d'être invalidés sous l'effet des développements internationaux.

1.4. Des organisations internationales actives dans le domaine

À côté des États, relevons l'action des organisations internationales. La plupart d'entre elles, les alliances militaires exceptées, ont, à un titre ou à un autre, des activités qui relèvent de la problématique de l'aide au développement. Qu'il s'agisse de l'ONU ou de ses institutions spécialisées, de l'OCDE ou de l'Organisation des États américains (OEA), un grand nombre de leurs activités relève du champ de l'aide au développement. Cette aide peut aller, on le devine, de l'assistance technique à la fourniture d'une contribution financière plus ou moins importante. Elle est généralement conditionnelle à l'adoption de politiques spéciales étroitement liées aux objectifs déterminés par les dispensateurs de l'APD. L'efficacité a toujours été une caractéristique des programmes d'aide. L'insistance sur cette dimension des politiques d'aide, toutefois, a varié selon la conjoncture.

Au temps de la guerre froide, l'essentiel n'était pas tellement l'utilisation judicieuse de l'assistance fournie. Il s'agissait plutôt de s'assurer l'attachement des dirigeants des pays récipiendaires à un certain ordre du monde, ce qui n'empêchait pas, selon l'évolution de la conjoncture mondiale, l'imposition de conditions contraignantes à l'utilisation de l'aide. Ce fut le cas dans les années 1980, au moment où éclata la crise de la dette. On assiste alors à la multiplication de programmes d'ajustement structurel (PAS) qui assujettissent les gouvernements des PVD à une stricte et sévère discipline dans l'utilisation des capitaux mis à leur disposition. Il s'agissait alors de mettre en place les conditions d'un fonctionnement satisfaisant de l'économie mondiale menacée par cette crise de la dette des PVD.

Ce souci pour l'efficacité de l'aide ne disparaît cependant pas à la fin de la guerre froide. Il demeure encore aujourd'hui un principe central de l'APD. Réitéré à l'occasion de plusieurs réunions internationales, il est enchâssé dans certains documents, dont les plus connus sont le Consensus de Washington, le Consensus de Monterrey et la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Nous y reviendrons plus loin.

Les principes qui encadrent ainsi les politiques dans le domaine sont conformes à la situation créée dans le monde à la suite du bouleversement géostratégique dû à l'effondrement de l'Union soviétique. Dorénavant, tout semble devoir être organisé pour faire émerger un ordre du monde conforme à la logique du capitalisme au temps de la mondialisation. L'aide au développement devient ainsi un moyen de formater l'ordre politique et économique interne des pays récipiendaires de l'APD. Et l'action des PVD sur l'État pour le transformer est un des objectifs de cette politique, tout ceci sur fond d'accord général sur cette orientation entre l'ensemble des pays donneurs.

1.5. Le Canada dans l'aide publique au développement

Pays riche et, de surcroît, membre du G-8, ce groupe restreint de pays développés en partie responsable de la mise au point de politiques de soutien au mouvement de l'économie mondiale, le Canada est très impliqué dans l'aide au développement. Aussi a-t-il défini une politique très articulée dans le domaine. Cela ressort nettement des objectifs poursuivis comme des moyens utilisés. Avant de les présenter, toutefois, certaines précisions sont nécessaires.

1.5.1. Une politique alignée sur des principes définis essentiellement par les pays donneurs

Au niveau le plus général, il est utile de relever que la politique d'aide au développement du Canada met en œuvre un certain nombre de principes qui ont été définis par l'ensemble des pays donneurs et des pays partenaires au cours de rencontres qui se sont échelonnées des années 1990 jusqu'à aujourd'hui. Il faut également noter le rôle éminent du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE dans ce processus.

Insatisfaits des résultats de l'APD, des promoteurs de ces conférences internationales se sont entendus sur des principes pour encadrer le mouvement de l'aide et en assurer ainsi l'efficacité. Même si les pays récipiendaires de l'APD ont participé aux négociations et ont voté en faveur de ces principes, il faut convenir qu'ils n'avaient pas d'autre choix que d'accepter cette nouvelle conditionnalité. Les principes mis en œuvre par celle-ci, en effet, contraignent les pays partenaires à mettre en forme des pratiques de bonne gestion et à s'y conformer pour avoir droit à l'aide[2].

En matière d'APD, les États concernés s'entendent pour articuler les pratiques correspondantes autour de trois engagements de partenariat : l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation. Toutefois, le partenariat dont il est question dans la Déclaration de Paris n'en est pas vraiment un. Une analyse rapide des principaux engagements qu'il articule montre que les pays donneurs sont aux postes de commande et que les pays partenaires, coincés entre leur pauvreté et le manque de moyens financiers, sont contraints de se plier à la « volonté » des pays riches. Pour bénéficier d'une aide, en effet, ils doivent satisfaire à certaines conditions, dont l'obligation d'élaborer, au titre de *l'appropriation*, leurs stratégies nationales de développement. Certes, les pays développés s'engagent à respecter les stratégies ainsi mises au point. Mais cette liberté de décision est trompeuse, puisque cette élaboration doit se faire « en consultation avec les donneurs », ce qui implique la possibilité d'imposition par ces derniers de « conditionnalités des stratégies nationales de développement des pays partenaires[3] ». « Les donneurs s'engagent à lier leur financement à une série de conditions dérivées des stratégies nationales de développement […] mais les conditions […] doivent être dérivées d'un cadre commun rationnel[4]. »

2. Voir, entre autres, Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan, *Déclaration commune des ministres du Développement*, <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/NAT-11298147-HJD>, consulté le 21 mai 2012.
3. OCDE (2005-2008). *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et programme d'action d'Accra*, <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>, consulté le 10 juin 2012.
4. *Ibid.*, p. 4.

Une enquête réalisée par l'OCDE en 2003 auprès de certains pays partenaires le confirme. Elle note que « les priorités et les systèmes [des pays partenaires] étaient définis par les pays donneurs [et que] les systèmes de gestion de l'aide des pays donneurs […] sont conçus pour satisfaire les exigences des donneurs et non pour tenir compte des besoins et priorités nationales[5] ». Les donneurs sont loin de laisser aux PVD l'initiative en matière d'orientation du mouvement de l'aide. La promotion de certaines situations propices à l'accumulation du capital est assujettie à cette condition. Plus que jamais, la Déclaration de Paris est loin de remettre en question les pratiques antérieures. La conditionnalité est toujours la pierre angulaire de l'APD.

Le troisième engagement de partenariat de la Déclaration de Paris, à savoir *l'harmonisation*, renferme le dispositif de la Déclaration. En effet, au titre de ce principe, les pays donneurs s'engagent à « mettre en place […] dans les pays partenaires, des dispositifs communs pour la planification, le financement, les versements, le suivi, l'évaluation et la notification aux pouvoirs publics de leurs activités et apports d'aide[6] ».

Cette coordination à l'évidence est un moyen idéal pour les donneurs de s'entendre sur des aspects essentiels de la stratégie globale de renforcement de l'insertion des PVD dans l'ordre mondial et de s'assurer l'alignement de ces derniers sur les politiques proposées. La direction du monde est chose trop importante pour être laissée au jeu de facteurs aléatoires.

C'est à la lumière de ces précisions que doit être abordé l'engagement de partenariat, à savoir *l'alignement*. Cette disposition prescrit aux pays donneurs de faire « reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires ». Rien n'est plus trompeur. Dans la majorité des cas, en effet, ces stratégies sont définies dans les *Documents stratégiques de réduction de la pauvreté* (DSRP), mis en forme par les États sous-développés sous la pression internationale, des documents à la production desquels sont généralement associés des représentants des institutions financières internationales, particulièrement de la Banque mondiale. On conviendra dès lors aisément qu'il n'est pas exagéré d'affirmer que sous des dehors trompeurs, l'alignement perpétue la domination des pays donneurs dans le monde.

Nous verrons maintenant comment tout cela définit la politique canadienne en matière d'APD.

1.5.2. Des principes organisateurs

Fidèles aux engagements pris dans les divers forums sur l'aide, les dirigeants canadiens ont défini, en matière d'APD, une politique conforme aux principes énoncés en ces occasions. Qu'en a-t-il résulté pour l'action diplomatique du Canada ? Nous serons brefs.

Le *Plan d'action de l'ACDI en matière d'efficacité de l'aide (2009-2012)* articule la politique canadienne d'aide au développement. On y trouve les objectifs stratégiques de l'organisme pour la période. Au nombre de sept, ces objectifs donnent

5. OCDE (2003). *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, Paris, OCDE, p. 16.
6. OCDE (2005-2008), *op. cit.*

une image précise de la politique canadienne et renseignent sur le rôle de l'ACDI dans l'administration de l'APD canadienne. Des actions spécifiques sont prévues au titre de chacun. Ces objectifs sont : Concentration, Efficience, Responsabilisation, Prévisibilité, Alignement, Partenariats ouverts et États fragiles[7].

Cet énoncé de politique reprend les principes de la Déclaration de Paris, en définit les procédures de mise en œuvre et affiche le souci des dirigeants canadiens de maximiser l'impact de leur aide. Ce qui frappe, c'est la décision de concentrer dorénavant l'aide dans un nombre restreint de pays : « D'ici 2010-2011 [le Canada entend] concentrer 80 % de [son] aide à 20 pays[8]. » Cette stratégie doit améliorer l'exécution des projets portés et financés par l'aide, sur fond d'une articulation bonifiée avec l'action des autres donneurs et d'une formation améliorée du personnel de l'ACDI sur le terrain, entre autres (principe d'efficience). Et, pour y arriver, on instaure l'obligation de mettre en place des procédures d'évaluation des progrès réalisés en matière d'efficacité de l'aide (principe de responsabilisation), d'établir les prévisions budgétaires bilatérales (prévisibilité), tout cela, soulignons-le, pour renforcer les capacités administratives des pays partenaires (alignement).

Toutefois, pour mieux cerner l'action du Canada dans le domaine de l'aide internationale, il est indispensable de poser la question des objectifs concrets de sa politique.

1.5.3. Des objectifs plus ciblés

Pour répondre à cette question, nous devons remonter à la décision prise par les responsables canadiens de concentrer 80 % de l'APD canadienne à 20 pays. Parce qu'il s'agit de pays très pauvres et fragiles, des objectifs spécifiques ont été retenus. L'assistance canadienne à ces pays fragiles poursuit essentiellement trois grands objectifs : *a*) favoriser une croissance économique durable ; *b*) accroître la sécurité alimentaire ; *c*) assurer l'avenir des enfants et des jeunes.

Il n'est pas exagéré d'affirmer que, considérés ensemble, ces objectifs spécifiques sont conformes aux grands principes stratégiques relevés plus haut. En effet, parce qu'il s'agit, dans l'optique des décideurs canadiens, de maximiser l'impact de leur aide au développement, la concentration de leur apport sur la minorité la plus pauvre des PVD devrait avoir une incidence significative sur leur développement économique. De plus, la poursuite prioritaire d'une croissance économique durable devrait, mieux qu'une autre approche, permettre de jeter les bases d'une solution durable aux problèmes liés au sous-développement. Il est utile de rappeler à quel point la malnutrition et la faiblesse des économies des PVD caractérisent fondamentalement le sous-développement, comme le rappelle l'ACDI dans un de ses documents :

7. Agence canadienne de développement international (s.d.). *Plan d'action de l'ACDI en matière d'efficacité de l'Aide (2009-2012)*, <http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUImages/About_CIDA/$file/PLANDACTION_EFFICACITEAIDE_2009-12-f.pdf>, consulté le 10 juin 2012.
8. *Ibid*.

> Quelque 2,6 milliards de personnes dans le monde vivent avec moins de deux dollars par jour […] Une économie en croissance et dynamique crée des emplois et des revenus plus élevés. Ainsi, les gouvernements ont plus de ressources financières pour fournir de meilleurs services de santé et d'éducation à leurs citoyens et améliorer leur bien-être[9].

Il n'est pas étonnant, dès lors, que la sécurité alimentaire soit activement recherchée au titre de cette politique, non plus que l'avenir des enfants et des jeunes soit au centre des préoccupations des décideurs canadiens. Le long terme est l'horizon logique et la condition d'une percée significative sur le front de la lutte au sous-développement, qu'il s'agisse de croissance économique durable ou de formation de la main d'œuvre au moyen d'interventions dans le domaine de l'éducation orientées vers les enfants et les jeunes.

Tout ceci est très bien. Toutefois, une question se pose. Compte tenu de ce qui précède, à combien s'élève l'aide canadienne au développement ?

1.5.4. Une aide financière appréciable

Au fil des ans, l'APD canadienne a atteint des montants assez élevés. Les données des cinq derniers exercices budgétaires le montrent clairement. Pour les exercices 2007-2008 et 2008-2009, les montants totaux de l'Enveloppe de l'aide, toutes sources confondues, s'élèvent respectivement à 4 295 110 $ et 4 361 385 $[10].

L'aide canadienne pour les années subséquentes, soit les exercices budgétaires 2009-2010, 2010-2011 et 2011-2012, s'élève respectivement à 4 211 661 $, 5 164 860 $ et 3 445 590 $[11].

Tels sont, succinctement, les principales caractéristiques de la politique canadienne d'aide au développement. L'effort, comme nous l'avons vu, est important, tout comme les sommes qui y sont affectées. Aussi, les autorités canadiennes ont-elles jugé bon de définir les responsabilités en la matière et d'adopter une loi spécifique. C'est ainsi que la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* est adoptée en 2008[12].

---

9. Agence canadienne de développement international (s.d.). *Favoriser une croissance économique durable*, <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/FRA-101515146-QKD>, consulté le 21 mai 2012.
10. Agence canadienne de développement international (2007). *Budget des dépenses 2007-2008. Partie III : Rapport sur les plans et les priorités*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2007-2008/CIDA-ACDI/cida-acdi-fra.pdf>, consulté le 18 juin 2012.
11. Agence canadienne de développement international (2009). *Rapport sur les plans et les priorités. Pour la période se terminant le 31 mars 2010*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2009-2010/inst/ida/ida-fra.pdf>, consulté le 17 juin 2012 ; Agence canadienne de développement international (2010). *Rapport sur les plans et les priorités. Pour la période se terminant le 31 mars 2011*, <http://tbs-sct.gc.ca/rpp/2010-2011/inst/ida/ida-fra.pdf>, consulté le 17 juin 2012 ; Agence canadienne de développement international (2011). *Rapport sur les plans et les priorités. Pour la période se terminant le 31 mars 2012*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2011-2012/inst/ida/ida-fra.pdf>, consulté le 17 juin 2012.
12. *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*, L.C., 2008, ch. 17, <http://lois.justice.gc.ca/fra/lois/O-2.8/TexteComplet.Html>, consulté le 23 avril 2012.

Comme les décisions en matière d'APD sont des décisions de politique étrangère, il est également indispensable de se pencher sur le cadre institutionnel d'élaboration de la politique étrangère pour mieux cerner la façon dont l'aide est administrée.

Plusieurs ministères[13] du gouvernement fédéral canadien ont effectué des dépenses d'APD en 2011-2012.

TABLEAU 25.1.

DÉCAISSEMENTS FÉDÉRAUX AU TITRE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, PAR MINISTÈRE OU ORGANISME, EN ORDRE DÉCROISSANT, 2010-2011

Ministère ou organisme	Décaissements (en millions de dollars)
Agence canadienne de développement international	3 591,74
Ministère des Finances du Canada	846,56
Affaires étrangères et Commerce international Canada	308,35
Centre de recherches pour le développement international	172,80
Citoyenneté et Immigration Canada	135,71
Ministère de la Défense nationale	16,53
Gendarmerie royale du Canada	36,86
Santé Canada	12,98
Environnement Canada	9,71
Programme du travail	1,90
Ressources naturelles Canada	1,75
Industrie Canada	1,07
Parcs Canada	0,50
Sous-total	**5 136,47**
Services à l'appui des activités de l'ACDI*	28,39
TOTAL	**5 164,86**

Source : ACDI, *Rapport sur les plans et priorités. Pour la période se terminant le 31 mars 2011*.

* Pour mener ses activités, l'ACDI reçoit des services à titre gracieux de divers ministères fédéraux : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Justice Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que Ressources humaines et Développement des compétences Canada.

13. Le terme « ministère » s'étend ici à toute entité fédérale canadienne qui fait rapport sur l'aide au développement officielle (ADO), conformément à la Loi.

2. LE CADRE INSTITUTIONNEL

2.1. Une structure administrative complexe

On dénombre plusieurs paliers d'intervention dans la définition et l'administration de la politique d'aide du Canada. La place et le rôle du pays dans la politique internationale, les nombreux dossiers à suivre et l'obligation de prendre les décisions les plus judicieuses ont eu pour effet la multiplication, au sein de l'appareil d'État, des lieux où sont débattues les questions importantes et mises au point les politiques adéquates. C'est ainsi qu'en matière d'aide au développement, la gestion des dossiers s'y rapportant relève de plusieurs lieux. Interviennent le premier ministre et son cabinet, le Cabinet (notamment le Comité du Cabinet chargé des affaires étrangères et de la défense), le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), le ministre de la Coopération internationale et l'ACDI.

2.2. Le premier ministre et le Cabinet du premier ministre

Le Canada étant une démocratie parlementaire, il revient à l'exécutif de déterminer les objectifs du pays en matière de relations internationales. Il n'est pas étonnant, dès lors, que le premier ministre y joue un rôle crucial. C'est lui qui, en dernière analyse, entérine la stratégie du pays sur la scène mondiale. Sa personnalité et sa conception générale du rôle du pays dans le monde marqueront incontestablement la diplomatie canadienne. Le premier ministre est secondé dans ce rôle par le Cabinet du premier ministre (CPM).

Dominé par un nombre restreint de personnes proches du premier ministre, le CPM occupe une place stratégique dans la définition de la politique du gouvernement. Au nombre de ses attributions, il exerce une « fonction de conseil sur l'orientation de la politique publique, la collecte d'informations, les communications, la planification et l'élaboration de stratégies[14] ».

Nul doute que les avis du CPM doivent peser sur les décisions du premier ministre, quel que soit le domaine envisagé. Or, les relations internationales sont un domaine des plus centraux, qui exige en outre une attention particulière.

Toutefois, le CPM n'est pas le seul lieu de l'appareil d'État canadien concerné par le mouvement de l'APD. Le rôle du Cabinet est tout aussi important.

14. Parlement du Canada, *Direction du Cabinet du premier ministre, 1867 à aujourd'hui*, <http://www.parl.gc.ca/ParlInfo/Compilations/FederalGovernment/PrincipalSecretaries.aspx?Language=F>, consulté le 16 mai 2012.

2.3. Le Cabinet

Instance constituée de l'ensemble des ministres, le Cabinet prend une part appréciable des décisions en matière d'APD. Un des comités du Cabinet a la charge particulière des affaires étrangères, de la défense et de la sécurité nationale.

Le Comité du Cabinet chargé des affaires étrangères et de la défense examine les enjeux politiques touchant les affaires étrangères, le développement international, la sécurité publique et nationale et la défense[15]. Il regroupe certains ministres qui peuvent également siéger à d'autres comités du Cabinet. S'y retrouvent, outre le ministre des Affaires étrangères, le ministre du Commerce international, le ministre de la Coopération internationale, le ministre d'État en charge de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et la ministre d'État aux Affaires étrangères.

La diversité des membres de ce comité du Cabinet et la spécificité de leurs champs d'intervention devraient idéalement assurer une bonne couverture des principaux domaines d'intérêt pour le Canada sur la scène internationale et la mise au point de politiques appropriées. Lieu par excellence de la mise au point, au plan le plus général, de la politique étrangère du pays, le comité est ainsi un palier de l'administration de l'aide canadienne au développement. Cependant, l'implication de la plupart de ses membres dans les dossiers respectifs de leur ministère lui donne une lourdeur qui en fait un instrument plutôt inefficace pour l'exécution des décisions stratégiques. La responsabilité en incombe à d'autres lieux de l'appareil d'État, notamment le MAECI.

2.4. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Le mandat du MAECI est vaste. Aux termes de la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international*, le Ministère assure la direction des relations diplomatiques et consulaires du Canada, la conduite des négociations commerciales auxquelles participe le Canada, la coordination des relations économiques internationales du pays et la tutelle de l'ACDI[16].

Aussi la loi a-t-elle prévu la nomination, au sein du MAECI, de ministres auxiliaires chargés de l'administration de certaines des plus importantes politiques sur la scène internationale, tout en gardant au Ministère le pouvoir de prendre en charge directement ces mêmes dossiers. Ainsi, advenant une conjoncture particulière, le paragraphe 10(3) de la loi autorise le ministre à élaborer « des programmes relevant de ses pouvoirs et fonctions en vue de favoriser les intérêts du Canada à l'étranger, notamment : *a*) de stimuler le commerce international du Canada ; *b*) d'aider les pays en voie de développement[17] ».

15. Premier ministre du Canada (2012). *Cabinet Commitee Mandates and Membership / Mandat et composition des comités du Cabinet*, <http://pm.gc.ca/grfx/docs/Cab_committee-comite.pdf>, consulté le 7 août 2012.

16. *Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international*, L.R.C., 1985, ch. E-22, <http://lois-laws.justice.gc.ca/fra/lois/E-22/TexteComplet.html>, consulté le 23 avril 2012.

17. *Ibid.*

C'est sur la base de ces dispositions qu'a été créé au MAECI le « Groupe de travail sur Haïti » dans le but de contribuer « à la coordination des efforts pangouvernementaux déployés à Haïti ainsi qu'à la mobilisation des partenaires du Canada à l'échelle internationale et dans l'hémisphère grâce notamment à un engagement soutenu de haut niveau tant dans la sphère politique qu'avec les fonctionnaires supérieurs[18] ».

Certes, des dangers de chevauchement de mandats, de rivalités bureaucratiques existent. Mais des mécanismes d'atténuation des tensions existent qui facilitent la poursuite des objectifs fixés. Comme le stipule en effet l'article 6 de la *Loi sur le MAECI* : « Le gouverneur en conseil peut créer des comités consultatifs ou autres, chargés de conseiller ou d'assister le ministre, ou d'exercer les pouvoirs et fonctions qu'il leur attribue[19]. »

C'est donc au ministre que revient, en dernière analyse, la tâche d'assurer le fonctionnement cohérent de l'ensemble. Le ministre peut compter sur l'aide de ses adjoints, soit le ministre du Commerce international et le ministre de la Coopération internationale. Ce dernier nous intéresse particulièrement à cause de ses attributions et pouvoirs dans l'administration de l'APD canadienne. Après le ministre des Affaires étrangères, c'est la personne, au MAECI, la plus directement concernée par la planification et la mise en œuvre de la plupart des programmes de coopération au développement.

2.5. Le ministre de la Coopération internationale

Les responsabilités du ministre de la Coopération internationale en matière d'administration des programmes canadiens d'aide au développement en font le rouage central de tout l'édifice. Il a la haute main sur l'attribution d'une aide :

> L'aide au développement officielle ne peut être fournie que si le ministre compétent est d'avis qu'elle : *a*) contribue à la réduction de la pauvreté ; *b*) tient compte des points de vue des pauvres ; *c*) est compatible avec les normes internationales en matière de droits de la personne[20].

2.6. Le rôle central de l'Agence canadienne de développement international

Dans l'accomplissement de ses fonctions, le ministre s'appuie sur la bureaucratie de l'ACDI, l'organisation responsable de la mise en œuvre de la majorité des programmes de coopération.

À ce titre, un simple coup d'œil sur l'organigramme de l'ACDI est révélateur. On y trouve toute une série de directions générales : Direction générale de l'Afrique, Direction générale de l'Europe, Moyen-Orient et Maghreb, Direction générale des

18. Gouvernement du Canada (2012). *Notre équipe pangouvernementale*, <http://www.canadainternational.gc.ca/haiti/engagement/whole_of_government-pangouvernementale.aspx ?lang=fra&view=d>, consulté le 21 mai 2012.
19. *Loi sur le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international*, *op. cit.*
20. *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*, *op. cit.*, paragr. 4(1).

Amériques, Direction générale de l'Asie, Direction générale des politiques, etc. Disons qu'il s'agit d'instruments utiles dans l'accomplissement du mandat de l'organisme. L'importance des montants de l'aide et l'obligation de rendre compte de sa gestion au gouvernement forcent ainsi les dirigeants de l'ACDI à se doter de telles structures de gestion. C'est une condition essentielle en matière d'administration de l'aide.

3. L'ADMINISTRATION DE L'AIDE

Le tableau des dépenses par continent pour l'exercice financier 2010-2011 donne, à lui seul, une idée des pressions subies par les responsables de l'administration de l'aide. En 2010-2011, les Amériques ont reçu au titre de l'aide bilatérale 534,1 millions de dollars, soit 20 % de l'enveloppe globale de l'APD canadienne pour cette période. La moitié de l'aide (1 301 900 000 $) est allée à l'Afrique et l'Asie en a reçu 24 %, le Moyen-Orient et l'Europe de l'Est se partageant le reste[21].

Il fallait, en outre, respecter les décisions prises en haut lieu en matière d'allocation sectorielle de l'aide. On se rappellera les grands objectifs du Canada en matière d'APD : favoriser une croissance économique durable ; accroître la sécurité alimentaire ; assurer l'avenir des enfants et des jeunes. Voyons brièvement ce qu'il en a été.

3.1. La poursuite des grands objectifs assignés à l'aide

Le *Rapport au Parlement sur l'aide au développement officielle du Canada 2010-2011* fournit de précieuses indications sur les efforts entrepris à ce titre.

En 2010-2011, les données disponibles révèlent que, conformément aux priorités thématiques du Canada en matière d'aide, 736,1 millions de dollars ont été alloués à la sécurité alimentaire ; 1 038,4 millions, aux actions destinées à assurer un avenir aux enfants et aux jeunes ; et 824 millions de dollars à la stimulation d'une croissance économique durable[22].

Les activités ainsi entreprises sont trop nombreuses pour que nous en discutions en détail. Nous retiendrons simplement, à titre indicatif, que « dans le domaine de la sécurité alimentaire […] l'ACDI met en œuvre des programmes efficaces en vertu de chacun des trois piliers de la Stratégie sur la sécurité alimentaire : le développement agricole durable, l'aide alimentaire et la nutrition, et la recherche et le développement[23] ».

Pour prendre la portée réelle des actions dans ces champs, il faut se rappeler qu'en matière d'aide au développement, les autorités canadiennes avaient décidé de concentrer 80 % de l'apport canadien sur une vingtaine de pays, généralement les

21. Agence canadienne de développement international (2011). *Rapport au Parlement sur l'aide au développement officielle du gouvernement du Canada, 2010-2011*, p. 18, <http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUImages/ODAA/$file/ODAAA-2010-2011-FR.pdf>, consulté le 7 août 2012.
22. *Ibid.*, p. 7.
23. *Ibid.*

pays les plus pauvres. Ce qui devrait leur permettre de « s'assurer que [la programmation de l'aide] est coordonnée et cohérente et qu'elle débouche sur des résultats fructueux[24] ».

Dans le cas des autres PVD, notamment, les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire, l'ACDI a le souci d'y promouvoir, dans le cas des premiers, entre autres choses, un « accès plus facile des femmes, des hommes et des enfants à des services comme la santé, l'éducation, l'approvisionnement en eau, etc.[25] ».

Dans celui des pays à revenu intermédiaire, au nombre des résultats escomptés, citons le « renforcement de la participation des citoyens au développement social et économique du pays » et la gouvernance[26].

Les ressources humaines de l'ACDI sont essentielles à l'accomplissement de sa mission. Cependant, elle s'appuie également sur les organisations canadiennes de la société civile. L'ACDI, lit-on dans un document de l'Agence,

> appuie le travail fait par les organisations canadiennes pour améliorer la vie des populations démunies dans les pays en voie de développement. Elles offrent des biens et des services en plus de promouvoir des actions de changement innovatrices et transformatrices qui répondent aux causes fondamentales de la pauvreté. Le programme des partenaires pour le développement [financera] les meilleurs projets de développement international proposés par des organisations canadiennes. Le Programme Citoyens du monde fera participer des Canadiens et des représentants internationaux au développement international[27].

En somme, des ressources financières et humaines importantes, à la hauteur des objectifs poursuivis, sont mobilisées dans la poursuite des fins de cette politique.

Outre le recours à ces instruments traditionnels d'exécution de la politique étrangère des États, l'ACDI en utilise d'autres. On peut relever à cet égard l'échange d'informations, le dialogue à l'échelle internationale, le renforcement des relations avec les partenaires donateurs qui ont une vision commune pour déterminer les possibilités d'action conjointe, la collaboration avec des organisations multilatérales et internationales en vue de résoudre les problèmes de coopération mondiale[28].

La stratégie d'aide au développement du Canada est impressionnante, car bien que l'ACDI soit de loin le plus important intervenant dans l'APD canadienne, il n'est pas le seul. On en compte plus d'une dizaine. Au nombre desquels figurent : le ministère des Finances du Canada, le ministère des Affaires étrangères, le ministère

24. Voir Agence canadienne de développement international, *Plan d'action pour accroître l'efficacité de l'aide*, <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/FRA-825105226-KFT>, consulté le 26 mars 2012.

25. Voir Agence canadienne de développement inernational, *Rapport sur les plans et les priorités. Pour la période se terminant le 31 mars 2012*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2011-2012/inst/ida/ida-fra.pdf>, consulté le 17 mars 2012.

26. *Ibid.*

27. Voir Agence canadienne de développement international, *Rapport sur les plans et les priorités. Pour la période se terminant le 31 juin 2012*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2011-2012/inst/ida/ida-fra.pdf>, consulté le 17 juin 2012.

28. Voir Agence canadienne de développement international, *Rapport sur les plans et les priorités. Pour la période se terminant le 31 juin 2011*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2010-2011/inst/ida/ida-fra.pdf>, consulté le 17 juin 2012.

de la Défense, la Gendarmerie royale du Canada, etc. Il n'est pas exagéré de penser que les responsables de ces administrations, vu les dispositions de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*, ont élaboré des stratégies spécifiques d'administration des fonds mis à leur disposition. Des stratégies qu'il serait peut-être fastidieux et répétitif de présenter ici.

CONCLUSION

En conclusion, plusieurs constatations s'imposent à l'observateur. Certainement, l'ampleur des besoins est de loin l'aspect le plus déroutant de la situation mondiale. Malgré les décennies d'aide au développement, la pauvreté n'a pas reculé de manière significative. Une majorité de la population mondiale vit encore dans une très grande pauvreté, faisant planer certaines menaces à la stabilité de l'ordre mondial. D'où les inquiétudes des pays développés et leur souci pour les questions d'efficacité de l'aide, un souci bien antérieur à l'adoption en 2005 de la Déclaration de Paris. Les programmes d'ajustement structurel des années 1980 en témoignent abondamment. Pourtant, le problème demeure entier 30 ans plus tard. L'APD semble loin d'avoir permis une percée sur le front du développement. Le projet de formatage des PVD tarde à se matérialiser. Les pays développés semblent bien condamnés à persévérer et à tenter d'alléger la souffrance du monde. Peut-être, après tout, que l'APD n'est pas destinée à régler les problèmes de misère et de pauvreté. La solidarité ainsi institutionnalisée aurait-elle finalement pour fonction de faire se tenir tranquilles les peuples ? Et, dans une telle perspective, les politiques d'aide au développement ne seraient-elles pas justifiées, malgré l'importance des sommes qui leur sont allouées et les frustrations des gestionnaires et des administrateurs de l'aide ?

CHAPITRE 26

L'AGRICULTURE
Une perspective québécoise des enjeux de l'OMC[1]

Benjamin Lefebvre
et Emmanuel Nyahoho

Le cycle d'Uruguay a entraîné pour la première fois l'agriculture hors de son exception qui a toujours prévalu dans les négociations multilatérales. Cet accord, signé en 1994, a donc établi les fondements de la libéralisation des produits agricoles, au même titre que les produits manufacturiers. La situation s'avère donc propice à un renforcement des échanges mondiaux de produits agricoles et à un desserrement des dissymétries des relations commerciales entre les pays industrialisés et les pays en développement. Cependant, après plus d'une dizaine d'années de mise en œuvre du cycle d'Uruguay, on assiste encore à une prolifération des mesures protectionnistes dans le secteur agricole de la part des pays signataires. La crise alimentaire de 2008 aura même permis de constater la fragilité du commerce agricole mondial, avec comme répercussion une rehausse des politiques protectionnistes. Plus lourd de conséquences, le cycle de Doha, entamé en 2001, et qui attire l'attention par ses objectifs explicites de libéraliser davantage le secteur agricole, n'est toujours pas

1. Ce texte est une version ajustée du mémoire de maîtrise que M. Benjamin Lefebvre a déposé à l'École nationale d'administration publique à l'automne 2011.

conclu au moment où nous écrivons ces lignes. La mésentente actuelle entre les pays membres sur les modalités d'un éventuel accord sur l'agriculture montre les circonstances particulières qui prévalent dans ce secteur d'activité, notamment pour les pays industrialisés. À ce titre, la situation québécoise ne fait pas exception. À cheval entre un protectionnisme à la limite des règles permises et un libéralisme encore hésitant, le secteur agricole du Québec cherche à concilier, d'une part, les intérêts des producteurs aux prises avec la difficulté de concurrencer les produits étrangers et, d'autre part, le bien-être général des consommateurs qui doivent subir les hausses continuelles des prix des denrées alimentaires. Les mesures protectionnistes, qui ont des effets croissants sur les prix, sont ainsi remises en doute par les forces du marché. Un des éléments principaux d'intervention du gouvernement québécois dans l'agriculture est la politique de gestion de l'offre.

Ainsi, le présent chapitre a pour objet précis d'examiner les perspectives d'orientation de cette politique de gestion de l'offre dans un marché global de plus en plus libéralisé, compte tenu des efforts engagés à l'OMC. Pour ce faire, nous commencerons par présenter un portrait sommaire des échanges de produits agricoles dans le monde et au Québec, afin de souligner le degré de dépendance de notre province aux marchés étrangers, de même que sa capacité exportatrice. Nous aborderons, dans la deuxième section, les caractéristiques de la politique de gestion de l'offre au Québec, en présentant ses piliers et le rôle de ses acteurs principaux. Nous intégrerons par la suite les initiatives adoptées à la suite du cycle d'Uruguay ainsi que les points principaux des discussions en cours du cycle de Doha en vue de la libéralisation du secteur agricole. Nous nous attarderons plus particulièrement à mettre en évidence les résultats modérés du cycle d'Uruguay et les raisons qui entraînent le blocage des négociations du cycle de Doha. Enfin, nous conclurons sur l'orientation prévisible de la politique de gestion de l'offre au Québec.

1. LES ÉCHANGES MONDIAUX DE PRODUITS AGRICOLES

1.1. La progression constante des échanges et la diminution du poids du Canada

Plus de 15 ans après la finalisation du cycle d'Uruguay, la valeur commerciale des exportations de produits agricoles en 2010 est évaluée à 1 362 milliards de dollars, soit 9,2 % du total des marchandises exportées en 2010 (OMC, 2011). La part du commerce agricole dans l'ensemble du commerce mondial a néanmoins reculé de 5 points de pourcentage depuis vingt ans. Cette réduction s'explique par une croissance annuelle moyenne supérieure de l'ensemble des produits manufacturés (4,8 %), entre 2000 et 2010, comparativement aux produits agricoles (3,7 %) et aux combustibles et produits miniers (2,4 %).

Aussi, compte tenu des régions du monde, la part des exportations et des importations sur le total du commerce des marchandises des pays varie en fonction de plusieurs facteurs, notamment le degré de développement de la production manufacturière, les avantages comparatifs à la production de produits agricoles et alimentaires, les politiques publiques soutenant le secteur agricole, les conditions climatiques et la densité de la population. Le tableau 26.1 dresse un portrait des tendances actuelles du commerce international des produits agricoles selon les régions du monde.

TABLEAU 26.1.

LA CROISSANCE DES ÉCHANGES MONDIAUX DE PRODUITS AGRICOLES, SELON LES RÉGIONS DU MONDE

	Valeur (G $)	Taux de croissance annuelle moyen des exportations (%)		
Régions du monde	2010	1995-2000	2000-2005	2005-2010
Monde	**1 362**	**–1**	**9**	**10**
Europe	570	–2	10	7
Asie	293	–2	9	13
Amérique du Nord	213	–1	3	9
Amérique du Sud et centrale	163	1	12	13
Afrique	55	–3	11	13
Moyen-Orient	22	4	13	16

Source : OMC. *Annuaire statistique du commerce international*, Genève, OMC, diverses années.

Depuis les années 1980, la part relative des pays développés dans le commerce mondial des produits agricoles a constamment diminué. Bien qu'ils demeurent des leaders mondiaux, les États-Unis, le Canada, l'Australie et les pays de l'Union européenne ont vu leur part mondiale des exportations diminuer au profit de pays émergents tels le Brésil, la Chine, l'Indonésie et la Thaïlande. En ce qui concerne les importations, l'Union européenne et les États-Unis dominent toujours le classement, tandis que la demande de produits agricoles provenant de la Chine s'est accélérée depuis dix ans pour atteindre 7,6 % des importations mondiales en 2010. Le tableau 26.2 montre également que la part mondiale des principaux pays exportateurs et importateurs a subi une baisse marquée, notamment pour les importations, signifiant du même coup une diffusion plus importante des pays producteurs et commerçants de produits agricoles dans le monde.

Tableau 26.2.

PRINCIPAUX EXPORTATEURS ET IMPORTATEURS DE PRODUITS AGRICOLES, 2010

	Valeur (G $)	Part mondiale des exportations et importations (%)			
Pays	2010	1980	1990	2000	2010
Exportateurs					
Union européenne (27)	532	–	–	41,8	39,1
Exportations extra-UE (27)	129	–	–	10,1	9,5
États-Unis	143	17	14,3	12,9	10,5
Brésil	69	3,4	2,4	2,8	5
Canada	52	5	5,4	6,3	3,8
Chine	52	1,5	2,4	3	3,8
Indonésie	36	1,6	1	1,4	2,6
Thaïlande	35	1,2	1,9	2,2	2,6
Argentine	35	1,9	1,8	2,2	2,5
Malaisie	29	2	1,8	1,5	2,1
Australie	27	3,3	2,9	3	2
Total	**1 009**	**–**	**–**	**77**	**74,1**
Importateurs					
Union européenne (27)	557	–	–	42,6	39,1
Importations extra-UE (27)	154	–	–	13,3	10,8
États-Unis	116	8,7	9	11,6	8,2
Chine	108	2,1	1,8	3,3	7,6
Japon	77	9,6	11,5	10,4	5,4
Russie	37	–	–	1,6	2,6
Canada	32	1,8	2	2,6	2,2
République de Corée	27	1,5	2,2	2,2	1,9
Mexique	24	1,2	1,2	1,8	1,7
Hong Kong (Chine)	21	–	–	–	–
Inde	17	0,5	0,4	0,7	1,2
Total	**1 029**	**–**	**–**	**77,8**	**70,8**

Source : OMC (2011). *Annuaire statistique du commerce international*, Genève, OMC.

Comme l'indiquent les données du tableau 26.2, le Canada a su, au fil des ans, maintenir un rôle important dans le commerce international des produits agricoles. Toutefois, la montée en flèche de la production agricole dans les économies émergentes a fait chuter la part des exportations et des importations canadiennes dans le commerce international au cours des 10 dernières années. En effet, le poids du Canada dans les exportations mondiales de produits agricoles, évalué à 6,3 % en 2000, a chuté continuellement pour se chiffrer à 3,8 % dix ans plus tard. Le

Canada n'arrive donc pas à solidifier ses parts de marché, en dépit d'une demande de biens alimentaires en forte croissance, tirée notamment de l'accroissement de la population mondiale, et d'une hausse des revenus dans les régions du monde les plus densément peuplées. Pourtant, le Canada détient des avantages comparatifs appréciables pour la production de biens agricoles. Comme l'observe Larry Martin (2011), il occupe le troisième rang mondial (derrière l'Australie et le Kazakhstan) au chapitre de la superficie de terres arables par habitant, en plus d'accaparer une part relativement importante des sources d'eau douce, représentant environ 9 % des réserves mondiales. À ces avantages d'ordre naturel détenus par le Canada s'ajoutent, selon Martin, trois autres éléments concurrentiels. D'abord, les infrastructures sont bien développées, ce qui permet aux producteurs canadiens de desservir les marchés de consommation beaucoup plus facilement que bon nombre de producteurs de pays en développement. Le deuxième facteur est l'excellente capacité de recherche scientifique des instituts canadiens pour soutenir l'industrie agricole. Enfin, un troisième facteur renvoie à la vigueur du secteur manufacturier de la transformation alimentaire.

Malgré la présence de tous ces avantages, la productivité du secteur agricole au Canada croît à un rythme plus lent que celle des autres principaux pays exportateurs. Par exemple, en référence à une étude statistique de la FAO sur le rendement de la production de blé (en tonnes par hectare) à travers le monde, enregistré pour l'année 2005, on s'aperçoit que c'est l'Union européenne des 15 qui a le plus haut rendement. Le classement final des 25 pays enregistrant le rendement le plus élevé est dominé par la Namibie avec un rendement de 8,8 t/ha, immédiatement suivie par les Pays-Bas (8,72 t/ha), la Belgique (8,27 t/ha) et l'Irlande (8,11 t/ha)[2]. Le dernier rang du classement est détenu par la Chine, qui a enregistré un taux de 4,4 t/ha. Ainsi, alors qu'on dénombre sept pays membres de l'Union européenne qui figurent sur cette liste, on n'y retrouve ni les États-Unis, dont le rendement est estimé à 3 t/ha, ni le Canada. Le recul des parts de marché du Canada dans les exportations mondiales de produits agricoles semble s'expliquer, selon Martin, par son système de réglementation qui pénalise l'innovation, sa politique de subventions des fermes agricoles et aussi son protectionnisme du secteur laitier, de la volaille et des œufs, qui l'empêche du même coup de jouer un rôle actif dans les négociations multilatérales en vue de démanteler les murs tarifaires érigés un peu partout. C'est précisément dans ce contexte que nous allons bientôt nous interroger sur une politique phare du secteur agricole au Québec, la politique de gestion de l'offre. Mais au préalable, ouvrons une parenthèse sur l'ampleur des échanges de produits agricoles au Québec et sur ses caractéristiques.

1.2. Les particularités du Québec

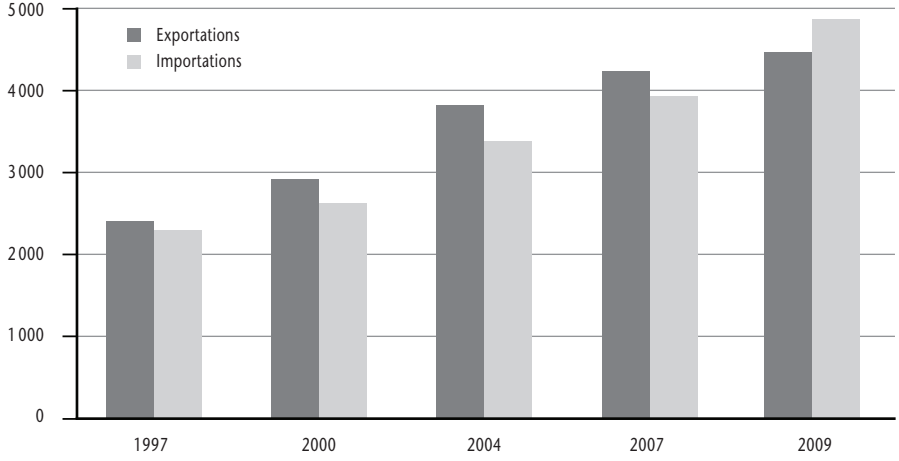
Les données sur le commerce international des produits agricoles du Québec présentées dans cette section proviennent essentiellement de l'Institut de la statistique du Québec et du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec

2. Secrétariat de la CNUCED, d'après les données statistiques de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, <http://www.unctad.org/infocomm/francais/ble/culture.htm>.

(MAPAQ). Les particularités du Québec seront déterminées en fonction de la valeur des échanges des produits agricoles, des pays commerçant avec le Québec et des principaux produits échangés. En premier lieu, d'un point de vue global, l'ensemble du commerce international des produits agricoles au Québec représente près de 7 % du total des exportations et 5,7 % du total des importations de marchandises. Depuis 1997, le taux de croissance annuel moyen des exportations de produits agricoles et alimentaires a connu une augmentation de 5,24 % annuellement, tandis que les importations se sont accrues de 6,32 % annuellement. Durant cette période, le Québec, mise à part l'année 2009, a toujours su maintenir une balance commerciale excédentaire.

FIGURE 26.1.

VALEUR DES ÉCHANGES INTERNATIONAUX DE PRODUITS AGRICOLES ET AGROALIMENTAIRES AU QUÉBEC (EN MILLIONS DE DOLLARS)



Source : MAPAQ. *Profil sectoriel de l'industrie bioalimentaire du Québec*, diverses publications.

Cette bonne performance du commerce des produits agricoles et agroalimentaires doit toutefois être contextualisée en fonction des principaux pays commerçant avec le Québec, mais également selon les types de produits échangés. Par exemple, la part des exportations agricoles et alimentaires destinées au marché des États-Unis a diminué depuis 1997 après avoir atteint un niveau de dépendance assez élevé au début des années 2000. Cette diminution des exportations vers nos voisins du sud s'est toutefois accompagnée d'une augmentation des échanges avec les pays de l'Union européenne et les pays émergents, comme la Chine et le Brésil, qui sont devenus en l'espace de 10 ans des puissances agricoles mondiales. Du côté des importations, le taux de dépendance envers les États-Unis et l'Union européenne a décru au cours des 10 dernières années. Le tableau 26.3 montre que les importations provenant des

autres pays représentent aujourd'hui près de la moitié des importations totales de produits agricoles et agroalimentaires. En somme, le Québec demeure en bonne posture sur quelques marchés importants, en dégageant un excédent commercial avec les États-Unis et le Japon, mais en contrepartie, il voit son déficit commercial s'accroître avec les pays de l'Union européenne. Sa dépendance envers les produits agricoles et agroalimentaires provenant de l'extérieur n'est toutefois pas pour autant en voie de diminuer.

TABLEAU 26.3.

PRINCIPAUX MARCHÉS D'EXPORTATIONS ET D'IMPORTATIONS DE PRODUITS AGRICOLES ET AGROALIMENTAIRES DU QUÉBEC

Marchés	1997	2000	2004	2007	2009
Exportations (%)					
États-Unis	65	73	68	58	58
Union européenne	8	7	7	11	12
Japon	10	8	12	10	10
Mexique	0,2	0,8	0,6	0,6	0,7
Autres pays	16	11	13	20	19
Importations (%)					
États-Unis	31	31	22	22	24
Union européenne	24	29	31	32	28
Japon	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Mexique	1	1,4	0,9	1,2	1,2
Autres pays	44	38	46	47	47

Source : MAPAQ. *Profil sectoriel de l'industrie bioalimentaire du Québec*, diverses publications.

Comme nous l'avons mentionné, la progression constante des exportations et importations de produits agricoles et agroalimentaires est due à plusieurs facteurs. À ce chapitre, les données du tableau 26.4 permettent de constater que l'augmentation des exportations depuis la fin des années 1990 est en partie attribuable à la bonne performance des produits de la viande (les exportations de viande de porc comptent pour plus de 85 % des exportations totales de viande), des oléagineux et légumineuses, du cacao, café et thé, du miel, érable et sucre, des produits céréaliers et des poissons et fruits de mer. Dans l'ensemble, peu de produits présents dans cette liste sont uniquement produits et transformés au Québec. Par exemple, le Québec exporte une valeur considérable de cacao, café et thé, bien qu'il ne soit pas un producteur. Le haut niveau d'exportations s'explique par la transformation à grande échelle de ce type de produits. Ce phénomène, qui se présente également pour d'autres types de produits agricoles, est généralement accompagné d'un taux d'importations similaire aux taux d'exportations. Outre ces types de produits, un regard sur le tableau 26.4 indique que le classement des produits importés et exportés

n'a guère varié depuis la fin des années 1990. Seulement deux types de produits, les boissons et les produits laitiers, ont vu la part de leurs exportations décliner. Du côté des produits importés, la valeur des catégories de produits des viandes et des viandes de volaille et œufs est demeurée stable, ou en faible baisse, tandis que les autres produits ont tous connu des augmentations constantes.

TABLEAU 26.4.

PRINCIPAUX PRODUITS AGRICOLES ET AGROALIMENTAIRES EXPORTÉS ET IMPORTÉS AU QUÉBEC

Produits	1997	2000	2004	2007	2009
Exportations (M $)					
Viandes	656	833	1195	1113	1167
Oléagineux, légumineuses et produits oléagineux	51	100	180	376	535
Cacao, café et thé et produits connexes	194	295	430	338	478
Miel, érable et sucre	110	136	245	292	321
Produits céréaliers	90	186	278	263	269
Poisson et fruits de mer	182	189	214	317	232
Fruits et noix	59	87	130	216	208
Viandes de volaille et œufs	29	28	114	167	193
Légumes sauf pomme de terre	91	143	146	160	145
Boissons	296	249	170	186	115
Produits laitiers	207	165	114	89	87
Importations (M $)					
Boissons	300	470	651	922	1062
Fruits et noix	415	472	551	669	737
Cacao, café et thé et produits connexes	349	318	456	408	605
Miel, érable et sucre	166	149	322	339	480
Poisson et fruits de mer	132	182	229	282	339
Produits céréaliers	97	107	147	232	327
Oléagineux, légumineuses et produits oléagineux	2	3	96	118	237
Légumes sauf pomme de terre	144	164	203	209	227
Produits laitiers	91	121	157	167	197
Viandes	142	122	127	133	97
Viandes de volaille et œufs	21	22	65	60	59

Source : MAPAQ. *Profil sectoriel de l'industrie bioalimentaire du Québec*, diverses publications.

En ce qui concerne la situation du commerce agricole québécois dans le reste du Canada, des données encourageantes ont été enregistrées ces dernières années. Le taux de croissance des exportations du Québec s'est avéré supérieur aux taux

de croissance de l'Ontario et du reste du Canada pour la période de 2000 à 2009 (MAPAQ, 2010). Pour l'année 2009, la part des exportations de produits agricoles du Québec a représenté 16 % du total des exportations canadiennes de produits agricoles, tandis que le revenu net comptant des exploitations agricoles québécoises a compté pour 18 % du total canadien (MAPAQ, 2010). Certains secteurs d'activité ont connu des augmentations marquées de leurs exportations et importations, tandis que d'autres secteurs sont demeurés plus stables ou ont même décliné. Une des causes de cette performance ambivalente de certains secteurs d'activité dans le commerce agricole au Québec est la structure de la production, concentrée en grande partie sur les productions laitières et de volailles érigées sous un système de gestion de l'offre. Selon les données du MAPAQ et de l'Institut de la statistique du Québec, ces productions représentent à elles seules 32 % de la valeur totale de la production agricole au Québec. Les données du MAPAQ exposent toutefois la faible propension à l'exportation de l'industrie laitière et de la volaille et des œufs, qui ne représentent respectivement que 2 % et 4 % des exportations totales de produits agricoles en 2010. Dans ce contexte, notre hypothèse est que le type de production et la structure du secteur agricole ont une incidence sur les possibilités d'exportations. Pourtant, la préservation d'un pan important de la production agricole québécoise dépend grandement du maintien de la politique de gestion de l'offre. Pour mieux comprendre l'effet des règles et sanctions du commerce international sur cette politique, nous présenterons tout d'abord, dans la prochaine section, les fondements du système de gestion de l'offre, ainsi que les lois-cadres et les éléments structuraux de cette politique dans le contexte québécois.

2. LE CONTEXTE QUÉBÉCOIS ET LA POLITIQUE DE LA GESTION DE L'OFFRE

2.1. La conjoncture et la rationalité d'une intervention

La création du système de gestion de l'offre repose sur trois piliers essentiels à sa structure politique. Instaurée à l'origine afin de protéger les producteurs nationaux face à la concurrence étrangère et aux fluctuations incessantes des prix des denrées agricoles sur les marchés, la politique de gestion de l'offre a vu le jour au Canada en 1972 dans la foulée des nombreuses lois qui ont encadré progressivement la production agricole au pays. Ce système s'est ainsi fondé sur trois piliers nécessaires à sa stabilité. Premièrement, la gestion de l'offre doit sa stabilité à la mise en place d'une structure de contrôle de la production arrimée à la demande intérieure. Des quotas de production sont ainsi évalués et distribués en fonction de la répartition de la population et de l'historique de la production (Goldfarb, 2009). Un organisme national établit les prix de référence du produit visé et veille au contrôle de l'offre sur la demande nationale et provinciale, afin de préserver l'équilibre souhaité. Le contrôle de la production mène par le fait même à l'administration des prix. Ce deuxième pilier permet de fixer les prix à la consommation, ou les prix à la production, selon les coûts de production (Skogstad, 2008). Les prix sont consentis afin de permettre aux

producteurs d'obtenir un revenu supérieur aux coûts de production, sans le recours aux subventions directes des gouvernements. La problématique de la surabondance de produits sur les marchés, exerçant des pressions sur les prix, est systématiquement réglementée par le contrôle des importations. Troisième pilier à l'origine de la structure de la politique, des restrictions aux importations sont effectuées par des quotas assurant la délimitation quantitative des importations. Des contingents d'importations étaient jadis imposés afin de limiter l'entrée de produits étrangers. Aujourd'hui, deux types de barrières aux importations sont permis : les contingents tarifaires, qui permettent l'importation d'une quantité limitée de produits sous un tarif réduit, et l'imposition de tarifs douaniers équivalents en valeur nominale aux quotas tarifaires préexistants à l'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay (Goldfarb, 2009, p. 29). En somme, ces trois piliers sont indispensables au maintien du système. L'approche nationale de la gestion de l'offre, de par sa stratégie de contrôle et de limitation des importations, demeure essentiellement sous la gouverne d'une instance nationale. Bien que le gouvernement fédéral ait prépondérance sur la gestion des échanges et du commerce, la législation canadienne concernant les produits agricoles présente des formes distinctes de dualisme juridique. À ce titre, les trois piliers de la politique doivent leurs origines à l'adoption d'une succession de lois fédérales et provinciales.

Selon Green (1982), il est possible de mieux comprendre la structure interorganisationnelle de la politique de gestion de l'offre au Canada en dressant l'évolution du corps juridique qui l'a façonnée au fil des ans. C'est à la suite de l'adoption en 1972 de la *Loi sur les offices des produits agricoles*[3] que les bases légales pour un contrôle de la production à l'échelle nationale et l'établissement d'offices de commercialisation dans les provinces ont pu être garanties. La délégation des pouvoirs fédéraux aux provinces, dans le but d'améliorer la gestion de la production, a constitué une étape importante à l'établissement de la politique au pays. La *Loi sur la commercialisation des produits agricoles*[4] a accordé certains pouvoirs fédéraux aux offices de commercialisation provinciaux pour leur permettre d'améliorer les conditions de mise en marché des produits agricoles en ayant accès aux marchés interprovinciaux et d'exportation et en imposant un système de prélèvements (MAPAQ, 2010). Cette situation a éventuellement permis que certains produits sous gestion de l'offre, tels les œufs et la volaille, soient soumis à des offices de commercialisation nationaux afin de coordonner et de stabiliser le commerce interprovincial (Royer, 2009, p. 46). Des organisations nationales ont alors été créées dans les secteurs du lait, de la volaille et des œufs, pour ensuite être coordonnées avec les offices de commercialisation de chacune des provinces canadiennes. Les offices nationaux ont eu comme rôle de fixer des droits et des pénalités en cas de surproduction ou de sous-production (Daker et Forge, 2000), tandis que les offices provinciaux se sont axés sur la distribution des quotas de production entre les producteurs et sur le contrôle des quantités de production allouées par ferme.

Au Québec, c'est la Loi 44 de 1956, nommée Loi des marchés agricoles du Québec, qui a pavé la voie à la mise sur pied d'offices de commercialisation. Actualisée en 1990 sous la désignation de Loi sur la mise en marché des produits agricoles,

3. L.R.C., 1985, ch. F-4.
4. L.R.C., 1985, ch. A-6.

alimentaires et de la pêche (1990, c. 13 ; L.R.Q., c. M-35.1), elle assure aujourd'hui l'espace légal nécessaire aux producteurs pour les activités de gestion, de recherche et de commercialisation. En outre, elle permet l'instauration, de manière contraignante, de règles relatives aux normes de production, à la mise en vente et à la distribution, en plus d'assurer la gestion du transport, de l'étiquetage, de la classification et de la traçabilité (Dupont et Laplante, 2010, p. 21). Le cadre réglementaire du Québec assure également la coordination des intérêts des acteurs, notamment les producteurs, les consommateurs et la société civile, par la constitution d'une autorité régulatrice, la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (RMAAQ) (Veeman et Lyons, 1979, p. 62). Considérée comme un organisme paragouvernemental et semi-autonome, qui ne dépend donc pas du gouvernement pour ses décisions, la Régie a le mandat d'assurer le bon fonctionnement de la mise en marché collective. Elle agit à ce titre en tant qu'organisme de résolution de différends entre les parties impliquées, tout en supervisant l'application de la législation des plans conjoints et en prenant les dispositions nécessaires pour les rendre conformes aux règles dictées par la loi (Royer, 2009). C'est donc à titre de tribunal que la Régie intervient sur le déroulement des activités des producteurs agricoles et des offices de commercialisation.

2.2. Les principaux éléments de la politique québécoise

La politique de gestion de l'offre fait partie des interventions gouvernementales de type réglementaire. Selon Bourbeau (2010, p. 12), cette forme de soutien n'implique pas de subventions directes, mais elle s'axe sur des lois et règlements tant provinciaux que fédéraux. La spécificité du Québec par rapport à cette politique appliquée dans cinq secteurs d'activité agricole au Canada, soit la production de lait, de poulets, de dindons, d'œufs de consommation et d'œufs d'incubation, repose sur la prise en compte de la globalité du pacte législatif et sur la structure organisationnelle liée au regroupement des producteurs agricoles sous l'égide de l'engagement syndical unique. Voyons plus en détail les éléments structurels qui composent les plans conjoints, les offices de commercialisation et l'Union des producteurs agricoles.

Au Québec, le terme *plan conjoint* désigne le mécanisme juridique qui oblige les parties concernées, soit les producteurs ou leurs représentants, à discuter et à négocier les conditions de vente (Kesteman *et al.*, 2004, p. 238). Le plan conjoint se présente comme un outil mis à la disposition des producteurs agricoles pour leur donner la possibilité de négocier collectivement toutes les conditions de mise en marché de leur produit et d'en réglementer les modalités[5]. C'est à partir des plans conjoints que les producteurs obtiennent les pouvoirs réglementaires permettant la mise en place des conditions nécessaires au système de gestion de l'offre. Il appartient aux producteurs de décider du degré de contrôle déployé sur la production. Toutefois, les plans conjoints ne peuvent être opérationnels sans l'approbation de la Régie des marchés agricoles et d'une majorité suffisante des producteurs visés par le plan (Royer, 2009, p. 44). Un plan conjoint peut ainsi être formé sous plusieurs configurations et

5. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (2009). *Plans conjoints de mise en marché*, <http://www.rmaaq.gouv.qc.ca/index.php ?id=21>.

adapté aux besoins des producteurs. Les producteurs peuvent donc, par l'application de la loi, opter pour des mécanismes réglementant les volumes de production selon le marché, formant ainsi la version la plus évoluée du plan conjoint, la gestion de l'offre[6]. À la base de la mise en marché collective au Québec, les pouvoirs en vertu de la loi sont très vastes ; ils vont de la simple fourniture d'information sur l'état des marchés à la détermination des prix, voire à l'établissement de règles d'approvisionnement pour les usines de transformation[7]. Le plan conjoint ne peut toutefois pas être applicable sans entités assurant sa coordination. La mise en fonction d'offices de commercialisation s'avère ainsi vitale à l'opérationnalisation d'un plan conjoint.

Au moment de l'acceptation d'un tel plan, les producteurs doivent déterminer le type d'instance qui sera accréditée de l'administration du plan. Au Québec, les offices de commercialisation, sous le régime de la gestion de l'offre, sont tous dirigés par les fédérations spécialisées de l'Union des producteurs agricoles (UPA) ou par le syndicat du produit visé. Contrôlés uniquement par les producteurs, ils obtiennent, depuis le cadre réglementaire en vigueur, le pouvoir d'équilibrer l'offre de production par rapport à la demande intérieure, de mettre en commun les ventes et de négocier les modalités de paiement, d'organiser la logistique de transport et de répartir à même l'organisation les frais de transport et de mise en marché (RMAAQ, 2009). Les producteurs acceptent, par le fait même, de soumettre la gestion de la production aux offices de commercialisation qui, en retour, s'assurent d'obtenir un prix de vente comblant les coûts de production (Charlebois, 2007). Cette situation confère un caractère unique à la coordination entre les partenaires présents sur le marché. En premier lieu, grâce au contrôle vertical des activités de production, les offices conservent un pouvoir de négociation suffisant auprès des divers acteurs du marché. À cet effet, c'est à l'office de prendre en charge la négociation d'une convention de mise en marché afin d'établir les conditions de commercialisation avec les acteurs de la chaine alimentaire.

La spécificité du Québec a pour effet que les fédérations spécialisées de producteurs font partie de l'organe interne de l'UPA en vertu de la Loi sur les producteurs agricoles[8] de 1972, qui assure la syndicalisation de tous les producteurs par le principe de l'engagement unique. Cette loi a permis à l'UPA d'être accréditée comme seule association professionnelle représentant l'ensemble des producteurs agricoles (UPA, 2010a, p. 51). Elle oblige de surcroît tous les producteurs à être représentés par une seule entité syndicale et à fournir des cotisations et contributions nécessaires au financement de l'organisation. Cette forme syndicale monopolistique procure à ce syndicat agricole toute la force nécessaire afin de maintenir en place les types de structures organisationnelles garantes de la gestion de l'offre et de lutter contre les forces du marché. Cette particularité du Québec a permis au fil des ans de renforcer le pouvoir des producteurs agricoles du Québec auprès des gouvernements et des entreprises agroalimentaires.

6. Union des producteurs agricoles (2010b). *Le pouvoir de se nourrir*, <http://www.upa.qc.ca/ScriptorWeb/scripto.asp ?resultat=191159>.
7. Site Web du MAPAQ, <http://www.mapaq.gouv.qc.ca>.
8. L.R.Q., c. P-28.

En outre, les cinq productions assujetties au système de gestion de l'offre exigent un soutien de l'État afin d'assurer la mise en place de conditions idéales pour maintenir les trois piliers centraux du système. En parallèle, les conditions économiques mondiales et les règles du commerce international semblent vouer les conditions de la production agricole à un alignement sur les forces du marché. L'intervention de l'État, de quelque forme que ce soit, est ainsi délaissée de plus en plus en tant qu'impératif économique par les pays développés. L'insertion de l'agriculture au sein des règles et sanctions du commerce international a contribué au renforcement de ce phénomène. Les négociations du cycle d'Uruguay et la signature de l'Accord sur l'agriculture ont établi les bases de la libéralisation agricole sur trois axes bien précis. Au final, les pays membres en ont convenu dans un accord pavant la voie à une plus grande libéralisation du commerce agricole et à un contrôle plus serré de l'interventionnisme étatique. Les pays consentaient ainsi globalement à réduire leur intervention dans ce secteur d'activité. Au sein de cet environnement commercial, le cas du Québec ne pouvait faire exception. La remise en doute de la validité des lois régissant la politique de gestion de l'offre devient donc problématique pour l'agriculture québécoise. Dans la prochaine section, nous ferons état des modalités de l'Accord sur l'agriculture et de ses répercussions sur la politique de gestion de l'offre au Québec. Nous aborderons par la suite le cycle de Doha par une description de ses modalités et de ses enjeux pour ces secteurs agricoles du Québec.

3. L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE ET LES CYCLES DE NÉGOCIATIONS MULTILATÉRALES

3.1. Le cycle d'Uruguay

L'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay est, dans les faits, un accord décisif sur le plan du commerce international des produits agricoles. En finalisant ce qui devenait officiellement le premier cycle de négociations à intégrer l'agriculture au sein du cadre des règles et sanctions de l'OMC, les pays membres convenaient alors de traiter les produits agricoles au même titre que les produits industriels, l'objectif à long terme étant

> d'arriver, par un processus suivi s'étendant sur une période convenue, à des réductions progressives substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture qui permettraient de remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux et de les prévenir (GATT, 1994, p. 47).

De fait, la dérogation de l'exception agricole, qui se maintenait depuis les fondements du GATT en 1947, a été entrevue comme une solution de rechange à des programmes de soutien interne devenus inefficients pour les pays développés. En effet, Messerlin (1995, p. 61) a démontré que les politiques agricoles des pays de l'OCDE dans les années 1980-1990 hypothéquaient de plus en plus lourdement les consommateurs sur le plan financier, tout en devenant insupportables aux agriculteurs. Le désir de réguler les marchés mondiaux des produits agricoles s'établissait

comme une avenue qui, bien qu'ardue politiquement, avait des chances de freiner l'escalade des coûts des programmes d'aide aux producteurs agricoles, notamment aux États-Unis et dans les pays de l'Union européenne.

Les difficultés qui ont imprégné les négociations tout au long du cycle d'Uruguay ont révélé une disparité de perceptions quant au rôle de l'État dans le secteur agricole pour les parties contractantes du GATT. Aux premières lignes d'un débat entre multifonctionnalité et compétitivité de l'agriculture, en a néanmoins résulté un accord qui déterminait quatre thèmes centraux renfermant les trois piliers de négociation : la tarification des barrières non tarifaires et l'application des réductions subséquentes, la définition des subventions à l'exportation et les sanctions sur celles-ci, la catégorisation du soutien interne et les sanctions qui s'y appliquent, et la spécification du « traitement spécial et différencié » accordé aux pays en développement (Beierle, 2002). Ainsi, en imposant à ses membres des engagements qui restreignent l'application de politiques interventionnistes, en plus de soumettre un cadre politique renforçant les règles et les sanctions, l'Accord sur l'agriculture a intégré les nouvelles fondations du commerce international agricole, basées sur la libéralisation progressive des marchés. Les mesures approuvées de l'accord final, entré en vigueur en juillet 1995, prévoyaient une période de mise en application de sept ans (Nyahoho et Proulx, 2006). Pour bien comprendre les enjeux de l'Accord sur l'agriculture, nous décrirons tout d'abord les objectifs, les cibles à atteindre et les enjeux de l'Accord pour chacun des trois piliers. Nous conclurons cette section en mettant en perspective l'incidence de l'Accord sur l'agriculture et sur le système de gestion de l'offre.

3.1.1. L'accès au marché

Les nouvelles règles d'accès au marché ont priorisé, dans un premier temps, la tarification des barrières non tarifaires (conversion en équivalents tarifaires) et une réduction subséquente de ces droits consolidés selon de nouveaux niveaux établis (Blackhurst, 1995). Ce passage d'un principe acceptant diverses formes de barrières non tarifaires à une mise en commun de tous les modes d'intervention permettait ainsi d'unifier la protection et les moyens employés par les États membres (OMC, 2003). Pour ce faire, les pays ont dû évaluer, en équivalences tarifaires, la valeur des mesures protectionnistes utilisées sous forme de contingentement, selon la période de référence de 1986 à 1988. Cette tarification de toutes les formes de contingents non tarifaires pour les produits agricoles a éliminé les obstacles non tarifaires et transformé 100 % des lignes tarifaires couvrant les produits agricoles (Blackhurst, 1995). L'accord sur l'accès au marché a également prévu des réductions de 36 %, en moyenne arithmétique non pondérée, des nouveaux tarifs douaniers pour l'ensemble des produits agricoles, avec l'obligation d'imposer à chaque ligne tarifaire une diminution d'au moins 15 % sur une période de six ans, s'étalant des années 1995 à 2000[9]. Ces réductions ont été déterminées sur des bases annuelles d'égales ampleurs

9. Des réductions de 24 % en moyenne non pondérée sont prévues pour l'ensemble des tarifs douaniers, et une réduction de 10 % pour chaque ligne tarifaire sur une période de 10 ans entre 1995 et 2004 est prévue pour les pays en développement. Aucune réduction n'est exigée pour les pays les moins avancés (FAO, 2003).

(Messerlin, 1995). Ces nouveaux tarifs douaniers se sont appliqués aux produits frais et peu transformés ainsi qu'aux produits transformés du lait, de la volaille et des œufs : pour ces derniers produits, les équivalents ont été calculés en fonction du contenu (en pourcentage) de produits primaires (Nyahoho et Proulx, 2006, p. 644).

Dans le cadre du programme de tarification, les membres de l'OMC étaient tenus, pour les produits soumis à la tarification, de maintenir les possibilités d'accès existantes (OMC, 2003, p. 8). Ces mesures d'accès partiel au marché, nommées « contingent tarifaire », fixent le volume des produits qui peuvent être importés avec un droit de douane peu élevé (OCDE, 2001). L'Accord sur l'agriculture stipule que les pays ont pris des engagements d'accès minimum équivalant à 3 % de la consommation intérieure (en volume) pour chaque produit. L'accord ne limite pas la quantité de produits importés, mais il détermine une frontière qui différencie l'application des tarifs douaniers. Au terme de la période de six ans[10], les pays membres se devaient de fournir un accès minimum de 5 %. Ces engagements, sous forme de contingents tarifaires, sont prévus afin de préserver les opportunités pour des produits bénéficiant d'accès aux marchés en plus de permettre un minimum d'accès pour des produits qui faisaient l'objet d'une protection prohibitive avant le cycle d'Uruguay (Daugbjerg et Swinbank, 2009). En somme, l'instauration de contingents tarifaires concerne essentiellement les produits agricoles considérés « sensibles » auprès des pays producteurs, en particulier les pays développés. Ce fonctionnement à deux temps de l'accès aux marchés permet ainsi aux pays membres de contrôler une quantité déterminée de produits importés sous des conditions tarifaires restreintes (sous contingent) et d'appliquer les contraintes tarifaires prévues par l'Accord pour les importations additionnelles (hors contingent).

Finalement, un mécanisme de sauvegarde, prévu à l'article 5 de l'Accord, peut être invoqué afin de protéger des secteurs qui pourraient être menacés par une hausse rapide des importations ou une chute des prix dépassant un seuil de déclenchement (Parent, 2000). Ce mécanisme permet de prendre des mesures de protection supplémentaires pour les secteurs ayant subi une consolidation tarifaire et de répondre ainsi aux besoins temporaires pour faire face à une crise ou à une concurrence étrangère soudaine. Les critères en question sont soit une augmentation spécifique du volume des importations (volume de déclenchement), soit, pour une expédition donnée, une chute du prix d'importation en deçà d'un prix de référence spécifique (prix de déclenchement) (OMC, 2003, p. 11). Le traitement spécial permet également aux pays, dans certaines conditions, de reporter la tarification à la fin de la période de mise en œuvre si des conditions d'accès minimum restent offertes (OCDE, 2001).

3.1.2. Les subventions aux exportations

Avant la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay, les subventions à l'exportation constituaient un instrument majeur des politiques commerciales dans le secteur agricole (OCDE, 2001, p. 81). L'objectif de l'Accord était donc d'intégrer aux sanctions du GATT les subventions aux exportations afin de réduire les effets de distorsion des prix sur les marchés internationaux. Au final, l'Accord sur

10. La période est de 10 ans pour les pays en développement.

l'agriculture a entraîné une réduction des subventions à l'exportation pour 22 catégories de produits s'appliquant uniquement aux pays qui opéraient un régime de subvention aux exportations, ce qui veut dire que l'accord s'applique exclusivement à 25 pays membres, dont 15 de l'Union européenne, les contraignant aux règles et sanctions de cet accord, tout en les autorisant à continuer de subventionner leurs exportations. Ces membres se sont donc vus obligés de réduire de 21 % le volume total d'exportation de produits subventionnés sur une période de six ans (1995-2000), selon la période de référence des années 1986 à 1990. La valeur totale des subventions accordées aux exportations devait également être réduite de 36 % pour la même période de six ans[11]. Ces réductions ont été étalées par tranches annuelles équivalentes, pour chaque produit, selon la période de référence.

3.1.3. Le soutien interne

Des trois piliers de l'Accord sur l'agriculture, le soutien interne est celui qui entrait le plus en conflit avec les politiques agricoles des puissances productrices. En fait, le traitement des subventions a été l'une des questions les plus difficiles à résoudre lors des négociations commerciales (Holden, 2005). L'utilisation de soutiens à la production pour les pays de l'Union européenne, les États-Unis, le Japon et la Grande-Bretagne représente 90 % de ce qui est enregistré à l'OMC par tous les pays membres (Ingco et Winters, 2004). Or, selon l'OMC (2003, p. 12), l'un des grands objectifs était de réduire le soutien interne et de l'assujettir à des sanctions, tout en laissant aux gouvernements une marge de manœuvre importante pour élaborer leurs politiques. Les subventions internes ciblées par l'Accord ont principalement été celles qui avaient tendance à fausser les échanges. Un aspect fondamental des engagements en matière de réduction du soutien interne réside dans la distinction qui est faite entre les politiques intérieures, qui sont censées ne pas fausser les échanges, et toutes les autres formes de soutien mises en place par les pays (OCDE, 2001, p. 55). Pour ce faire, un indicateur, la mesure globale de soutien (MGS), a été développé afin de calculer le soutien interne de chaque pays membre et, ainsi, d'appliquer des restrictions subséquentes. Dans le but d'assurer une distinction des types de soutien interne accordés aux membres, une catégorisation a été créée sous forme de boîtes (orange, bleue et verte) désignant le niveau d'acceptabilité du soutien engagé. Les mesures considérées comme faussant la production, le commerce et les prix ciblent uniquement les soutiens internes de la « boîte orange », qui incluent les subventions aux intrants agricoles, l'appui aux prix agricoles et les subventions directes liées aux volumes de productions (Holden, 2005). Les réductions prévues pour cette boîte par l'accord ont été de l'ordre de 20 % de la mesure globale de soutien, et ce, pour une période de six ans selon les années de référence de base de 1986 à 1988[12]. Une clause *de minimis* a toutefois été incorporée à l'accord afin de préserver un plancher

11. En ce qui concerne les pays en développement, les réductions sont de l'ordre de 14 % pour chacun des produits subventionnés et de 24 % pour l'ensemble des exportations subventionnées, le tout sur une période de 10 ans (1995-2004) (FAO, 2003).

12. Une réduction de 13,3 % sur une période de 10 ans est prévue pour les pays développés.

de subventions permis pour les pays. En vertu de ces dispositions, aucune réduction n'est nécessaire si la valeur du soutien par produit tombe au-dessous de 5 % de la valeur totale de la production[13] (Holden, 2005).

La « boîte bleue » se présente comme une exception au terme d'un compromis qui répond aux exigences de l'Union européenne. Les subventions permises dans cette boîte sont utilisées presque en totalité par les pays de l'Union européenne et permettent un soutien lié aux prix et aux quantités seulement s'il est accompagné d'une restriction à la production. Aux termes de l'article 6.5 de l'Accord sur l'agriculture :

> Les versements directs au titre de programmes de limitation de la production ne sont pas soumis à l'engagement de réduction du soutien interne s'ils sont fondés sur des superficies et des rendements fixes, ou s'ils sont effectués à la hauteur de 85 % ou moins du niveau de base de la production, ou encore, dans le cas de la production animale, s'ils sont effectués pour un nombre de têtes de bétail fixe (GATT, 1994, p. 56).

La « boîte bleue » incorpore également les aides directes américaines (*deficiency payments*) et les paiements compensatoires communautaires introduits par la réforme (Messerlin, 1995).

La « boîte verte », quant à elle, détermine les formes de subventions qui ont un effet minime de distorsion des prix sur les marchés. De telles subventions peuvent être financées par les fonds publics, mais ne doivent pas comporter de soutien aux prix (PNUD, 2003). Les aides directes découplées, qui ne sont pas prévues selon les quantités produites ou les prix courants du marché, font ainsi partie de la « boîte verte ». L'accord comporte 11 types de mesures vertes, dont la recherche, la formation, l'inspection, les infrastructures publiques et la commercialisation, les programmes d'assurance-récolte et les programmes de protection de l'environnement (Nyahoho et Proulx, 2006, p. 645). Les subventions aux programmes poursuivant des enjeux politiques hors du champ commercial ont aussi été considérées. Ces types de subventions n'ont aucune limite imposée par les règles et sanctions de l'accord.

3.2. L'Accord sur l'agriculture : l'évaluation globale des résultats

À terme, plusieurs études ont analysé les résultats de l'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay. S'il a été qualifié de modeste par certains (OCDE, 2001 ; Messerlin, 1995 ; Daugbjerg et Swinbank, 2009) puisqu'il n'a pas réussi à contrer les effets pervers que les politiques interventionnistes exercent sur les marchés, pour d'autres auteurs, l'accord a néanmoins présenté des avancées considérables pour la libéralisation commerciale des produits agricoles (Krugman et Obstfeld, 2006 ; Josling, 2002 ; Tangermann, 2001). De l'avis de Timothy Josling (2002), l'entrée des produits agricoles dans le régime du commerce international priorise maintenant une idéologie basée sur la compétitivité de l'agriculture. La constitution d'un cadre réglementaire assurant le respect des règles et sanctions apposerait ainsi les conditions à l'avancement

13. Un seuil *de minimis* de 10 % est prévu pour les pays en développement.

de la libéralisation du commerce agricole. Stephan Tangermann, ancien directeur à l'OCDE du département Échange et Agriculture entre 2002 et 2008, observe qu'un des effets clairement positifs des nouvelles règles sur l'agriculture est l'intensification de la transparence à l'OMC vis-à-vis des politiques agricoles des pays membres. De plus, l'auteur maintient que les avancées dans le domaine de l'accès au marché, notamment en matière de barrières non tarifaires, sont dorénavant traitées de façon moins spécifique (Tangermann, 2001). Cette nouvelle réglementation, l'article 4.2 de l'Accord sur l'agriculture qui assure la tarification de toutes les barrières non tarifaires, remplace à cet effet l'article XI: 2(c)(i) du GATT de 1947, qui permettait le contingentement des importations. La tarification a aussi permis l'instauration de droits de douane consolidés à des niveaux élevés, ou courants, et un accès minimum fournissant des possibilités commerciales immédiates dans des marchés où la tarification n'offrait pas d'ouvertures directes (Tangermann, 2001). L'entrée en scène des contingents tarifaires est donc un indice de la manière dont la libéralisation du commerce agricole devrait être exercée au cours des prochaines négociations. Ainsi, les défis rattachés à la libéralisation du commerce agricole devront donc se poursuivre selon des objectifs compatibles avec le processus de réforme des politiques agricoles. Dans cette veine, l'Accord sur l'agriculture a eu pour effet d'inclure l'agriculture au sein des politiques commerciales des pays membres, respectant ses engagements initiaux d'intégration de l'agriculture dans le cadre légal général des règles du GATT régissant le commerce international (Tangermann, 2001).

Néanmoins, en s'attardant principalement aux résultats économiques des années de transition suivant la signature de l'accord, plusieurs auteurs ont constaté le faible degré de changement dans les différents niveaux d'intervention étatique. Plusieurs produits affichaient toujours des tarifs excédant 200 % cinq années après la signature de l'accord. Les écarts tarifaires entre certains produits agricoles pouvaient s'étaler sur une échelle de 0 à 500 %, selon la sensibilité des produits pour un pays donné, créant des effets de dispersion qui assuraient le maintien de tarifs élevés pour certains produits sensibles. En fait, une étude de l'OCDE (2001) révèle des données empiriques qui laissent supposer que la dispersion des tarifs, mesurée par les pics tarifaires aux niveaux national et international, a augmenté pour la plupart des pays de l'OCDE entre 1993 et 1996. La baisse générale des tarifs, de l'ordre de 36 %, n'a donc pas été assez efficace pour garantir un meilleur accès au marché. La formule de réduction tarifaire a donc permis une certaine flexibilité dans l'application des réductions tarifaires (Rude et Meilke, 2002). À l'aube du cycle de Doha, la progressivité des droits appliquée aux produits agricoles et alimentaires demeurait assez élevée dans certains secteurs au Canada, notamment celui des produits alimentaires, les produits alimentaires finis étant frappés d'un droit moyen qui dépasse de vingt fois le niveau des droits au premier stade de la transformation (OCDE, 2001, p. 30).

Nous pouvons donc affirmer que l'incidence de l'accord sur l'accès au marché pour les produits sous le système de la gestion de l'offre n'a pas eu les résultats escomptés. En effet, selon Andrew Schmitz (2008, p. 387), l'Accord du cycle d'Uruguay n'a pas libéralisé les marchés des produits laitiers et autres produits soumis au régime de gestion de l'offre. Les quotas d'importation n'ont pas augmenté à la suite de l'accord de 1994, même s'il y a eu une baisse des tarifs douaniers pour les produits agricoles. L'OMC (1996) rapporte que l'environnement plus conforme

aux lois du marché dans lequel évoluent le secteur céréalier et les grands secteurs d'élevage contraste avec le maintien des régimes de gestion de l'offre pour les produits laitiers, la volaille et les œufs. Les augmentations tarifaires ont été plus importantes pour certains produits, plus particulièrement dans les secteurs qui sont sujets à des mesures de gestion de l'offre (OCDE, 2001, p. 22). L'Accord sur l'agriculture a permis au Canada d'imposer des tarifs douaniers de l'ordre de 240 à 350 % pour les produits laitiers, de 192 % pour les œufs et de 280 % pour la volaille (Gouin, 2000). L'application des contingents tarifaires n'a pas eu non plus les effets anticipés sur l'augmentation du commerce.

Les changements déterminants pour la politique de gestion de l'offre se situent au niveau de la redéfinition de programmes au sein du système plutôt qu'au niveau d'une reconfiguration de la production des secteurs soumis à une gestion de l'offre (Skogstad, 2008). L'accord aurait donc eu un effet sur la composition des prix et sur la formule des coûts de production. Des changements ont eu lieu depuis 1995, par exemple l'instauration de contingents tarifaires, qui accordent une place limitée aux importations étrangères, et la suppression des subventions allouées au secteur laitier, sans toutefois affecter le cadre institutionnel du régime de gestion de l'offre au Canada et au Québec. Ces actions n'ont pas mené à une redéfinition de la politique, ce qu indique une certaine résilience quant au maintien du soutien de l'État au Canada (Skogstad, 2008). L'auteure argumente à ce titre qu'en 2005, le système de gestion de l'offre était toujours constitué des mêmes procédés de contrôle et d'intervention de l'État établis en 1985. En somme, Nguyen *et al.* (1996) ont établi que les menaces réelles pour les systèmes de gestion de l'offre semblent provenir des pressions émanant de la libéralisation future du commerce agricole, ainsi que du passage d'un système où les prix intérieurs sont fixés par les offices de commercialisation à un mode de fixation des prix relevant du marché mondial. Les considérations entourant les entreprises commerciales d'État semblent également devenir un enjeu pour la libéralisation des marchés agricoles.

3.3. Le cycle de Doha

La Déclaration du Programme de Doha pour le développement a renouvelé, en 2001, les engagements des membres de l'OMC en établissant le mandat d'accorder une place particulière aux pays en développement. Le programme vise l'inclusion d'un volet important lié à la croissance économique des pays membres, ciblant particulièrement les moins avancés d'entre eux, par le biais d'un « meilleur accès aux marchés, de règles équilibrées, ainsi que de programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités et de la disposition d'un financement durable » (OMC, 2001, p. 1). Ce nouveau cycle de négociations tente ainsi de prendre en considération les changements structurels du commerce international et incorpore dans ces objectifs les enjeux de croissance et de développement et l'entrée en force des pays en émergence sur les marchés mondiaux au cours des années suivant la conclusion du cycle d'Uruguay (Harbinson, 2009). En outre, le Programme de Doha s'avère d'abord et avant tout axé sur la création d'une plus grande sécurité de l'accès aux marchés (Hoekman *et al.*, 2010).

La libéralisation du commerce agricole fait par ailleurs partie d'un ordre du jour préétabli à la conclusion du cycle d'Uruguay (Honma, 2007). C'est en vertu de l'article 20 de l'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay que les membres ont été tenus d'engager des négociations en vue de poursuivre le processus de réforme (OMC, 2004). Les trois mêmes piliers des négociations, soit l'accès au marché, le soutien interne et la concurrence aux exportations, ont refait l'objet des principes centraux des négociations portant sur l'agriculture. Selon la Déclaration de Doha, les négociations globales visent : « des améliorations substantielles de l'accès aux marchés ; des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif ; et des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion sur le commerce » (OMC, 2001, p. 3). Ces objectifs ont donc été appliqués à la mise en place d'un « système de commerce équitable et axé sur le marché au moyen d'un programme de réformes fondamentales, comprenant des règles renforcées et des engagements spécifiques concernant le soutien et la protection de l'agriculture par les pouvoirs publics » (OMC, 2001, p. 3). De ce fait, plusieurs auteurs (Honma, 2007 ; Harbinson, 2009 ; Martin et Anderson, 2008) ont évoqué l'importance des négociations agricoles pour la signature éventuelle d'un accord global du Programme de Doha.

Giovanni et Bureau (2005) maintiennent que l'accès au marché présente sans doute les obstacles les plus imposants à l'atteinte d'un accord final. Les questions reliées aux objectifs d'accès aux marchés exigent essentiellement des réductions tarifaires importantes, ce qui accentue les pressions au niveau des politiques nationales de nombreux pays. En s'établissant comme un point crucial à l'atteinte des résultats obtenus par la libéralisation du commerce agricole, les questions sur l'accès aux marchés demeurent sensibles pour tous les pays membres puisqu'elles impliquent une réforme des politiques agricoles (Giovanni et Bureau, 2005). La conclusion des négociations devra s'assurer que les résultats d'un accord seront applicables dans la pratique afin de permettre aux pays en développement de répondre à leurs besoins, en particulier en matière de sécurité alimentaire et de développement rural (OMC, 2004).

Selon l'ancien directeur du Bureau du directeur général de l'OMC, Stuart Harbinson (2009), la Déclaration ministérielle du Programme de Doha pour le développement de 2001 se présentait au départ comme un équilibre d'intérêts soigneusement construits entre des économies situées à différents stades de développement. Toutefois, les intentions déployées afin d'incorporer des objectifs de développement dans le Programme de Doha ont rapidement connu des nuances marquées par les positions équivoques des États-Unis et de l'Union européenne, mentionnant formellement à tous les membres que n'importe quel programme de négociations devra prendre en compte autant leurs propres intérêts que ceux des pays en développement (Harbinson, 2009). Cette prise de position indique clairement les assises des négociations en cours du Programme de Doha pour le développement, jonglant sans cesse entre les enjeux de la libéralisation du commerce pour les pays développés, tout en maintenant une approche incorporant des considérations axées sur les enjeux du développement.

Les difficultés rencontrées lors des négociations ont découlé, entre autres, de la multiplication des acteurs étatiques dans les négociations internationales. En effet, l'un des changements les plus significatifs du système commercial interna-

tional a été la prolifération des pays membres de l'OMC depuis sa mise en œuvre. La croissance du nombre de membres a été accompagnée du déclin des États-Unis en termes de production mondiale et de l'augmentation de la part commerciale de l'Union européenne. Cette situation, combinée à l'ajout de 30 nouveaux membres, dont la Chine, s'avère déterminante au niveau de la gestion de l'organisation, en partie à cause des défis engendrés par son expansion et plus particulièrement en ce qui a trait aux changements fondamentaux du caractère de l'OMC (Barton *et al.*, 2006). Puisque le processus de décision se doit d'être consensuel, le nombre de pays membres a un effet direct sur le déroulement des négociations. L'accentuation du rôle prépondérant des pays en développement dans le commerce mondial a donc fait en sorte de complexifier la situation des négociations commerciales à l'OMC. L'influence croissante des PVD tient d'abord au fait que la part de leurs exportations dans le commerce mondial des biens et services a crû significativement, passant le 25 % en 1990 à 34 % en 2005 (Louis, 2007).

La conjoncture des négociations ne se détermine donc plus comme un rapport de force bipolaire entre les deux plus grandes puissances commerciales (Daugbjerg et Swinbank, 2009). De nouveaux pays et groupes de pays se sont manifestés lors des rencontres internationales précédant la Conférence ministérielle de Doha, apportant des arguments de taille pour y incorporer les besoins croissants des pays en développement. Or, ces pays voient dans le potentiel agricole une source appropriée à leur progression économique. Leurs demandes sont ainsi liées à des considérations autres que celles des pays développés, touchant la réduction des aides gouvernementales sans affecter grandement l'accès au marché (Aggarwal, 2005). Ces « déséquilibres » entre pays riches et pauvres ont introduit des phénomènes d'iniquité commerciale, notamment par la mise en œuvre de politiques protectionnistes. Il paraît donc évident que les questions agricoles ont une grande importance, étant donné que le Programme de Doha vise en particulier les enjeux relatifs aux pays en développement.

L'évolution des négociations du cycle de Doha s'inscrit, comme nous l'avons mentionné, dans la continuité de la réglementation des marchés agricoles entamée par le cycle d'Uruguay. Les pays membres ont convenu de s'entendre sur des principes qui ont pour objectif principal la réduction des distorsions des prix sur les marchés agricoles. Depuis le début des discussions en 2001, nombreuses ont été les tentatives infructueuses de finaliser le cycle de négociations. En 2003, un cadre visant l'établissement des modalités concernant le commerce des produits agricoles a été établi lors des travaux suivant l'impasse de la Conférence ministérielle de Cancún. Le Conseil général a adopté, le 1er août 2004, une série d'engagements établissant les fondements des négociations sur l'agriculture. À partir de ce point, les négociations sur le commerce agricole ont consisté à définir les modalités liées aux engagements et à y inclure la recherche d'un consensus.

Suite à l'Accord-cadre de 2004, une série de rencontres ont consisté à trouver un terrain d'entente sur les modalités relatives aux trois piliers de négociations. La Conférence ministérielle de Hong Kong en 2005 s'est conclue sur des engagements plus spécifiques concernant les méthodes de réduction du soutien interne et des barrières tarifaires selon des fourchettes de réductions. La prise en compte d'un traitement pour les produits sensibles, adaptée aux éléments des négociations, a

également été mentionnée. Il a été convenu que toutes les formes de subventions à l'exportation et de sanctions relatives aux mesures à l'exportation ayant des effets équivalents devraient être éliminées à la fin de 2013 (OMC, 2005, p. 2).

L'établissement de ces nouvelles bases de négociations ne s'est toutefois pas fait sans égard aux nombreuses difficultés de l'OMC à former un consensus. À la suite de la Conférence ministérielle de Hong Kong, diverses délégations et coalitions, notamment de groupes de pays en développement, mais également certaines coalitions de pays développés, tels que le Groupe de Cairns et le G-10, ont multiplié leurs revendications et créé un engouement qui a accentué le nombre de propositions. Ce phénomène a été la résultante d'une manifestation d'opinions divergentes entre les membres, ce qui a nui à l'établissement d'un consensus sur les modalités. En 2006, en marge des discussions de Genève, le *Projet de modalités possibles concernant l'agriculture* a été déposé par le président du Comité de l'agriculture. Prenant en considération les divergences émises par les Membres dans le processus de négociations, le but du rapport était de présenter l'état de la situation. Le document affichait plusieurs incertitudes quant aux modalités générales pour tous les piliers des négociations de l'agriculture, si bien qu'un document analogue a été repris en décembre 2008, sous l'appellation *Projet révisé de modalités concernant l'agriculture,* se fondant sur les consultations qui ont suivi les négociations du « paquet de juillet 2008 ». Il a été reconnu que le *Projet révisé de modalités concernant l'agriculture* établissait définitivement certaines modalités, notamment les niveaux spécifiques de réduction tarifaire, des paramètres spécifiques de réduction du soutien interne et l'application de limites par produit, en plus de la méthode utilisée pour éliminer les formes de subventions à l'exportation. Néanmoins, dans le contexte présent, le président a reconnu l'incapacité des pays membres à arriver à un accord définitif. Le Projet de modalités présenté en 2008 s'avère toujours susceptible d'être à la base de la signature d'un accord éventuel, même si l'on admet les difficultés rencontrées jusqu'à maintenant. En prenant en compte les modalités du projet déposé en 2008, le maintien de la politique de gestion de l'offre au Québec se fonde essentiellement sur les résultats des négociations à l'OMC. À ce titre, nous présenterons dans une dernière section les divers enjeux émanant des présentes négociations.

4. LES PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE AU QUÉBEC

D'entrée de jeu, nous constatons que les enjeux majeurs pour le système de la gestion de l'offre sont en continuité avec les effets engendrés par l'Accord sur l'agriculture. Pour que le système de la gestion de l'offre fonctionne, il est essentiel d'assurer la prévisibilité de la production. Or, plusieurs éléments des négociations du Programme de Doha peuvent affecter la capacité du Québec à maintenir en place l'un des piliers de la politique. Les nouvelles règles et sanctions dépendent de la signature d'un accord, si bien que la situation actuelle prévaudra tant et aussi longtemps que les négociations perdureront.

Toutefois, compte tenu des modalités qui sont actuellement en négociation, il est possible de reconnaître et de prévoir des risques considérables pour le système. L'application du projet de modalités déposé en 2008 serait préoccupante pour le

système, principalement au niveau de la baisse des tarifs douaniers[14], mais aussi au niveau de l'augmentation des contingents tarifaires, de la diminution de la proportion des produits sensibles, de la fin des subventions aux exportations et d'une diminution du soutien interne. Dans ce contexte, le nombre de lignes tarifaires disposées à être protégées comme produits sensibles s'avère un enjeu de taille. Bien que les modalités actuelles proposent un certain nombre de lignes tarifaires pouvant être considérées comme produits sensibles, un accord réservant moins de 6 % des lignes tarifaires aux produits sensibles pourrait signifier la fin de la gestion de l'offre pour un ou plusieurs secteurs de production. En plus d'une baisse substantielle des tarifs douaniers, les modalités actuelles comprennent une réduction tarifaire de 23 % à même les produits sensibles. Cette diminution pourrait devenir problématique pour certains secteurs qui font face à des conditions de marché particulières, notamment dans un contexte marqué par la volatilité des prix et la hausse du dollar canadien. Dans ce cas précis, où la protection des produits étrangers serait diminuée, l'entrée massive d'importations pourrait ébranler les fondements du système. Le maintien de tous les secteurs de production sous la politique de gestion de l'offre dépend donc, en premier lieu, de l'application des engagements spécifiques relatifs à un accord éventuel.

En outre, les pressions des marchés internationaux sur la politique de gestion de l'offre se voient renforcées par les objectifs du cycle de Doha. Le maintien du système de gestion de l'offre dépend de plusieurs facteurs de l'environnement du commerce international. Les enjeux sont toutefois propres à chaque production dans le cadre du système de gestion de l'offre. Par exemple, la position dominante sur le plan québécois et canadien du secteur laitier a pour effet que les enjeux de ce secteur sont nécessairement différents de ceux qui touchent le secteur des œufs. Il doit donc y avoir une distinction entre les enjeux immédiats de chaque secteur, en raison de leur importance dans l'économie canadienne et de l'intérêt pour les gouvernements à maintenir ces productions sous gestion de l'offre, et les enjeux généraux, qui ont trait, d'une part, à la vision de l'agriculture dans le commerce international et, d'autre part, au concept de sécurité alimentaire privilégié par les membres de l'UPA et des fédérations spécialisées. En outre, puisque la dynamique entre les provinces est vitale aux secteurs et que les pressions de l'industrie alimentaire semblent s'accélérer depuis le cycle d'Uruguay, ces éléments ont également un caractère central face aux défis associés à la libéralisation des marchés.

Enfin, l'incertitude quant au choix des types de production qui seront protégés sous l'égide des produits sensibles par le gouvernement fédéral s'avère également déterminante pour les productions sous gestion de l'offre. Dans ces conditions, la stabilité des fondements de la politique se voit être mise à l'épreuve sous plusieurs angles. La signature d'un accord aux termes des engagements actuels signifierait sans doute une déstructuration, complète ou partielle, du système de gestion de l'offre au Québec, que ce soit par la baisse des tarifs, les questions relatives aux produits sensibles et aux contingents tarifaires ou les sanctions applicables aux subventions à l'exportation et au soutien interne.

14. Les tarifs douaniers seraient déterminés par une fourchette tarifaire progressive en fonction du niveau du tarif. Le niveau minimum de la fourchette affecterait les tarifs d'une diminution de 20 % tandis que les tarifs les plus élevés seraient dépréciés de 60 % de leur valeur.

L'avenir de la politique de la gestion de l'offre au Canada semble donc incertain dans le climat politique actuel. L'échec du multilatéralisme n'a pas pour autant entraîné la fin des relations commerciales entre les pays, et les politiques protectionnistes demeurent toujours sur la sellette. La multiplication des traités bilatéraux de libre-échange signés par le Canada, et les négociations entamées avec l'Union européenne et, éventuellement, avec la Coopération économique de la zone Asie-Pacifique (APEC) au cours des prochaines années, ont fait resurgir les opinions divergentes quant aux bienfaits de la politique de gestion de l'offre. La multiplication des traités commerciaux bilatéraux ravive le paradoxe incessant de la politique commerciale canadienne, libérale d'un côté, protectionniste de l'autre. Dans un environnement politique et économique instable, il s'avère difficile de trancher réellement quant à la possibilité de démanteler la politique de gestion de l'offre et à ses effets réels sur l'agriculture au Québec. Toutefois, l'intégration de l'économie mondiale ne cessant de s'accroître, il est vain de penser que le Canada pourra maintenir indéfiniment une position aussi tranchée que celle qui prévaut aujourd'hui.

CONCLUSION

Au cours des 20 dernières années, les échanges internationaux de produits agricoles ont connu un taux de croissance annuel moyen appréciable. Toutefois, la part des produits agricoles dans le total des exportations de marchandises a reculé de cinq points depuis vingt ans. D'ailleurs, les résultats d'évaluations effectuées à l'OCDE sur les répercussions du cycle d'Uruguay s'avèrent mitigés, voire négligeables. Globalement, des disparités régionales dans les exportations de produits agricoles s'observent : chute de la part des principaux pays industrialisés (États-Unis, Union européenne, Japon) contre une hausse de celle des nouveaux pays émergents (Brésil, Inde, Chine). Le cas du Canada retient particulièrement l'attention, car il a également vu chuter sa part de 6,3 % en 2000 à 3,8 % en 2010, en dépit de ses nombreux avantages comparatifs (terres arables, eau, infrastructures, etc.). Cette faible progression des exportations agricoles du Canada semble être attribuable à la politique de gestion de l'offre, qui n'est pas de nature à relancer la productivité de l'industrie canadienne. Dans le cas du Québec, les produits agricoles représentent une forte proportion de l'ensemble des produits exportés, mais demeurent concentrés dans les viandes, les oléagineux, les céréales et le maïs et dans le cacao, le café et le thé. Paradoxalement, la production laitière et de volaille, qui représente globalement près de 32 % de la valeur de la production agricole du Québec, ne compte que pour 2 % et 4 % respectivement dans les exportations agricoles. Or, ces types de production (lait, œufs, volaille) sont régis par un système de gestion de l'offre.

C'est ainsi que nous avons examiné dans ce chapitre si les négociations multilatérales de Doha déjà entamées étaient de nature à modifier ou éliminer le système de gestion de l'offre au Québec. Nos résultats indiquent que la signature d'un accord basé sur les modalités actuellement discutées affecterait grandement le système de gestion de l'offre. Les modalités qui sont présentement sur la table auraient pour effet de réduire les tarifs douaniers à un niveau tel qu'il deviendrait presque impossible de contrôler efficacement les importations. Or, la seule façon d'assurer la

pérennité de l'entièreté des secteurs de production du système serait d'inclure tous les produits sous gestion de l'offre dans la catégorie des produits sensibles. C'est un des débats qui animent grandement le Canada à la table des négociations. Mais plus encore, avec des baisses tarifaires de 23 % pour la catégorie des produits sensibles, plusieurs produits sous gestion de l'offre devraient faire face à une concurrence de plus en plus féroce provenant des quatre coins du monde. Les producteurs de lait en Asie du Sud et en Nouvelle-Zélande, de poulet au Brésil et d'œufs aux États-Unis vont sans aucun doute continuer d'exercer des pressions sur les prix qui affecteront les producteurs québécois. Rien n'est donc certain quant au maintien de certaines productions, aujourd'hui protégées, qui se situent dans des régions détenant moins d'avantages comparatifs. Il va sans dire que la signature du cycle de Doha pourrait avoir pour conséquence de reconfigurer complètement le système de gestion de l'offre au Québec et au Canada.

LEXIQUE

ABUS DE POSITION DOMINANTE OU MONOPOLE – Comportement d'une entreprise en position dominante qui conserve ou renforce sa position sur le marché au moyen d'agissements anticoncurrentiels qui ont pour effet de diminuer ou d'empêcher la concurrence.

ABUS DE POUVOIR – Utilisation inappropriée intentionnelle d'un pouvoir. L'abus de pouvoir inclut la mauvaise foi et le favoritisme personnel.
Source : Commission de la fonction publique du Canada.

ACCESSIBILITÉ – Ensemble des facteurs qui permettent à un usager d'accéder à un service public. En ce sens, l'accessibilité porte sur différents aspects : en premier lieu, la connaissance des modes de prestation de services, puis la facilité d'accès géographique et physique, l'horaire adapté aux besoins des usagers ou la disponibilité du personnel. Le terme **facilité d'accès** est surtout employé au sens de l'accès géographique et physique à un service.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

ACTE MÉDICAL – Acte qui contribue à la prévention, au diagnostic ainsi qu'au traitement d'un état pathologique, qui ne peut être réalisé que par un médecin et qui caractérise donc cette profession.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

ACTIF – Ressources économiques appartenant à une entité et pouvant procurer des avantages économiques dans l'avenir.
Source : Statistique Canada.

ACTIF FINANCIER – Actif de nature financière, par exemple les liquidités, les créances et les titres.
Source : Statistique Canada.

ACTIF NON FINANCIER – Tout actif autre qu'un actif financier. Les actifs non financiers sont des actifs fixes, des stocks, des objets de valeur et des actifs non produits, par exemple les terrains. La plupart de ces actifs procurent des avantages, soit de par leur utilisation aux fins de produire des biens et services, soit sous forme de revenu tiré de biens.
Source : Statistique Canada.

ADMINISTRATION PUBLIQUE – Pouvoirs publics d'un pays, constitués en vertu d'un processus politique aux fins d'exercer les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires à l'intérieur d'un territoire. Les principales fonctions économiques d'une administration publique sont les suivantes : 1) assurer la fourniture de biens et de services à la collectivité selon des modalités non commerciales pour consommation individuelle ou collective ; 2) redistribuer les revenus et la richesse au moyen de paiements de transfert. Autre trait caractéristique des administrations publiques : ces activités doivent être financées principalement au moyen de prélèvements fiscaux et d'autres transferts obligatoires.
Source : Statistique Canada.

ADMINISTRATION PUBLIQUE FÉDÉRALE – Administration publique dont le pouvoir politique s'étend sur la totalité du territoire national. L'administration publique centrale a le pouvoir de lever des impôts à l'égard de l'ensemble des citoyens et unités institutionnelles résidents ainsi que des unités non résidentes exerçant une activité économique au pays. De façon générale, cette administration est responsable de la prestation de services collectifs à l'ensemble de la collectivité, par exemple la défense nationale. Elle peut aussi fournir des services destinés à des ménages particuliers, par exemple dans les domaines de la santé et de l'éducation, ainsi qu'effectuer des transferts à d'autres unités institutionnelles.
Source : Statistique Canada.

ADMINISTRATION PUBLIQUE LOCALE – Administration publique dont les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif s'étendent sur les plus petits des territoires géographiques faisant l'objet d'une distinction à des fins administratives et politiques. Ces administrations peuvent être habilitées ou non à lever des impôts à l'égard de leurs résidents, des unités institutionnelles résidentes ou de l'activité économique exercée sur leur territoire.
Source : Statistique Canada.

ADMINISTRATION PUBLIQUE PROVINCIALE ET TERRITORIALE – Administration publique dont les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif s'étendent sur les plus grands des territoires géographiques pouvant faire l'objet d'une distinction à l'intérieur d'un pays à des fins administratives et politiques. Les pouvoirs d'une administration publique provinciale ou territoriale ne s'étendent pas à d'autres provinces ou territoires. Ces administrations possèdent normalement le pouvoir de lever des impôts à l'égard des citoyens résidents et des unités institutionnelles qui sont résidentes ou qui exercent une activité économique à l'intérieur du territoire.
Source : Statistique Canada.

ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CONSOLIDÉES – Expression générale servant à désigner la consolidation des données relatives aux administrations publiques fédérale, provinciales, territoriales et locales ainsi que celles du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec. À cette fin, on combine les comptes financiers des unités appartenant à une administration publique, ou encore les comptes financiers des différents ordres d'administration (administrations publiques fédérale, provinciales, territoriales ou locales) afin de produire des statistiques financières agrégées sans double compte.
Source : Statistique Canada.

ADMINISTRATION SCOLAIRE – Ensemble des services assurant la vie matérielle, financière et institutionnelle des écoles selon des règles adoptées par les pouvoirs scolaires.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

AGENCE – Unité administrative faisant l'objet d'une décentralisation fonctionnelle formalisée (contrat ou convention) instaurée en vue d'accroître son efficacité. La création de telles entités remonte aux années 1980 ; elle constitue une recommandation centrale des réformes administratives inspirées par le nouveau management public, dont la réforme britannique *Next Steps* demeure le parangon. L'acception du terme varie toutefois grandement selon le contexte institutionnel.

Au Québec, les entités ministérielles de ce type ont d'abord pris le nom d'« unité autonome de service » puis, couramment, faute d'une dénomination officielle, celui d'« agence » ou d'« unité conventionnée » parce qu'elles sont dotées d'une « convention de performance et d'imputabilité » (art. 13 de la Loi sur l'administration publique, L.R.Q., c. A-6.01) dont les termes sont publics et font l'objet d'une reddition de compte des dirigeants administratifs devant une commission parlementaire.

AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE (ACEE) – Mise sur pied en 1994 et relevant du ministère de l'Environnement du Canada, l'ACEE travaille à fournir aux Canadiennes et aux Canadiens des évaluations environnementales qui contribuent à des prises de décisions éclairées favorisant le développement durable.
Source : Agence canadienne d'évaluation environnementale.

ANNUALITÉ BUDGÉTAIRE (PRINCIPE DE L') – Principe selon lequel le budget est voté chaque année pour l'année suivante (pas de planification pluriannuelle).

ASSURANCE MALADIE – Assurance personnelle ou collective servant à payer l'ensemble ou une partie des coûts de soins de santé. NOTE : Dans certains pays comme le Canada, l'assurance maladie fait l'objet d'une loi et est prise en charge par l'État, qui paye une partie des coûts (frais d'hospitalisation, frais médicaux, soins dentaires pour enfants, frais de médicaments, etc.), alors qu'une autre partie est assumée par les assureurs privés ou par les individus.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

ASSURANCE MÉDICAMENTS – Assurance qui vise à améliorer l'accès universel aux produits pharmaceutiques et qui couvre, entièrement ou seulement en partie, le coût des médicaments de prescription.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

AUTOCHTONE – Terme utilisé généralement pour désigner les nations originaires du pays qu'elles habitent. Au Québec, comme ailleurs dans les Amériques, il est indispensable de différencier les citoyens de souche européenne ou autre, qui sont nés ici, mais dont les ancêtres ont immigré à partir du XVII^e^ siècle, des descendants des premières nations arrivées en Amérique du Nord quelques milliers d'années plus tôt.

Ceux-ci forment aujourd'hui les 10 nations amérindiennes et la nation inuite, toutes reconnues par l'Assemblée nationale du Québec. Ces femmes et ces hommes représentent un peu plus de 1 % de la population totale québécoise. Ces personnes jouissent d'une reconnaissance constitutionnelle spécifique au Canada comportant des droits et obligations particuliers. En application de cette loi fondamentale canadienne, sont appelés Autochtones les Amérindiens, les personnes d'ascendance amérindienne et les Inuits.

Par contre, aux termes de la *Loi sur les Indiens* (L.R.C., 1985, ch. I-5), « un Indien est une personne qui est inscrite dans le Registre des Indiens du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) ou qui a droit de l'être ». Cette définition du cadre juridique de la tutelle fédérale conduit à distinguer les Indiens inscrits et les Indiens non inscrits des Inuits ; ceux-ci, étant reconnus de race et de culture différentes de celles des Amérindiens, ne sont pas soumis à cette loi. À noter qu'après la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois avec les Cris et les Inuits, en 1975, et de la Convention du Nord-Est québécois avec les Naskapis, en 1978, le gouvernement canadien a adopté la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* (S.C., 1984, ch. 18), qui a remplacé la *Loi sur les Indiens* à l'égard de ces deux nations. Cette loi donne à ces Indiens un cadre juridique fédéral différent de la *Loi sur les Indiens*. Quant aux Inuits présents sur le territoire québécois, ils ont fait le choix dès ce moment d'être rattachés essentiellement aux institutions québécoises et de ne plus être soumis à une loi qui marque la tutelle de l'administration fédérale.

AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE – Capacité d'un groupe à adopter des lois et à prendre des décisions qui touchent sa collectivité et ses terres, notamment en établissant de nouvelles structures de gouvernement et institutions, en partenariat avec les autres ordres de gouvernement au Canada.
Source : Patrimoine canadien.

AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DES AUTOCHTONES – Capacité des gouvernements autochtones à adopter des lois et à prendre des décisions qui touchent leurs collectivités et leurs terres, notamment en établissant de nouvelles structures de gouvernement et institutions, en partenariat avec les autres ordres de gouvernement au Canada.
Source : Patrimoine canadien.

BÉNÉFICIAIRE – Personne physique ou morale qui bénéficie d'un avantage, d'un service particulier, d'un droit ou d'un privilège. Les termes **bénéficiaire**, **prestataire** et **usager** sont souvent confondus, car ils peuvent prendre des sens différents selon les lois et l'usage. Il est juste de parler de **bénéficiaire** du régime de l'assurance maladie (personne couverte par le régime) et de **prestataire** de la sécurité du revenu ou de **prestataire** d'une rente (personne qui reçoit une prestation à son nom). Toutefois, il est abusif d'appeler *bénéficiaire* la personne qui reçoit des services de santé. Il est préférable de l'appeler **usager**, comme le veut la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., c. S-4.2). Ce dernier terme a un sens plus large et il peut désigner toute personne qui a recours à un service public ou qui l'utilise.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

BESOINS DES CITOYENS – Situations de manque, actuelles ou potentielles, dont la satisfaction est nécessaire au bien-être des citoyens. Les besoins des citoyens sont à la base de la création et de l'évolution des services publics et des équipements collectifs.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

BESOINS FINANCIERS NETS – Les besoins financiers nets sont les liquidités nettes requises par les activités de fonctionnement et celles d'investissement en placements et en immobilisations.
Source : Comptes publics du Québec.

BIENS ET SERVICES – Produits matériels et immatériels de l'activité économique dont la finalité est la satisfaction directe ou indirecte d'un besoin. Parmi les services, on distingue les services marchands, qui sont achetés directement par les utilisateurs et dont le prix est déterminé par le marché, des services non marchands (services publics), qui sont principalement financés par la collectivité et qui résultent de l'activité des administrations (éducation, santé, services socioculturels, etc.).
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

BILATÉRALISME COMMERCIAL – Approche de la politique commerciale d'un État basée sur la négociation et le respect de droits et obligations réciproques avec un seul État à la fois.

BUDGET FONCTIONNEL – Méthode consistant à utiliser les comptes budgétaires à des fins contracycliques. Selon cette méthode, les comptes publics doivent être déficitaires en période de récession mais, à l'inverse, ils doivent dégager un excédent une fois la croissance retrouvée.

BULLE ÉCONOMIQUE – Gonflement des prix sur un marché donné (bourse, immobilier, matières premières, nouvelles technologies, etc.) sans aucun rapport avec la valeur réelle du produit en question.

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (BAPE) – Créé en 1978 à la faveur d'une refonte de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2), le BAPE est un organisme indépendant qui relève du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec. Il a pour mission d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable, lequel englobe les aspects biophysique, social et économique.
Source : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

CAPITAL – Somme d'argent d'une certaine importance, qui est disponible pour des dépenses ou des investissements. NOTE : Le terme **capitaux**, au pluriel, désigne les sommes d'argent considérées comme disponibles pour des investissements. Les expressions suivantes en illustrent l'emploi : **mouvements de capitaux**, **transfert de capitaux**, **fuite des capitaux** et **apporteur de capitaux**. Les termes **ressources financières** et **fonds** désignent aussi ce concept.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

CARRÉ MAGIQUE DE LA CROISSANCE – Représentation visuelle des quatre priorités économiques que se donnent les autorités, avec, pour chacune d'elles, un objectif quantifié à atteindre. L'objectif général est de déterminer les taux les plus élevés de croissance économique et d'emploi qui soient compatibles avec la stabilité des prix et l'équilibre extérieur.

CENSURE – Expression officielle de désaccord, notamment de critique ou de condamnation.
Source : Patrimoine canadien.

CENTRALISATION OU CENTRALISME – Forme d'organisation étatique qui favorise en général une administration publique très hiérarchisée et une conception de la politique relativement uniforme. Les décisions importantes sont généralement prises dans la capitale de l'État ou, si elles sont prises à la périphérie, elles doivent être avalisées par les décideurs centraux ou leurs représentants pour devenir effectives. Le concept de centralisation des pouvoirs tend donc à concentrer les pouvoirs de la périphérie vers le centre.
Sources : D. Alcaud (2012). « Centralisme », *Encyclopédie Universalis* ; V. Lemieux, *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, coll. « Politique et économie ».

CITOYEN – Individu qui bénéficie de droits et qui doit répondre à certains devoirs dans une collectivité démocratique. Dans la Loi sur l'administration publique (L.R.Q., c. A-6.01), les services aux citoyens comprennent les services offerts à la population et aux entreprises.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

CITOYENNETÉ – Qualité juridique qui garantit à son titulaire la jouissance des libertés publiques et l'électorat.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE – Clause fréquemment invoquée dans les traités commerciaux internationaux, laquelle a pour objectif d'accorder aux exportations du partenaire ou des partenaires visés le même accès au marché national que celui qui aurait été accordé au partenaire jouissant des meilleures conditions d'accès.

CLIENT – Destinataire d'un bien ou d'un service dans une relation marchande où s'exerce une concurrence. L'emploi du terme **client** dans les services publics pose certains problèmes puisque les relations ne sont pas les mêmes qu'entre les entreprises et leurs clients. Ces derniers agissent librement et ils sont en mesure de rechercher le meilleur service au meilleur prix, tandis que l'usager d'un service public n'a pas ce choix. Toutefois, il est maintenant admis d'appeler **client** l'usager d'un service public à qui une organisation gouvernementale peut proposer des biens ou des services qui entrent en concurrence les uns avec les autres. Par exemple, la Société des alcools du Québec, par analogie avec le marché, offre une gamme de produits dans le cadre d'une activité commerciale.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

COALITION – Ensemble plus ou moins formel et plus ou moins structuré d'individus, d'organisations, et parfois d'institutions, qui partagent des ressources d'ordre matériel ou symbolique en vue de défendre et de promouvoir des intérêts de nature générale ou spécifique.
Source : R. Hudon, C. Poirier et S. Yates (2009). « Participation politique, expressions de la citoyenneté et formes organisées d'engagement. La contribution des coalitions à un renouvellement des conceptions et des pratiques », *Politique et sociétés*, vol. 27, n° 3, p. 165-185.

COMITÉ CONSULTATIF – Comité non décisionnel dont le mandat consiste à donner des conseils, à formuler des avis ou à faire des recommandations sur des questions mises à l'étude. Le comité consultatif a souvent un caractère temporaire. Ainsi, un groupe qui se réunit pour discuter et donner son avis à l'occasion d'un mandat particulier sera souvent nommé **comité consultatif**. Ce terme est utilisé pour désigner de nombreux organismes reliés, notamment, à l'ONU, au Parlement européen, à Hydro-Québec ou au gouvernement de l'Ontario ou du Québec.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

COMMISSION PARLEMENTAIRE – Groupe de travail composé d'un nombre restreint de députés chargés, au nom de l'Assemblée nationale du Québec, de l'examen des questions relevant de la compétence de la commission. Au niveau fédéral canadien, on parle plutôt de **comités parlementaires** : un **comité** est un organisme composé de députés ou de députés et de sénateurs choisis pour étudier toute question déférée par le Sénat ou la Chambre des communes, y compris les projets de loi.
Source : Assemblée nationale du Québec et Chambre des communes du Canada.

COMMISSION SCOLAIRE – Personne morale de droit public formée de personnes élues au suffrage universel et administrant les écoles élémentaires et secondaires d'une circonscription donnée.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

COMPENSATION – Opération par laquelle les banques se transfèrent des fonds dans le but de respecter les transactions effectuées par leurs clients. Par exemple, des clients de la Banque Nationale retirent des fonds aux guichets automatiques de Desjardins, Desjardins avance les fonds aux clients de la Banque Nationale ; à la fin de la journée, la Banque nationale doit rembourser Desjardins pour honorer les engagements de ses clients.

COMPÉTENCE – Qualité de chaque membre de l'administration publique qui s'acquitte de ses tâches avec professionnalisme. La personne compétente met à contribution ses connaissances, ses habiletés et son expérience dans l'atteinte des résultats visés. Elle est responsable de ses décisions et de ses actes ainsi que de l'utilisation judicieuse des ressources et de l'information mises à sa disposition.
Source : Assemblée nationale, *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*.

COMPÉTITIVITÉ – Capacité d'une entreprise ou d'une économie à affronter la concurrence sur les marchés internationaux.

COMPLOT OU ENTENTE OU CARTEL – Regroupement de deux concurrents ou plus qui complotent ou concluent un accord ou un arrangement pour fixer les prix, attribuer des clients ou limiter la production.

COMPTABILITÉ – Système servant à enregistrer, à mesurer et à consigner dans des rapports les événements financiers d'une entité économique. Divers types de systèmes comptables peuvent être utilisés à cette fin. Il s'agit de la **comptabilité d'exercice**, de la **comptabilité de caisse**, de la **comptabilité par fonds** et de la **comptabilité de caisse modifiée**.
Source : Statistique Canada.

COMPTABILITÉ D'EXERCICE – Système comptable au moyen duquel les revenus et les dépenses sont constatés dans les comptes pour la période au cours de laquelle ils sont gagnés ou engagés, peu importe que les encaissements ou décaissements correspondants soient effectués au cours de cette même période.
Source : Statistique Canada.

COMPTABILITÉ DE CAISSE – Système comptable au moyen duquel les revenus et dépenses sont constatés dans les comptes pour la période au cours de laquelle les encaissements et les décaissements correspondants sont effectués.
Source : Statistique Canada.

COMPTABILITÉ DE CAISSE MODIFIÉE – Système comptable appliquant la comptabilité de caisse au cours d'une période, mais selon lequel certains postes font l'objet d'une écriture de régularisation à la fin de la période, notamment les comptes clients, les ventes et les achats de biens et de services, et, dans certains cas, les impôts. Il n'existe pas d'uniformité quant aux postes pouvant faire l'objet d'une écriture de régularisation.
Source : Statistique Canada.

COMPTABILITÉ PAR FONDS – Système comptable doté de groupes de comptes autonomes pour chaque unité comptable établie par des mesures juridiques, contractuelles ou volontaires, particulièrement dans les administrations publiques et les organismes sans but lucratif. Les types de fonds faisant l'objet de ce système par les unités comptables des administrations publiques sont, par exemple, le **fonds de capital et d'emprunt**, le **fonds de réserve**, le **fonds d'administration**, aussi appelé **fonds de fonctionnement**, **fonds d'exploitation** ou **fonds d'administration générale**, le **fonds d'amortissement** et le **fonds en fiducie**.
Source : Statistique Canada.

COMPTES PUBLICS – États financiers d'administrations publiques fédérale, provinciales et territoriales, qui sont vérifiés par le vérificateur général de l'administration publique concernée.
Source : Statistique Canada.

CONCURRENCE IMPARFAITE OU OLIGOPOLISTIQUE OU MONOPOLISTIQUE – Situation de concurrence hybride caractérisée par des éléments de concurrence accompagnés par des éléments de pouvoir de marché des entreprises.

CONCURRENCE PURE ET PARFAITE – Atomicité de l'offre et de la demande, homogénéité du produit, liberté d'entrer et de sortir du marché, information parfaite des acteurs sur le marché, mobilité parfaite des facteurs de production.

CONFIDENTIALITÉ – Propriété d'une information ou de renseignements personnels qui ne doivent pas être divulgués à des personnes ou à des entités non autorisées. Bien qu'on ne le trouve pas encore dans tous les dictionnaires, le terme **confidentialité** est maintenant d'usage courant. À l'origine, **confidentialité** était surtout utilisé dans les domaines du droit et de la sécurité informatique, pour désigner le caractère confidentiel des données. Dans le domaine de la gestion et même dans la langue courante, il désigne maintenant le caractère confidentiel d'une information.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

CONSEIL DES MINISTRES OU CONSEIL EXÉCUTIF, OU EXÉCUTIF – Groupe présidé par le premier ministre qui réunit les ministres titulaires d'un ministère, les ministres responsables et les ministres délégués. Le Conseil des ministres forme, avec le lieutenant-gouverneur, le gouvernement du Québec au sens juridique du terme. Les fonctions du Conseil tiennent particulièrement à :
- la détermination des orientations du gouvernement ;
- l'adoption des décrets et des règlements ainsi que l'approbation des projets de loi que le Conseil exécutif entend soumettre à l'Assemblée nationale ;
- la définition d'un cadre financier à court et à moyen termes ;
- la définition de politiques et de programmes ;
- la réalisation d'une planification stratégique des priorités gouvernementales ;
- la coordination de l'action des ministères et des organismes gouvernementaux ;
- la supervision de l'évolution et du développement de l'organisation gouvernementale ;
- la nomination des hauts fonctionnaires et des dirigeants d'organismes et de sociétés publiques quand celles-ci relèvent de la prérogative du gouvernement.

CONSOLIDATION – Méthode de présentation de données relatives à un ensemble d'unités comme si celles-ci constituaient une seule unité. Toutes les opérations et toutes les relations débiteur-créancier entre les unités en question font l'objet d'un rapprochement et sont annulées.
Source : Comptes publics du Québec.

CONSORTIUM – Groupe d'entreprises qui s'associent afin d'atteindre des objectifs communs et de réaliser ensemble un certain nombre d'opérations. Réunion de personnes physiques ou morales poursuivant un but commun ou regroupant certaines activités, dans le but de partager des risques ou des bénéfices, de collaborer en vue d'obtenir un service ou un avantage dans les meilleures conditions d'efficacité et de rentabilité, ou encore pour contingenter une production afin de conserver la maîtrise d'un marché. NOTE : On aura, par exemple, un consortium bancaire, un groupement d'achats ou un pool d'assureurs. Le terme **groupement d'entreprises** désigne une association d'entreprises formée dans un but précis, par exemple, la négociation de contrats ou l'emprunt de sommes importantes.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

CONSTITUTION – Ensemble de lois et de conventions permettant à un groupe de personnes de se diriger lui-même. La plupart des pays disposent d'une constitution écrite qui définit la loi fondamentale de leur État. La Constitution canadienne combine des parties des lois de la Grande-Bretagne comme la *Magna Carta* (1215), la Déclaration des droits (1689), la *Petition of Right* (1628) et l'*Act of Settlement* (1701), auxquelles s'ajoutent des documents définissant précisément de quelle manière le Canada doit être dirigé, en commençant par la Proclamation royale de 1763. Les composantes les plus importantes de la Constitution canadienne comprennent l'*Acte de Québec de 1774*, qui garantit l'usage de la langue française et du droit civil au Québec, l'*Acte constitutionnel de 1791*, qui permet la création d'assemblées élues au Québec et en Ontario et l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*, qui jette les bases du système fédéral et énonce la distribution des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Cette loi a été renommée *Loi constitutionnelle de 1867* en 1982. Certaines décisions de la Cour suprême du Canada sont également des éléments importants de notre Constitution ; le *Statut de Westminster de 1931* ; les lois qui ont permis la création de nouvelles provinces et de territoires après la Confédération, notamment la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, la *Loi sur l'Alberta* et la *Loi sur la Saskatchewan* (1905) ; la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui a été la dernière loi adoptée par la Grande-Bretagne touchant le Canada, et la *Charte canadienne des droits et libertés*.
Source : Patrimoine canadien.

CONSULTATION EN LIGNE – Forme de consultation où les participants – généralement l'ensemble des citoyens d'un territoire – peuvent donner leur avis sur un enjeu de politique publique par l'entremise d'un site Internet interactif.

CONTINGENT À L'IMPORTATION – Limite légale à la quantité d'un bien (ou service) pouvant être importée sur le territoire d'un État au cours d'une période donnée.

CONTINGENT TARIFAIRE – Limite légale à la quantité d'un bien (ou service) pouvant être importée sur le territoire d'un État au cours d'une période donnée en échange de l'acquittement d'un droit de douane modéré. Au-delà de cette limite, l'importation du bien ou service reste permise, mais elle est soumise à un droit de douane plus élevé qu'à l'intérieur du contingent tarifaire.

CONVENTIONS COMPTABLES DU GOUVERNEMENT – Conventions définissant la façon dont le gouvernement doit inscrire les opérations financières à ses livres et en rendre compte adéquatement à la population. Les conventions comptables sont adoptées par le Conseil du Trésor et s'inspirent des normes comptables canadiennes pour le secteur public.
Source : Comptes publics du Québec.

COTISATION – Estimation des impôts payables, effectuée par le contribuable ou par l'administration fiscale.
Source : Statistique Canada.

COURONNE – Ensemble des pouvoirs exécutifs exercés en régime monarchique par le souverain, soit le roi ou la reine du Canada, ou en son nom.

COURTOISIE – Principe appliqué dans le domaine de la coopération internationale. Par **courtoisie négative**, un pays garantit qu'il tiendra compte des intérêts des autres parties à cet accord dans l'application des lois. Par **courtoisie positive**, un pays peut demander aux autres parties à l'accord de prendre les mesures appropriées, prévues par leur droit de la concurrence, contre un comportement anticoncurrentiel affectant des intérêts du pays demandeur.

CRÉANCES DOUTEUSES ET AUTRES PROVISIONS – Supercatégorie de dépenses qui comprend les dépenses découlant des variations de la provision pour créances douteuses, de la provision pour pertes sur interventions financières garanties par le gouvernement et de la provision pour moins-values sur les prêts, les placements et les avances.
Source : Comptes publics du Québec.

CRÉDIT D'IMPÔT – Montant pouvant être déduit de l'impôt payable.
Source : Statistique Canada.

CRÉDIT D'IMPÔT SUR LE REVENU REMBOURSABLE (IMPÔT PAYABLE) – Montant déductible de l'impôt payable, tout excédent de ce crédit sur l'impôt à payer étant versé au particulier ou à la société.
Source : Statistique Canada.

CRÉDITS – Autorisations budgétaires de dépenses : habilitation juridique à effectuer une dépense, émanant du Parlement.

CROISSANCE ÉCONOMIQUE – Augmentation générale et soutenue de l'activité économique pendant une période de temps donnée. Le taux de croissance d'une économie se mesure à partir de son PIB réel.

CULTURE – Ensemble des usages, des coutumes, des structures sociales et des manifestations artistiques, culturelles, religieuses et intellectuelles qui définissent un groupe, une société par rapport à une autre.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

CULTURE ORGANISATIONNELLE – Ensemble de valeurs, d'attitudes et de modes de fonctionnement qui caractérisent une organisation et qui influencent les pratiques de ses membres. Alors que les termes **culture organisationnelle** et **culture d'organisation** s'appliquent aussi bien aux ministères et aux organismes du secteur public qu'aux entreprises du secteur privé, le terme **culture ministérielle** est réservé au secteur public et les termes **culture d'entreprise** et **culture de l'entreprise**, au secteur privé.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

DÉCENTRALISATION – Délégation de l'autorité politique, administrative ou financière de l'État vers des organisations gouvernementales plus proches des citoyens. Il y a décentralisation quand il y a transfert d'attributions du centre en direction de la périphérie. Il existe trois types de décentralisation : la **déconcentration**, la **délégation** et la **dévolution**.
Source : V. Lemieux (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, coll. « Politique et économie ».

DÉCENTRALISATION FONCTIONNELLE – Notion applicable à un organisme et ayant en commun avec la décentralisation politique les caractéristiques suivantes :
- une autorité décisionnelle (l'organisme jouit de la personnalité juridique) ;
- la capacité d'organiser l'exécution de sa mission et d'en assurer la gestion ;
- la possibilité de déterminer ses propres politiques ;
- la possibilité de procéder à l'allocation de ses ressources dans les limites de son mandat.

Source : V. Lemieux (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, coll. « Politique et économie ».

DÉCENTRALISATION POLITIQUE (ENTITÉS OBJETS DE) – Entités distinctes des organismes objets de décentralisation fonctionnelle (tels que les organismes gouvernementaux par rapport aux ministères) et caractérisées par la pluralité des missions de services publics qu'elles assument généralement, la territorialisation de l'exercice de leurs missions, une autonomie prépondérante sur leur condition de financement, ainsi que les contrôles, *a priori* ou *a posteriori*, exercés par le Parlement ou le gouvernement. Surtout, dans les sociétés démocratiques modernes, le mode de désignation de leurs dirigeants est généralement l'élection au suffrage universel (direct ou indirect) des citoyens qui habitent le territoire où s'exercent leurs responsabilités.

DÉCENTRALISATION TERRITORIALE – Type de décentralisation par lequel le territoire est divisé en collectivités, cette division prenant en compte les intérêts de la population circonscrite au sein de cet espace. Cette division du territoire opérée par les instances centrales ne fait pas perdre à ces dernières leur pouvoir au niveau local. Les entités locales sont en effet considérées comme des prolongements de l'action centrale ; il ne s'agit que d'une redéfinition du territoire, et donc d'un espace, pour permettre une meilleure application des indications édictées au niveau central. Il existe donc un contrôle sur la bonne application de la règle de droit, mais aussi sur les actes budgétaires des collectivités.
Source : *lemondepolitique.fr*.

DÉCONCENTRATION OU DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE – Redistribution des responsabilités financières et de gestion de l'appareil gouvernemental de l'État. L'État central conserve alors ses responsabilités, mais fait exécuter ses pouvoirs en dehors de la capitale, c'est-à-dire par des antennes ou des bureaux de l'administration situés en région. Le transfert de responsabilités se limite généralement à des fonctionnaires des ministères ou du gouvernement central qui travaillent dans les divisions administratives régionales de l'État.
Source : V. Lemieux (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, coll. « Politique et économie ».

DÉFAILLANCE DE MARCHÉ – Situation dans laquelle le marché répond mal ou ne peut répondre à une demande.

DÉFICIT – Excédent des dépenses sur les revenus.

DÉLÉGATION OU DÉCENTRALISATION FONCTIONNELLE – Transfert de responsabilité vers des organisations semi-autonomes qui ne sont pas entièrement contrôlées par le gouvernement central, mais qui lui sont néanmoins redevables.
Source : V. Lemieux (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, coll. « Politique et économie ».

DÉMOCRATIE – État dans lequel les représentants élus du peuple détiennent le pouvoir.
Source : Patrimoine canadien.

DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE – Régime démocratique qui promeut un certain partage du pouvoir par la participation des citoyens aux débats relatifs à un nombre limité de décisions politiques. La démocratie participative se distingue ainsi de la **démocratie représentative**, où seuls les représentants élus exercent le pouvoir en se faisant les médiateurs de la volonté citoyenne, et de la **démocratie directe**, où les citoyens exercent directement le pouvoir.

DÉPENSE – Total des charges et des achats nets d'actifs non financiers.

DÉRÉGLEMENTATION – Allégement ou suppression de la réglementation dans un secteur donné dans le but de diminuer les contraintes juridiques pesant sur l'exercice de ce secteur. La déréglementation vise à éliminer les entraves au marché libre, à stimuler la concurrence et à encourager les innovations.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

DETTE BRUTE – Somme des dettes avant gains ou pertes de change reportées et du passif des régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs. Le solde du Fonds des générations est soustrait de cette somme.

La dette brute d'une année financière ne comprend pas les emprunts effectués par le ministre des Finances pour l'année financière suivante, non plus que la partie des avances faites au Fonds de financement institué en vertu de la Loi sur le ministère des Finances (L.R.Q., c. M-24.01) attribuable au financement d'organismes qui ne sont pas visés par le premier alinéa de l'article 89 de la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., c. A-6.001), et des entreprises du gouvernement énumérées dans l'annexe 3 de cette loi.
Source : Comptes publics du Québec.

DETTE NETTE – La dette nette correspond à la différence entre les actifs financiers et les passifs du gouvernement. Elle se compose des déficits cumulés et des actifs non financiers.
Source : Comptes publics du Québec.

DETTE PUBLIQUE – Ensemble des engagements financiers réalisés par l'État dans le cadre de ses opérations budgétaires. La dette publique représente l'accumulation de déficits budgétaires passés. Un déficit budgétaire apparaît lorsque les dépenses de l'État sont supérieures à ses revenus.

DETTE REPRÉSENTANT LES DÉFICITS CUMULÉS – La dette représentant les déficits cumulés est constituée des déficits cumulés présentés aux états financiers consolidés du gouvernement, augmentés du solde de la réserve de stabilisation établie par la Loi sur l'équilibre budgétaire (L.R.Q., c. E-12.00001).
Source : Comptes publics du Québec.

DÉVELOPPEMENT DURABLE – Développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.
Source : Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*.

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE – Processus de croissance économique accompagné de changements structurels et qualitatifs.

DÉVOLUTION OU DÉCENTRALISATION POLITIQUE – Forme de décentralisation qui correspond le plus à un véritable transfert des responsabilités et des compétences vers les gouvernements régionaux ou locaux. Par la dévolution, l'État central transfère le pouvoir à d'autres organisations gouvernementales qui ont un statut légalisé avec des frontières géographiques reconnues. Les administrations régionales ou locales (provinces et municipalités dans le cas du Canada) sont dirigées par des représentants élus par la population et jouissent d'une grande autonomie décisionnelle et financière dans leurs secteurs d'attribution respectifs.
Source : V. Lemieux (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, coll. « Politique et économie ».

DOMAINE D'ACTIVITÉS – Ensemble organisé d'acteurs exerçant des rôles en fonction des règles commerciales, juridiques, etc. qui s'y appliquent. La facette **domaine-objet** s'intéresse à la sémantique des subdivisions d'activités gouvernementales. Un domaine combine autant de processus qu'il est nécessaire, dans le contexte des objets relevant de sa portée. Chaque domaine se subdivise en **sous-domaines** de plus en plus spécialisés, jusqu'à désigner des objets assez précis. Cette liste est, en quelque sorte, un portrait des stéréotypes définissant les rôles des gouvernements dans les sociétés occidentales, puisqu'on observe, dans ces subdivisions administratives supérieures, une correspondance générale entre les pays qui n'est pas si étonnante. Il s'agit en effet des grands secteurs de la vie en société dans lesquels intervient un gouvernement de pays développé.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

ÉCONOMIE MIXTE – Économie de marché dans laquelle on retrouve un important secteur public. L'État peut soit contrôler directement certaines activités économiques, soit participer comme actionnaire à la gestion des entreprises, ou encore réglementer certaines activités privées dans l'intérêt commun.

ÉCONOMIE PLURIELLE OU TIERS SECTEUR – Notion qui élargit celle d'**économie mixte** en conjuguant au secteur public (État) et au secteur privé (marché) un tiers secteur composé d'entreprises collectives (coopératives, mutuelles, entreprises d'économie sociale), d'organismes communautaires et sans but lucratif (fournissant des services de proximité aux personnes, aux familles et aux milieux de vie) et d'associations (de défense des droits ou d'utilisateurs de services). Les organisations du tiers secteur opèrent autant dans la sphère marchande, par la vente et la production de biens (comme c'est le cas des friperies, coopératives alimentaires et agricoles, entreprises de recyclage, entreprises d'insertion), que dans le domaine des services aux personnes (aide aux familles, popotes roulantes, répit aux proches aidants) et aux communautés (organisation communautaire, développement économique communautaire).

ÉCONOMIES D'ÉCHELLE – Cas où une entreprise abaisse son coût en augmentant sa production.

EFFICACITÉ – Rapport entre les résultats obtenus et les objectifs fixés. Dans la gestion axée sur les résultats, on dira plutôt que l'efficacité est le rapport entre les résultats obtenus et les cibles déterminées. Il ne faut pas confondre l'efficacité avec l'**efficience**, qui est le rapport entre les résultats obtenus et les ressources utilisées pour les atteindre. Ainsi, une méthode de travail est **efficace** si elle permet de réaliser entièrement l'objectif initial et elle est **efficiente** si un minimum de ressources sont utilisées pour l'atteinte de cet objectif.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

EFFICIENCE – Rapport entre les résultats obtenus et les ressources utilisées pour les atteindre. Dans la gestion axée sur les résultats, on dira plutôt que l'efficience est le rapport entre les biens produits ou les services livrés et les ressources utilisées. Il ne faut pas confondre l'efficience avec l'**efficacité**, qui est le rapport entre les résultats obtenus et les objectifs fixés. Ainsi, une méthode de travail est **efficace** si elle permet de réaliser entièrement l'objectif initial et elle est **efficiente** si un minimum de ressources sont utilisées pour l'atteinte de cet objectif.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

ÉLECTION FÉDÉRALE – Élection à la Chambre des communes.
Source : Commission de la fonction publique du Canada.

ÉLECTION MUNICIPALE – Élection à la charge de maire ou de conseiller d'une municipalité.
Source : Commission de la fonction publique du Canada.

ÉLECTION PROVINCIALE – Élection à l'assemblée législative d'une province.
Source : Commission de la fonction publique du Canada.

ÉLECTION SCOLAIRE – Scrutin pour faire élire les membres du conseil scolaire.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

ÉLECTION TERRITORIALE – Élection au Conseil des Territoires du Nord-Ouest ou à l'Assemblée législative du Yukon ou à celle du Nunavut.
Source : Commission de la fonction publique du Canada.

EMPLOI – Mesure du nombre de personnes qui touchent une rémunération pour les services rendus ou en congé rémunéré, peu importe si elles sont employées à temps plein, à temps partiel ou de façon temporaire.
Source : Statistique Canada.

EMPLOYABILITÉ – Mission socioéconomique de l'État, issue de la crise des années 1980 et suscitée par les constats de l'OCDE à savoir qu'un nombre croissant d'assistés étaient aptes au travail, notamment chez les jeunes. Les années 1990 ont vu l'objectif de l'activation des mesures passives d'assistance, c'est-à-dire celles qui prennent la forme d'un transfert monétaire, en une série de programmes et de critères d'admissibilité exigeant ou encourageant les assistés à développer leurs habiletés techniques ou scolaires afin d'obtenir un emploi. L'employabilité a constitué la partie « responsabilité individuelle » dans une vision de contrepartie du contrat social entre l'individu et l'État.

EMPLOYÉ – Personne qui reçoit un salaire pour services rendus ou pour un congé rémunéré, et pour laquelle l'employeur est tenu de remplir un feuillet T-4 supplémentaire de l'Agence du revenu du Canada, à l'exclusion des experts-conseils autonomes et des employés d'entreprises faisant affaire avec une entité du secteur public aux termes d'un marché.
Source : Statistique Canada.

EMPLOYÉ À SALAIRE FIXE – Employé dont la rémunération de base est un montant fixe fondé sur des taux hebdomadaires, mensuels ou annuels.
Source : Statistique Canada.

EMPLOYÉ À TEMPS PARTIEL – Employé qui travaille habituellement un nombre d'heures inférieur à celui de la semaine normale de travail au sein de l'établissement.
Source : Statistique Canada.

EMPLOYÉ À TEMPS PLEIN – Employé qui travaille habituellement un nombre d'heures égal à celui de la semaine normale de travail au sein de l'établissement.
Source : Statistique Canada.

EMPRISE OU CAPTATION RÉGLEMENTAIRE – Situation où un organisme de réglementation de l'État, notamment une autorité de la concurrence, subit l'influence des entreprises installées sur le marché qu'il régule.

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR – Catégorie d'enseignement qui englobe une diversité croissante de types d'établissements ayant finalement pour seul trait vraiment commun d'être accessibles et fréquentés après les années d'enseignement secondaire, ce qui correspond à peu près aux années de scolarité obligatoire, soit environ douze années de formation.

ENTREPRISE PUBLIQUE – Société publique, financière ou non financière, contrôlée par une administration publique et dont l'activité commerciale consiste à vendre des biens et des services au public sur le marché.
Source : Statistique Canada.

ENVIRONNEMENT – Ensemble dynamique et évolutif, constitué d'éléments physiques, chimiques, biologiques et de facteurs sociaux, dans lequel se développe tout organisme vivant et qui est susceptible d'avoir une influence directe ou indirecte sur celui-ci.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE (PRINCIPE DE L') – Principe selon lequel les dépenses et les recettes doivent s'équilibrer : l'État ne doit dépenser ni plus ni moins que ce qu'il a. Ce principe interdit donc théoriquement aussi bien le déficit que l'excédent budgétaire.

ÉQUITÉ – Principe fondé sur le sentiment du juste et de l'injuste, au-delà des normes juridiques. L'équité tient compte des caractéristiques spécifiques des individus ou des groupes afin de les placer sur un pied d'égalité ou, tout au moins, d'obtenir plus d'égalité. Elle s'oppose à l'uniformité dans l'application aveugle d'une norme sans tenir compte des différences et de la diversité. Par exemple, si chaque famille a droit aux allocations familiales, sans égard à son revenu, les inégalités de revenus seront renforcées.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

ÉQUIVALENT PERSONNE – Indicateur élaboré par Statistique Canada se basant sur des estimations réalisées par échantillonnage du nombre de chèques émis à des personnes différentes (*payroll*) par une entité publique. Il ne permet pas de différencier le nombre d'employés occasionnels et contractuels, qui ont pu ne travailler que quelques heures pour une organisation donnée, des employés à temps plein. Son avantage est de mesurer selon les mêmes critères l'effectif public des provinces canadiennes. Ces données constituent la seule source de données comparables au niveau pancanadien.

ÉQUIVALENT TEMPS COMPLET (ETC) – Dans l'administration québécoise, unité de mesure qui exprime le nombre d'années-personnes rémunérées. L'ETC est constitué du rapport entre le traitement réellement versé à une personne par l'employeur au cours d'une année financière et le traitement annuel prévu à son classement (échelle) ou à celui du poste. La rémunération des heures supplémentaires ainsi que les primes de fonction et éventuelles autres primes ne font pas partie du traitement à l'échelle considérée. L'ETC reflète donc la proportion d'heures payées (ou « à payer » si on est à l'étape des prévisions budgétaires). Par exemple, l'ETC pour une personne qui occupe un emploi à temps partiel, qui travaille à temps réduit ou qui est en lien d'emploi pendant une partie de l'année seulement, sera diminué d'autant. De façon analogue, l'ETC pour une personne en lien d'emploi pendant toute l'année, mais qui s'absente sans traitement, sera égal à zéro.

ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN (ETP) – Mode de comptabilisation des effectifs propre à l'administration publique fédérale, l'ETP diffère de l'**équivalent temps complet** (ETC) en raison des temps de travail réglementés propres à chacune des administrations canadienne et québécoise. Sa définition est similaire

à celle de l'ETC puisqu'elle rend compte du rapport entre le traitement réellement versé par l'employeur au cours d'une année financière et le traitement annuel prévu au classement du poste occupé, voire de l'échelle de l'employé.

EXÉCUTIF – Organe du gouvernement qui prend les décisions. Au Canada, l'exécutif est composé du gouverneur général, du Cabinet (y compris le premier ministre) et de l'administration, qui comprend tous les ministères du gouvernement, les forces armées, les sociétés d'État (anciennement de la Couronne) et d'autres organismes autonomes.
Source : Patrimoine canadien.

FÉDÉRALISME – Le fédéralisme est un système politique dans lequel un corps législatif central ou fédéral et celui de provinces ou d'États se partagent le pouvoir législatif. Le gouvernement fédéral exerce ses compétences sur l'ensemble du territoire national et sa population, tandis que celles du gouvernement provincial se limitent à sa portion de territoire et de population. L'autorité de chaque gouvernement est délimitée par une constitution écrite. Dans une fédération centralisée, le pouvoir des gouvernements provinciaux est relativement restreint alors que dans une fédération décentralisée, il est plus étendu. Le fédéralisme se différencie du système à gouvernement unique, dans lequel les institutions locales reçoivent leurs pouvoirs du gouvernement central auquel elles sont, par conséquent, subordonnées.
Source : G. Stevenson (2012). « Fédéralisme », *L'Encyclopédie canadienne*, Fondation Historica.

FÉDÉRALISME FISCAL – Transfert de responsabilités des dépenses et des recettes au niveau des administrations régionales ou locales. Le fédéralisme fiscal renvoie notamment à la capacité d'une administration régionale ou locale à lever ses propres impôts afin d'administrer des services qui lui sont confiés. La dévolution implique généralement une certaine autonomie au niveau de la collecte et de l'administration des fonds publics. À cela s'ajoutent les ententes sur les transferts intergouvernementaux (subventions, péréquation) que les gouvernements décentralisés auront la responsabilité d'administrer avec plus ou moins de contraintes selon la nature du transfert (conditionnel ou inconditionnel).
Source : G. Anderson (2010). *Fiscal Federalism : A Comparative Introduction*, Oxford, Oxford University Press.

FÉDÉRATION – Pays issu du regroupement de provinces ou d'États. Le Canada et les États-Unis sont des exemples de fédérations.
Source : Patrimoine canadien.

FINANCE – Ensemble des activités qui sont reliées aux affaires d'argent et de placement d'argent, notamment les activités d'investissement, les activités de financement, les activités boursières, les activités bancaires et les activités de crédit. NOTE : On doit distinguer deux sortes de finances : les **finances publiques**, qui ont trait aux problèmes posés par la gestion des fonds publics et des budgets de l'État ou d'une collectivité publique, et les **finances privées**, qui se rapportent à la gestion des patrimoines des particuliers et des entreprises.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

FISCALITÉ – Domaine d'activité ayant pour objet les lois et les règlements sur les différentes formes de taxation (impôts, taxes, etc.).
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

FONCTION ADMINISTRATIVE OU EXÉCUTRICE – Fonction qui relève des agents administratifs du pouvoir exécutif : la fonction publique de l'État, qui occupe le centre de l'administration publique. La fonction administrative consiste à fournir soutien et conseils aux autorités politiques et à organiser, mettre en application et mettre en œuvre des choix définis par les dirigeants politiques.

FONCTION GOUVERNEMENTALE OU DÉCISIONNELLE – Fonction qui consiste en l'élaboration et la détermination des politiques, des programmes publics et des projets de lois conséquents soumis au Parlement ; l'adoption des stratégies, des priorités et des moyens d'action ; l'allocation des ressources ; la conception de réponses ponctuelles à des problèmes non récurrents ; la conduite des actions appropriées ; l'imputabilité en ce qui concerne le bon fonctionnement de l'État et l'utilisation des ressources du domaine public.

FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE – Ensemble des employés des ministères et organismes dont le Conseil du Trésor du Canada est l'employeur. Ces employés peuvent avoir un statut à fin indéterminée (conférant la sécurité d'emploi), occasionnel, saisonnier ou stagiaire. Le personnel militaire, celui des sociétés

de la Couronne et celui des employeurs publics distincts (tels les « agences » dotées de l'autonomie de gestion des ressources humaines, Revenu Canada, Parcs Canada notamment) ne font pas partie de la fonction publique fédérale.

FONCTION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE – Ensemble du personnel régulier (ayant la sécurité d'emploi), occasionnel, étudiant et stagiaire assujetti à la Loi sur la fonction publique (L.R.Q., c. F-3.1.1) du Québec ainsi que l'ensemble du personnel de la « haute direction » faisant partie des ministères et des organismes dont le personnel régulier est assujetti à cette loi.

FONCTIONNAIRE – Personne employée dans un secteur de la fonction publique où la Commission de la fonction publique a le pouvoir exclusif d'effectuer des nominations. Les travailleurs à temps partiel et les employés occasionnels ne sont pas des fonctionnaires. En ce qui concerne les activités politiques, ce terme s'étend aux personnes employées par les organismes suivants : Instituts de recherche en santé du Canada, Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, Agence du revenu du Canada, Agence Parcs Canada, Office national du film et Tribunal de la dotation de la fonction publique.
Source : Commission de la fonction publique du Canada.

FONCTIONNEMENT – Supercatégorie de dépenses qui comprend les dépenses ou les coûts engagés dans le cadre des activités administratives de l'entité, à l'exclusion des dépenses de rémunération, des créances douteuses et autres provisions et du service de la dette. Elle inclut également l'amortissement des immobilisations.
Source : Comptes publics du Québec.

FONDS CONSOLIDÉ DU REVENU – Fonds regroupant, aux termes de l'article 5 du chapitre II de la Loi sur l'administration financière du Québec (L.R.Q., c. A-6.001), les sommes d'argent perçues ou reçues de quelque source que ce soit et sur lesquelles le Parlement a droit d'allocation. Le fonds est constitué par l'Assemblée nationale, les personnes qu'elle désigne, les ministères, ainsi que les organismes budgétaires de l'administration gouvernementale énumérés dans l'annexe 1 de la loi. Cette définition peut être appliquée au gouvernement fédéral avec les adaptations nécessaires.

FRANCOPHONIE – Ensemble des populations dont le français constitue la langue maternelle ou véhiculaire, la langue officielle de leur pays, ou encore pour lesquelles cette langue est significative pour des raisons historiques ou culturelles. NOTE : La France, le Québec, le Nouveau-Brunswick, le Canada, l'Afrique francophone, le Viêt Nam, le Liban, etc., se reconnaissent dans la francophonie.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

FUSION OU CONCENTRATION – Opération par laquelle des sociétés créent une nouvelle entité, ce qui augmente le niveau de concentration économique sur un ou des marchés. Il y a trois types de fusion : la **fusion horizontale** (entre entreprises concurrentes), la **fusion verticale** (entre entreprises qui opèrent à différents stades de la production, ce qui permet généralement d'atteindre une meilleure efficience économique) et la **fusion conglomérale** (entre entreprises qui exercent des activités n'ayant pas de liens).

FUSION MUNICIPALE – Processus qui conduit à la réunion de municipalités. La fusion municipale diffère de l'**annexion** en ce que cette dernière, qui répond à une procédure particulière, n'est pas le fait de la volonté d'une entité politique supérieure.

GESTION DE L'OFFRE – Système mis en place au Canada dans le but d'apporter un soutien aux revenus des producteurs de lait, de volailles et d'œufs. Le système de gestion de l'offre repose sur des limites aux quantités pouvant être produites et mises en marché, des prix de soutien versés aux producteurs et des limites sévères aux importations permises.

GESTION DE LA DEMANDE – Politique d'inspiration keynésienne visant à agir sur la demande effective privée (consommation des ménages et investissements des entreprises) en fonction de la conjoncture économique. La politique sera orientée vers le soutien de la demande en période de récession et vers son freinage en période de surchauffe ou d'inflation. Les trois grands instruments utilisés sont les **dépenses publiques**, la **fiscalité** et la **politique monétaire**. Ainsi, au début de la crise de 2008-2009, si les banques centrales injectèrent de grandes quantités d'argent pour soutenir le secteur bancaire et éviter ainsi son effondrement, les gouvernements, de leur côté, recoururent aux investissements publics et à des programmes d'urgence pour soutenir l'activité économique.

GOUVERNANCE – Manière d'orienter, de guider, de coordonner les activités d'un pays, d'une région, d'un groupe social ou d'une organisation privée ou publique. NOTE : La substitution de **gouvernance** à des notions telles que **gouvernement** ou **gestion** est révélatrice d'une évolution significative dans l'exercice du pouvoir. La gouvernance se distingue de la notion traditionnelle de **gouvernement**, qui reste associée dans la langue française à une forme organisée, rationnelle et cohérente du pouvoir. La gouvernance, par ailleurs, renvoie à un processus de coordination qui permet à l'exercice des pouvoirs politiques, économiques et administratifs de s'effectuer à tous les niveaux de la structure du système national, régional et local par différents acteurs disposant à des degrés divers de pouvoirs de décision. Elle se traduit donc concrètement par une participation accrue de la société civile organisée à l'élaboration des décisions et à leur mise en œuvre.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF – Gouvernement dont les représentants sont choisis par la population (habituellement par un scrutin).
Source : Patrimoine canadien.

GOUVERNEMENT RESPONSABLE – Gouvernement dans lequel le Cabinet exécutif, dont les membres sont choisis parmi les personnes élues à la législature, est un organe de décision responsable et redevable devant la législature. Cette forme de gouvernement existe au Canada depuis 1848.
Source : Patrimoine canadien.

GROUPE D'INTÉRÊT – Organisation soucieuse d'influencer des décisions publiques touchant plus ou moins immédiatement les intérêts qu'elle a vocation ou prétention à représenter.
Source : R. Hudon (2005). « Les groupes d'intérêt… au cœur de mutations démocratiques », dans R. Pelletier et M. Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, 3e éd., Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 197-242.

IMMIGRATION – Entrée dans un pays d'accueil d'individus ou de groupes humains non autochtones qui viennent s'y établir, généralement pour y trouver un emploi.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

IMPARTIALITÉ – Qualité dont fait montre chaque membre de l'administration publique en faisant preuve de neutralité et d'objectivité, en prenant ses décisions dans le respect des règles applicables et en accordant à tous un traitement équitable, et en remplissant ses fonctions sans considérations partisanes.
Source : Assemblée nationale, *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*.

IMPÔT – Prélèvement imposé à l'égard de personnes, de biens ou d'entreprises aux fins de soutien d'une administration publique.
Source : Statistique Canada.

IMPÔT À PAYER – Montant d'impôt payable par le contribuable.
Source : Statistique Canada.

IMPÔT SUR LE CAPITAL – Impôt prélevé sur la valeur des actifs ou sur la valeur nette d'unités institutionnelles ou encore sur la valeur des actifs transférés entre unités institutionnelles ; par exemple à la suite d'un héritage, d'un don entre vifs ou d'autres transferts.
Source : Statistique Canada.

INDICATEUR – Outil de mesure permettant de suivre et d'évaluer l'atteinte d'un objectif, la mise en œuvre d'une stratégie ou l'accomplissement d'un travail ou d'une activité.
Source : Comptes publics du Québec.

INDICATEUR CLÉ – Élément d'information quantitatif qui peut être une donnée quantitative brute ou un ratio. Cet élément renvoie à des ensembles statistiques dont la présentation est primordiale pour décrire la gouverne au Québec. Par exemple, le nombre de députés par 1 000 habitants est un indicateur clé, c'est-à-dire un élément d'information dont la pertinence est évidente au regard des objectifs du site.

INDICATEUR CONTEXTUEL – Indicateur qui fournit un élément de relativité dans l'analyse des indicateurs clés. L'indicateur contextuel renvoie à des ensembles statistiques qui englobent ceux des indicateurs clés. Par exemple, la population par province est un indicateur contextuel.

INÉGALITÉS DE REVENUS – Inégalités dans la répartition des revenus ou des patrimoines. Il existe plusieurs façons de définir et de mesurer les inégalités de revenus. L'indicateur le plus fréquemment utilisé est le coefficient de Gini, compris entre 0 et 1 (0 signifiant l'égalité parfaite, et 1, l'inégalité parfaite). Ainsi, avec un coefficient de 0,32, le Canada se classe au 18e rang des pays de l'OCDE, et les États-Unis au 27e rang, avec un coefficient de 0,38.

INFLATION / DÉFLATION – Augmentation ou, à l'inverse, diminution générale et durable des prix dans une économie donnée. L'indice des prix à la consommation est l'indicateur le plus généralement utilisé pour mesurer le niveau d'inflation.

INSTANCES INFRA-ÉTATIQUES – Instances relevant d'un palier politique ou administratif inférieur à l'État, par exemple les municipalités, les MRC, les régions administratives.

INSTANCES INFRA-MUNICIPALES – Instances relevant d'un palier politique ou administratif inférieur aux municipalités, par exemple les arrondissements.

INSTANCES SUPRAMUNICIPALES – Instances relevant d'un palier politique ou administratif supérieur aux municipalités, par exemple les MRC.

INSTRUMENTS FINANCIERS – Instruments qui représentent les liquidités, un titre de participation dans une entité ou un contrat, lequel est à la fois la source d'un actif financier pour l'un des deux contractants et la source d'un passif financier ou d'un instrument de capitaux propres pour l'autre contractant.

INTÉGRATION ÉCONOMIQUE – Processus soit de fusion de deux ou plusieurs unités économiques pour former un nouvel ensemble économique, soit d'insertion dans un autre ensemble économique. Ainsi, on parlera d'**intégration économique régionale** à propos de l'Accord de libre-échange nord-américain, mais, par contre, d'intégration de l'économie canadienne dans l'économie mondiale.

INTÉGRITÉ – Qualité dont fait montre chaque membre de l'administration publique en se conduisant d'une manière juste et honnête et en évitant de se mettre dans une situation où il se rendrait redevable à quiconque pourrait l'influencer indûment dans l'exercice de ses fonctions.
Source : Assemblée nationale, *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*.

JUDICIAIRE – Organe du gouvernement chargé de l'administration de la justice par le truchement de tribunaux et de magistrats. Même si nos magistrats sont nommés et payés, et peuvent être destitués par l'organe exécutif, la magistrature canadienne veille étroitement à conserver son égalité et son indépendance des deux autres organes du gouvernement.
Source : Patrimoine canadien.

JUSTICE – Une des valeurs directrices de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (L.C., 2003, ch. 22, art. 12 et 13), qui requiert que les décisions soient prises de façon objective, exemptes d'influence politique et de favoritisme personnel, que les lignes directrices et les pratiques témoignent d'un juste traitement des personnes et que, dans le cadre d'un processus de nomination, les personnes aient le droit d'être évaluées dans la ou les langues officielles de leur choix.
Source : Commission de la fonction publique du Canada

LAÏCITÉ – Caractère de ce qui est laïque, indépendant des conceptions religieuses ou partisanes. Neutralité de l'État et des services publics par rapport à une ou des religions selon un principe de séparation entre la société civile et toute institution religieuse.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

LÉGISLATIF – Organe du gouvernement qui a le mandat et le pouvoir de promulguer les lois. Au Canada, il est composé de la Chambre des communes et du Sénat.

LÉGISLATURE – Ensemble des représentants élus d'une province ou d'un territoire. Son équivalent fédéral est la Chambre des communes.
Source : Patrimoine canadien.

LOBBYING – Au sens de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011), ensemble des communications orales ou écrites avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer ou pouvant raisonnablement être considérées, par la personne qui les entreprend, comme étant susceptibles d'influencer la prise de décisions relativement, entre autres, à une proposition législative ou réglementaire ; à l'attribution d'un permis, d'une licence ou d'un

certificat ; à l'octroi d'un contrat ou d'une subvention ; ou à une nomination. Moins restrictive, la *Loi sur le lobbying* (L.R.C., 1985, ch. 44, 4e suppl.), qui encadre les activités au niveau fédéral canadien, vise toute communication qui, moyennant paiement, est destinée à un titulaire d'une charge publique sur ces mêmes questions. Dans un sens très large qui tient compte du lobbying indirect, l'activité peut par ailleurs être définie comme la traduction fonctionnelle des actions des groupes (et associations) visant à influencer des titulaires de charges publiques (TCP).
Sources : Commissaire au lobbyisme du Québec ; Commissariat au lobbying du Canada ; R. Hudon (2005). « Les groupes d'intérêt… au cœur de mutations démocratiques », dans R. Pelletier et M. Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, 3e éd., Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 197-242.

LOYAUTÉ – Qualité dont fait montre chaque membre de l'administration publique en étant conscient qu'il est un représentant de celle-ci auprès de la population et en exerçant ses fonctions dans le respect de la volonté démocratique exprimée librement par l'ensemble des citoyens.
Source : Assemblée nationale, *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*.

MACROÉCONOMIE – Étude de la valeur globale de l'activité économique découlant de la production et de la consommation de biens et services par l'ensemble des agents économiques (ménages, entreprises, gouvernements et non-résidents). La macroéconomie s'intéresse en particulier à des variables comme le chômage et l'inflation, les taux d'intérêt et les taux de change, le budget et l'endettement de l'État et la politique monétaire de la banque centrale.

MAINTIEN DE LA PAIX – Technique pensée et mise au point par les Nations Unies et difficile à définir. Le maintien de la paix se trouve à la croisée des chemins entre les méthodes classiques de résolution pacifique des différends, telles que la médiation et la recherche des faits, et les mesures plus musclées, telles que les interventions militaires. Traditionnellement, les soldats du maintien de la paix sont postés à la frontière de deux États afin de veiller au respect des cessez-le-feu et, parfois, de superviser le retrait des forces armées. Avant les années 1990, les opérations de maintien de la paix étaient, dans la plupart des cas, entièrement militaires. Au cours des dernières années, le maintien de la paix s'est modifié pour épouser de nouvelles réalités.
Source : Patrimoine canadien.

MANDATAIRE – Personne physique ou morale à qui est confié le mandat d'agir au nom d'une autre personne, appelée **mandant** ou **mandante**, ou encore de la représenter.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

MARCHÉ MONÉTAIRE – Marché regroupant des acheteurs et des vendeurs de titres financiers dont l'échéance est égale ou inférieure à une année (p. ex., bons du Trésor à 3 mois).

MARCHÉ OBLIGATAIRE – Marché regroupant des acheteurs et des vendeurs d'obligations dont l'échéance varie entre 2 et 30 ans. Une obligation est une reconnaissance de dette émise entre autres par l'État, par laquelle l'émetteur s'engage à payer les intérêts et à rembourser la valeur nominale à échéance.

MARCHÉS PUBLICS – Marchés dans lesquels le payeur ultime du bien ou du service est un État ou une entité relevant d'un état ou appartenant à un État.

MASSE MONÉTAIRE – Ensemble des moyens de paiements dont disposent les agents économiques. La masse monétaire prend la forme de billets de banque et de dépôts bancaires.

MÉRITE – Une des valeurs fondamentales de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (L.C., 2003, ch. 22, art. 12 et 13). Une nomination est fondée sur le mérite lorsque la personne à nommer possède les qualifications essentielles – notamment la compétence dans les langues officielles – établies par l'administrateur général pour le travail à accomplir. Peuvent également être pris en considération toute qualification supplémentaire constituant un atout, toute exigence opérationnelle ou tout besoin de l'organisation, pour le présent ou l'avenir, précisés par l'administrateur général.
Source : Commission de la fonction publique du Canada.

MINISTÈRE – Département d'une administration publique dirigé par un ministre. Les ministres sont habituellement placés sous l'autorité du Cabinet et du premier ministre. Une administration publique comprend habituellement de nombreux ministères dont chacun œuvre dans un domaine d'activité spécialisé.
Source : Statistique Canada.

MISSIONS – Champs d'activité fondamentaux d'un gouvernement qui constituent sa raison d'être. Au Québec, il existe six missions : « Santé et services sociaux », « Éducation et culture », « Économie et environnement », « Soutien aux personnes et aux familles », « Gouverne et justice », « Service de la dette ».
Source : Comptes publics du Québec.

MIXAGE DES POLITIQUES OU *POLICY MIX* – Action combinée et convergente des politiques budgétaires et monétaires pour atteindre certains objectifs macroéconomiques, par exemple la stabilisation des prix, le rééquilibrage des comptes extérieurs ou encore la relance de l'activité économique.

MODE DE SCRUTIN – Système par lequel les votes exprimés sont transformés en sièges dans les élections. Il y a deux principaux modes de scrutin : le **scrutin majoritaire** et le **scrutin proportionnel**. Les modes de scrutin majoritaire sont basés sur un principe majoritaire : celui qui amasse le plus de voix est celui qui gagne le siège. Le système proportionnel distribue les sièges en fonction de la proportion de votes.

MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE – Monarchie dont le dirigeant dispose uniquement des pouvoirs qui lui ont été conférés par la nation par l'entremise d'une constitution et de lois. Le monarque remplit souvent des fonctions plutôt protocolaires et traditionnelles.
Source : Patrimoine canadien.

MONDIALISATION ÉCONOMIQUE – Processus par lequel le champ d'action des agents économiques (entreprises, investisseurs, travailleurs et consommateurs) des différents pays du monde s'élargit à la surface de la planète, créant par le fait même entre ces mêmes agents un réseau d'interdépendances multiples.

MONNAIE – Notion définie par les fonctions qu'elle assume dans l'économie : intermédiaire dans les échanges, unité de compte et réserve de valeur (actif liquide).

MONOPOLE – Situation d'un marché sur lequel il n'existe qu'un seul vendeur, qui possède un pouvoir de marché fort.

MOUVEMENTS SOCIAUX – Forme d'action collective plus ou moins organisée mais non institutionnalisée, qui vise à défier ou encore à défendre l'autorité instituée ou l'autorité culturelle d'une société donnée.
Source : D. Snow, S.A. Soule et H. Kriesi (2004). « Mapping the terrain », dans D. Snow et H. Kriesi (dir.), *The Blackwell Companion to Social Movements*, Malden, Blackwell, p. 3-16.

MULTICULTURALISME – Coexistence de plusieurs cultures dans un même pays.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

MULTILATÉRALISME COMMERCIAL – Approche de la politique commerciale d'un État basée sur la négociation et le respect de droits et obligations réciproques avec le plus grand nombre d'États possible à la fois, dans le but d'éviter toute forme de traitement préférentiel à l'égard d'un État ou d'un autre.

NATIONS UNIES – Organisation internationale dont le mandat est d'assurer le maintien de la paix grâce à la coopération internationale et la sécurité collective. Les Nations Unies ont été fondées le 24 octobre 1945 par 51 pays. Aujourd'hui, presque tous les pays font partie des Nations Unies. L'effectif des membres s'élève maintenant à 189 pays. Les Nations Unies ont quatre raisons d'être : assurer la paix et la sécurité internationales, établir des relations cordiales entre les pays, participer à la résolution des différends internationaux et à la promotion du respect des droits humains, et être le noyau des actions harmonisées des pays.
Source : Patrimoine canadien.

NIVEAU DE VIE – Mesure correspondant au revenu par habitant et associée à tort au bien-être des individus.

OBJECTIF – But qu'une organisation se propose d'atteindre au cours d'une période déterminée.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

OLIGOPOLE – Structure du marché caractérisée par un nombre limité de vendeurs qui ont conscience de leur interdépendance.

OPTIMISATION – Recherche, parmi toutes les solutions à un problème, de celle qui permet de générer les meilleurs résultats possibles pour toute l'organisation, compte tenu des contraintes ou des critères que l'on s'est fixés. Ces critères sont généralement indépendants les uns des autres, par exemple les critères de coût et de sécurité.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE (OIF) – Organisation francophone qui mène une action politique en faveur de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme et anime dans tous les domaines une concertation entre ses membres. Elle met en œuvre des actions de coopération multilatérale, selon une programmation quadriennale conformément aux grandes missions tracées par le Sommet de la Francophonie. NOTE : D'abord créée sous le nom d'Agence de coopération culturelle et technique des pays francophones (ACCT) en 1970, elle devient en 1997 l'Agence de la Francophonie et en 1999, l'Agence intergouvernementale de la francophonie (AIF). Depuis le 23 novembre 2005, elle est connue sous le nom d'Organisation internationale de la francophonie (OIF).
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ – Institution spécialisée des Nations Unies créée en 1946 en vue d'amener les peuples au niveau de santé le plus élevé possible.

ORGANISATIONS – Dans les publications de la Commission de la fonction publique, terme qui renvoie aux ministères et organismes fédéraux assujettis, en tout ou en partie, à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (L.C., 2003, ch. 22, art. 12 et 13).
Source : Commission de la fonction publique du Canada.

ORGANISME GOUVERNEMENTAL – Organisation permanente ou semi-permanente dans l'appareil gouvernemental qui est chargée de la surveillance et de l'administration de fonctions plus particulières ; par exemple un organisme de renseignement. Les types d'organismes sont très variés. Bien que l'usage diffère, un organisme gouvernemental est habituellement distinct d'un ministère ou département et d'autres types d'organismes publics établis par une administration publique. Actuellement, les fonctions d'un organisme sont habituellement de nature exécutive puisque différents types d'organismes (p. ex., les commissions) jouent habituellement un rôle consultatif, mais cette distinction s'estompe souvent dans la pratique. Un organisme gouvernemental peut être créé au sein d'un système fédéral soit par une administration publique fédérale, soit par une administration publique provinciale ou territoriale. Un organisme peut être créé en vertu d'une loi ou par un pouvoir exécutif. L'autonomie, l'indépendance et l'obligation de rendre compte des organismes gouvernementaux varient fortement. L'expression ne s'applique pas habituellement à un organisme créé en vertu des pouvoirs conférés à une administration publique locale provinciale.
Source : Statistique Canada.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

PARLEMENTAIRE – Se dit d'un régime politique dans lequel les trois organes du Parlement – gouverneur général, Chambre des communes et Sénat – se réunissent pour discuter des lois avant de procéder au vote. Les représentants de ces organes sont soit élus (Chambre des communes), soit nommés (gouverneur général et Sénat).
Source : Patrimoine canadien.

PARTENARIAT – Forme de coopération entre deux ou plusieurs organisations concourant à réaliser un projet par la mise en commun de moyens matériels, intellectuels, humains ou financiers. Il existe différents types de partenariats : le **partenariat commercial**, le **partenariat industriel**, le **partenariat technologique**, le **partenariat entre le public et le privé**, etc.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

PARTI POLITIQUE – Organisation représentée par des candidats ayant comme objectif d'être élus à une élection fédérale, provinciale, territoriale ou municipale.
Source : Commission de la fonction publique du Canada.

PÉRÉQUATION – Répartition équitable des ressources ou des charges entre ceux qui doivent les recevoir ou les supporter.

PÈRES DE LA CONFÉDÉRATION – Délégués de l'Amérique du Nord britannique qui ont élaboré la Confédération et l'ont instaurée. *Du Canada (aujourd'hui l'Ontario et le Québec)* – Sir John A. Macdonald; Sir George-Étienne Cartier; Alexander T. Galt; William McDougall; Sir Hector Langevin; George Brown; Thomas D'Arcy McGee; Alexander Campbell; Sir Étienne P. Taché; Sir Oliver Mowat; J.C. Chapais; James Cockburn; W.P. Howland; Hewitt Bernard (secrétaire). *De la Nouvelle-Écosse* – Sir Charles Tupper; William A. Henry; Jonathan McCully; Adams G. Archibald; Robert B. Dickey; J.W. Ritchie. *Du Nouveau-Brunswick* – Samuel L.Tilley; J.M. Johnson; William H. Steeves; E.B. Chandler; John Hamilton Gray; Peter Mitchell; Charles Fisher; R.D. Wilmot. *De l'Île-du-Prince-Édouard* – John Hamilton Gray; Edward Palmer; William H. Pope; A.A. Macdonald; George Coles; T.H. Haviland; Edward Whelan. *De Terre-Neuve* – F.B.T. Carter; Ambrose Shea.
Source: Patrimoine canadien.

PÉRIMÈTRE COMPTABLE (DU GOUVERNEMENT) – Ensemble qui englobe les opérations financières de l'Assemblée nationale, des personnes qu'elle désigne, des ministères et de tous les organismes, fonds et entreprises qui sont sous le contrôle du gouvernement. Le **contrôle** se définit comme le pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'une entité de sorte que les activités de celle-ci procureront des avantages attendus au gouvernement ou l'exposeront à un risque de perte.
Source: Comptes publics du Québec.

PÉRIODE ÉLECTORALE – Période commençant le jour de l'émission d'un bref d'élection ou d'un décret du gouvernement, comme au Québec, jusqu'au moment où le candidat est déclaré élu.
Source: Commission de la fonction publique du Canada.

PLAN STRATÉGIQUE – Plan à long terme qui porte sur les objectifs fondamentaux d'une organisation et sur les grandes lignes des actions à mener en fonction des choix stratégiques. Dans l'administration publique québécoise, le plan stratégique doit comporter les éléments suivants: une description de la mission de l'organisation, le contexte dans lequel elle évolue, les principaux enjeux auxquels elle fait face, les orientations, les objectifs, les axes d'intervention retenus, les résultats visés et, enfin, les indicateurs pertinents.
Source: Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

PLEIN-EMPLOI – Situation dans laquelle se trouve une économie quand les capacités de production sont utilisées à leur potentiel et que toute personne trouve un emploi sur le marché du travail.

POLITIQUE – Art et pratique du gouvernement des sociétés humaines. Manière concertée de conduire une affaire.
Source: *Le Petit Robert de la langue française* (2006).

POLITIQUE BUDGÉTAIRE – Ensemble des dépenses, des taxes et des impôts dont dispose l'État pour fournir des biens et services à la population et pour influencer les comportements des ménages et des entreprises.

POLITIQUE DE L'OFFRE – Politique visant à soutenir la production et les investissements privés, que ce soit par des mesures fiscales, des subventions, des assouplissements réglementaires ou encore des programmes d'aide aux entreprises, de soutien à la recherche et à l'innovation ou de développement de nouveaux marchés.

POLITIQUE DE RELANCE – Politique qui vise à augmenter les dépenses et à soutenir l'activité économique en situation de sous-emploi et de sous-utilisation des capacités de production.

POLITIQUE DE RIGUEUR – Politique orientée vers la stabilisation des prix et le retour à l'équilibre des comptes publics et des comptes extérieurs.

POLITIQUE DE STABILITÉ DES PRIX – Politique visant à maintenir l'inflation à l'intérieur d'une fourchette généralement déterminée par les autorités monétaires.

POLITIQUE ÉTRANGÈRE – Politique d'un État indépendant en ce qui concerne ses relations avec d'autres États souverains.
Source: Patrimoine canadien.

POLITIQUE MONÉTAIRE – Politique qui consiste pour la banque centrale à utiliser les instruments financiers à sa disposition pour maîtriser l'inflation tout en assurant une progression continue du revenu global généré par l'activité économique.

POLITIQUE PUBLIQUE – Série d'actions ou d'inactions que des autorités publiques choisissent d'adopter pour régler un problème ou un ensemble de problèmes.
Source : L. Pal (2006). *Beyond Policy Analysis : Public Issue Management in Turbulent Times*, 3e éd., Scarborough, Nelson Canada.

POLITIQUE SOCIALE – Domaine des politiques publiques associé traditionnellement à l'essor de l'État-providence et à des programmes sociaux et socioéconomiques tels que l'assurance-chômage, l'assistance sociale, les allocations familiales, les pensions de la vieillesse, le logement social. Le développement du providentialisme en lien avec l'évolution sociale a élargi ce domaine à d'autres actions et programmes sectoriels tels que l'insertion sociale et en emploi, l'accueil aux immigrants et les services de garde à l'enfance.

POLLUTION – Dégradation d'un milieu qui se produit par l'introduction, directe ou indirecte, de substances nocives pour l'environnement ou par la modification de ses caractéristiques biologiques, chimiques ou physiques. NOTE : La pollution peut, par exemple, être causée par des bactéries (pollution biologique), des oxydes de carbone, des hydrocarbures, des oxydes d'azote (pollution chimique), le bruit, la chaleur, la radioactivité (pollution physique). La pollution représente un danger pour la santé de l'homme. Elle peut être une cause de détérioration des ressources biologiques, des écosystèmes et des biens matériels.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

POPULATION – Ensemble des personnes habitant un espace défini par des limites géographiques, administratives ou politiques. En démographie, le terme **population** fait le plus souvent référence à l'ensemble des personnes qui résident sur un territoire donné, parfois même à une fraction de cet ensemble envisagée sous l'angle d'une caractéristique commune faisant l'objet d'une analyse, par exemple des caractéristiques biologiques ou sociales similaires. On parlera de **population masculine** ou **féminine**, de **population scolaire**, de **population active**, etc.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

POUVOIR DE MARCHÉ – Pouvoir d'une entreprise sur un marché donné lui procurant la capacité de fixer des prix et les conditions du marché. En matière de concurrence, le pouvoir de marché s'évalue notamment par les parts de marché, les barrières à l'entrée et les changements technologiques.

PRÉCAUTION (PRINCIPE DE) – Principe formulé dans le principe 15 de la Déclaration de Rio comme suit : « En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement. »
Source : Assemblée générale des Nations Unies (1992). *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*.

PRÉROGATIVE (POUVOIRS) – Droits et privilèges détenus par une personne ou une entité. Au Canada, la prérogative du souverain est déléguée au gouverneur général sur l'avis du Cabinet fédéral, et aux lieutenants-gouverneurs par l'entremise du gouverneur en conseil.
Source : Patrimoine canadien.

PRESTATAIRE – Personne qui bénéficie d'une prestation en vertu d'une loi, d'un régime de retraite, d'une convention collective ou d'une entente quelconque. Par exemple, un prestataire de la sécurité du revenu, de l'assurance-emploi, d'une rente, etc.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

PRESTATAIRE DE SERVICES – Personne physique ou morale qui fournit des services moyennant contrepartie.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

PRÉVENTION (PRINCIPE DE) – Principe selon lequel la politique environnementale est façonnée pour éviter l'occurrence des dégâts environnementaux.

PRIVATISATION – Transfert à des propriétaires privés, par une unité de l'administration publique, de la propriété majoritaire d'actifs publics.
Source : Statistique Canada.

PRODUCTION – Valeur totale des biens et services produits par les entreprises en utilisant au mieux les ressources productives (capital physique, main-d'œuvre et matières premières) à leur disposition au cours d'une année. La production se mesure généralement par le **produit intérieur brut** (PIB).

PRODUCTION POTENTIELLE – Capacité optimale de production de l'économie. Niveau de production réalisable lorsque les entreprises utilisent pleinement leurs ressources productives.

PRODUCTIVITÉ – Rapport entre la quantité de biens produits ou de services fournis (extrants) et les facteurs de production utilisés pour les obtenir (intrants). La productivité constitue une mesure de l'utilisation efficace des facteurs de production, c'est-à-dire de l'ensemble des moyens techniques, financiers et humains dont une entité dispose. Ce rapport peut être mesuré sur un seul intrant (productivité partielle), sur plus d'un intrant (productivité multifactorielle) ou sur tous les intrants (productivité totale ou globale), c'est-à-dire l'ensemble des facteurs de production. À la suite de l'analyse de la productivité, une organisation peut constater son degré d'efficacité et d'efficience.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

PROGRAMME – Suite ordonnée d'actions qu'une organisation privée ou publique se propose d'accomplir, en vue d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés dans un plan. Le programme est une forme de plan détaillé qui met davantage l'accent sur les moyens de réalisation. Dans certains cas, le plan à court terme est appelé **programme**.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

PROGRAMME D'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI – Politiques et pratiques positives, ou mesures d'un plan d'équité en matière d'emploi conçues pour corriger les désavantages constatés à l'égard d'un ou de plusieurs groupes désignés et leur sous-représentation.
Source : Commission de la fonction publique du Canada.

PROTECTION CIVILE – Ensemble des mesures destinées à protéger les populations civiles en cas de conflits et à prévenir et atténuer les catastrophes en temps de paix.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT – Mise en œuvre des moyens destinés à prévenir, diminuer ou éliminer les gênes et les nuisances faites à l'environnement.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

RÉCESSION – Phase du cycle économique qui comprend une baisse de la production globale de l'économie au cours d'au moins deux trimestres consécutifs.

REDDITION DE COMPTES – Opération qui découle de l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité qui a été conférée à un ministère ou un organisme. Dans l'administration publique québécoise, la reddition de comptes vise à démontrer l'adéquation entre la mission, le plan stratégique, les obligations législatives, les capacités organisationnelles et les résultats atteints.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

RÉGIONALISME COMMERCIAL – Approche de la politique commerciale d'un État basée sur la négociation et le respect de droits et obligations réciproques avec des États qui sont ses voisins sur le plan géographique.

RÉGLEMENTATION – Ensemble des dispositions d'une loi, d'un règlement, d'un décret ou d'une directive gouvernementale, qui imposent des obligations aux citoyens, aux municipalités ou à d'autres groupes assujettis.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

RELATIONS INTERNATIONALES – Ensemble des rapports de fait ou de droit qui se créent ou sont établis entre les États.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

REMBOURSEMENT D'IMPÔT – Remboursement par l'administration fiscale des sommes payées en trop à titre d'impôts.
Source : Statistique Canada.

RÉMUNÉRATION – Supercatégorie de dépenses qui comprend les dépenses d'opération encourues pour la rémunération normale, les heures supplémentaires et autres indemnités versées aux employés permanents, aux employés à temps partiel, aux occasionnels, tels que les étudiants et les saisonniers du secteur public, ainsi que la rémunération des professionnels de la santé. Elle comprend également les avantages sociaux et les autres contributions du gouvernement à titre d'employeur, telle que la contribution aux régimes de retraite, au régime de rentes du Québec, au Fonds des services de santé et à l'assurance emploi.
Source : Comptes publics du Québec.

RÉPARTITION (DES COMPÉTENCES) – Terme utilisé dans le jargon du fédéralisme fiscal pour désigner le partage des responsabilités entre les différents paliers gouvernementaux selon la structure territoriale et organisationnelle de chaque pays. La structure gouvernementale détermine donc les compétences en matière d'élaboration des politiques publiques, de fourniture des biens et des services publics, de dépenses publiques, de collecte des revenus et des impôts, de redistribution des ressources, de définition des lois et règlements, etc. On parlera aussi parfois de règles d'attribution des compétences pour désigner les fondements politiques, administratifs ou légaux sur lesquels le partage des responsabilités entre les différents paliers de gouvernements est officialisé entre les parties prenantes.

REPRÉSENTATIVITÉ – Une des valeurs directrices de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (L.C., 2003, ch. 22, art. 12 et 13) qui requiert que les processus de nomination soient menés de façon objective et ne créent pas d'obstacles systémiques, afin que la fonction publique soit représentative de la population canadienne qu'elle dessert.
Source : Commission de la fonction publique du Canada.

RÉSEAUX DE POLITIQUE PUBLIQUE – Métaphore conceptuelle permettant d'appréhender les acteurs – principalement les groupes d'intérêt – participant à l'élaboration des politiques publiques, les relations entre ces groupes et l'État étant envisagées, dans un secteur donné, comme constituant un **réseau** plus ou moins dense et homogène.

RESPECT – Qualité dont fait montre chaque membre de l'administration publique en manifestant de la considération à l'égard de toutes les personnes avec qui il interagit dans l'exercice de ses fonctions, en faisant preuve de courtoisie, d'écoute et de discrétion à l'égard des personnes avec lesquelles il entre en relation dans l'exercice de ses fonctions, en faisant preuve de diligence et en évitant toute forme de discrimination.
Source : Assemblée nationale, *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*.

RESSOURCES – Ensemble des moyens humains, matériels, informationnels et financiers disponibles pour la mise en œuvre des activités planifiées.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

RÉSULTAT – Résultat externe atteint par une organisation, une politique, un programme ou une initiative.
Source : Commission de la fonction publique du Canada.

RETENUES D'IMPÔT À LA SOURCE – Impôts retenus par l'administration publique fédérale canadienne sur certains revenus ou services de non-résidents, ou par une administration publique étrangère sur certains revenus ou services de résidents canadiens.
Source : Statistique Canada.

REVENUS AUTONOMES – Revenus qui résultent de l'impôt sur le revenu et les biens, des taxes à la consommation, des droits et permis, des revenus divers, des revenus des entreprises d'un gouvernement.
Source : Comptes publics du Québec.

SANTÉ – Domaine d'affaires correspondant à la régulation du système de santé, c'est-à-dire la définition des règles de fonctionnement et de leur application ainsi que toutes les spécificités reliées aux domaines médical et social. En ce sens, cette catégorie comprend tous les termes en usage autant du point de vue du malade que de la recherche et de l'analyse médicale, le tout dans un ensemble cohérent des soins à prodiguer, qu'ils soient physiques ou psychologiques. État de complet bien-être physique, mental et social ne consistant pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

SANTÉ PUBLIQUE – Ensemble des connaissances et des techniques qui visent à prévenir et à combattre la maladie, à promouvoir la santé, à prolonger la vie et à améliorer la vitalité mentale et physique des individus au moyen d'une action collective concertée.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

SECTEUR – Groupe d'unités institutionnelles résidentes ayant des objectifs similaires.
Source : Statistique Canada.

SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES – Regroupement des unités constituant l'ensemble des unités d'administration publique résidentes et des institutions sans but lucratif résidentes à vocation non commerciale contrôlées et financées pour l'essentiel par des unités d'administration publique résidentes. Les activités économiques des administrations publiques figurent dans le secteur des administrations publiques et comprennent les opérations de l'administration publique fédérale (y compris la défense), des administrations publiques provinciales et territoriales, des administrations publiques locales (municipales), des universités, des collèges, des écoles de formation professionnelle et de métiers, des hôpitaux et des établissements de soins pour bénéficiaires internes financés par les deniers publics et des écoles publiques et des commissions scolaires financées par les deniers publics. Les entreprises publiques sont classées au secteur des sociétés non financières ou au secteur des sociétés financières.
Source : Statistique Canada.

SECTEUR DES ENTREPRISES – Domaine général de l'observation statistique qui regroupe le secteur des sociétés non financières, le secteur des sociétés financières et le secteur des entreprises individuelles.
Source : Statistique Canada.

SECTEUR DES ENTREPRISES INDIVIDUELLES – Regroupement englobant l'ensemble des entreprises résidentes qui ne sont pas légalement constituées en société.
Source : Statistique Canada.

SECTEUR DES INSTITUTIONS SANS BUT LUCRATIF AU SERVICE DES MÉNAGES – Regroupement englobant l'ensemble des institutions sans but lucratif résidentes à vocation commerciale, à l'exception des institutions contrôlées et financées pour l'essentiel par une administration publique.
Source : Statistique Canada.

SECTEUR DES MÉNAGES – Regroupement englobant l'ensemble des ménages résidents.
Source : Statistique Canada.

SECTEUR DES NON-RÉSIDENTS – Secteur regroupant les personnes ou entreprises non résidentes d'un pays, c'est-à-dire dont le centre d'intérêt économique est situé à l'extérieur de ce pays.
Source : Statistique Canada.

SECTEUR DES SOCIÉTÉS – Domaine général de l'observation statistique qui regroupe le secteur des sociétés non financières et le domaine des sociétés financières.
Source : Statistique Canada.

SECTEUR DES SOCIÉTÉS FINANCIÈRES – Regroupement englobant l'ensemble des sociétés, quasi-sociétés et institutions sans but lucratif à vocation commerciale résidentes dont l'activité principale est l'intermédiation financière ou qui exercent des activités financières étroitement liées à l'intermédiation financière.
Source : Statistique Canada.

SECTEUR DES SOCIÉTÉS NON FINANCIÈRES – Regroupement englobant l'ensemble des unités institutionnelles résidentes créées dans le but de produire des biens et des services non financiers en vue de les mettre sur le marché.
Source : Statistique Canada.

SECTEUR PRIVÉ – Domaine général de l'observation statistique qui regroupe l'ensemble des unités résidentes non contrôlées par les administrations publiques.
Source : Statistique Canada.

SECTEUR PUBLIC – Domaine général de l'observation statistique qui regroupe l'ensemble des unités du secteur des administrations publiques et l'ensemble des sociétés financières et non financières publiques.
Source : Statistique Canada.

SÉCURITÉ – Ensemble des mesures que l'on prend lorsqu'un incident ou un accident se produit. NOTE : On hésite parfois dans l'emploi entre **sécurité** et **sûreté**. La **sûreté**, par contre, est l'ensemble des moyens que l'on prend pour qu'une installation, un appareil, etc. fonctionnent bien. Exemple : « Un dispositif de **sûreté** met à l'abri de tel ou tel danger, un dispositif de **sécurité** fonctionne si un accident vient à se produire. »
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

SERVICE DE LA DETTE – Supercatégorie qui comprend les intérêts sur la dette, l'amortissement des frais reportés et des gains et pertes de change non réalisés, les dépenses de change ainsi que les frais associés à la gestion de la dette. Elle comprend également les intérêts relatifs aux régimes de retraite et aux autres avantages sociaux ainsi que ceux relatifs aux ententes de partenariat public-privé.
Source : Comptes publics du Québec.

SERVICES ÉCOLOGIQUES – Bénéfices que les humains retirent des écosystèmes sans avoir à agir pour les obtenir. Ces services sont par exemple la production de l'oxygène de l'air, l'épuration naturelle des eaux, les ressources qui nourrissent les animaux domestiqués ou chassés, l'activité des pollinisateurs des cultures, des organismes qui produisent et entretiennent l'humus, la séquestration naturelle de carbone dans le bois, les sols, les mers et le sous-sol, ou encore le recyclage permanent des nutriments et de la nécromasse par les animaux, champignons, bactéries.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

SERVICES SOCIAUX – Ensemble des services de prévention, de réadaptation et de protection sociale dispensés par la société aux personnes, familles, groupes et collectivités pour assurer leur bien-être et favoriser leur autonomie. Ensemble de programmes publics, de services communautaires bénévoles et d'actions solidaires venant en aide aux personnes éprouvant des difficultés de façon temporaire ou chronique.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

SOLDE BUDGÉTAIRE – Pour une année financière, écart entre les revenus et les dépenses établis conformément aux conventions comptables d'un gouvernement et des ajustements qu'il y apporte. Le solde budgétaire est défini par la Loi sur l'équilibre budgétaire (L.R.Q., c. E-12.00001).
Source : Comptes publics du Québec.

SONDAGE – Opération consistant à interroger un certain nombre d'individus au sein d'une population déterminée afin d'étudier une ou des caractéristiques de cette population en utilisant des méthodes statistiques adaptées.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

SOUTIEN AUX PERSONNES, FAMILLES ET COMMUNAUTÉS – Domaine d'affaires correspondant à la mission sociale du gouvernement. Ce domaine touche entre autres les relations avec les citoyens (jeune, famille, aîné, femme), l'immigration, le développement communautaire et l'intégration des individus. Il inclut également le soutien socioéconomique, par le biais des divers programmes gouvernementaux, des personnes en difficulté ou caractérisées comme vulnérables.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

SOUTIEN SOCIOÉCONOMIQUE – Aide apportée au plan social et économique, par l'entremise des divers programmes gouvernementaux, au bénéfice des personnes en difficulté ou caractérisées comme vulnérables.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

SPÉCIALITÉ (PRINCIPE DE) – Principe selon lequel les crédits sont affectés à des objectifs précis que l'on ne peut transgresser.

STATISTIQUE – Étude méthodique des faits sociaux par des procédés numériques destinée à renseigner et aider les gouvernements.
Source : *Le Petit Robert de la langue française* (2006).

SUBSIDIARITÉ (PRINCIPE DE) – Principe selon lequel l'attribution des responsabilités pour la prestation des services publics devrait être confiée aux organisations gouvernementales les plus proches des populations concernées par ces services.
Source : W.E. Oates (1972). *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace.

SUBVENTION – Transfert non obligatoire effectué par une unité d'administration publique ou un organisme international à une autre unité d'administration publique ou à un autre organisme international.
Source : Statistique Canada.

SUBVENTION À LA PRODUCTION – Paiement sans contrepartie effectué par une unité d'administration publique à une entreprise en fonction du volume des activités de production de cette dernière, ou encore de la quantité ou de la valeur des biens ou des services qu'elle produit, vend, exporte ou importe. Les subventions à la production peuvent avoir pour objet d'influer sur les volumes de production,

le prix de vente de la production ou la rémunération des entreprises. Elles englobent tous les transferts aux sociétés publiques et à d'autres entreprises dans le but de contrebalancer des pertes d'exploitation.
Source : Statistique Canada.

SUBVENTION D'ADMINISTRATION PUBLIQUE GÉNÉRALE – Transfert monétaire non obligatoire effectué par une unité d'administration publique ou un organisme international à une autre unité d'administration publique ou à un autre organisme international au titre des charges courantes. Elle n'est ni liée ni conditionnelle à l'acquisition d'actifs par le bénéficiaire. Cette notion englobe toute subvention autre qu'une subvention d'équipement.
Source : Statistique Canada.

SUBVENTION D'ÉQUIPEMENT – Transfert monétaire non obligatoire effectué par une unité d'administration publique ou un organisme international à une autre unité d'administration publique ou à un autre organisme international qui doit utiliser ou dont on s'attend à ce qu'il utilise ces fonds pour acheter un ou des actifs, autres que des stocks et des liquidités.
Source : Statistique Canada.

SUPERCATÉGORIE – Pour le gouvernement du Québec, groupement de catégories utilisées pour la comptabilisation des dépenses.
Source : Comptes publics du Québec.

SYSTÈME DE GESTION FINANCIÈRE – Cadre comptable conceptuel et analytique servant à produire des séries statistiques uniformes et compatibles. Le Système de gestion financière englobe les données sur les opérations financières et l'emploi dans le secteur public canadien. De façon générale, il ressemble beaucoup à la norme internationale exposée dans le *Manuel de statistiques de finances publiques* (Manuel de SFP) du Fonds monétaire international (FMI), qui fut publié en 2001.
Source : Statistique Canada.

SYSTÈME DE SANTÉ – Ensemble des dispositions législatives et réglementaires ainsi que des administrations, des services, des programmes, des équipements et du personnel destinés à prévenir la maladie et à promouvoir la santé. NOTE : Au Québec, le système de santé est universel, c'est-à-dire que les services de santé sont accessibles à tous sans discrimination. Deux régimes publics universels permettent à l'ensemble de la population d'obtenir des services hospitaliers et médicaux gratuits, soit le régime d'assurance hospitalisation depuis 1961 et le régime d'assurance maladie depuis 1971. En 1997, le Régime général d'assurance médicaments, un régime mixte universel fondé sur un partenariat entre l'État et les assureurs privés, est venu compléter la couverture publique de l'ensemble de la population dans le secteur de la santé.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

SYSTÈME ÉLECTORAL – Ensemble des règles autour d'une élection, qui gère le processus par lequel les votes exprimés sont transformés en sièges au parlement ou au sein d'autres institutions représentatives. Le système électoral inclut le mode de scrutin, mais aussi toutes les règles qui encadrent les élections.

SYSTÈME SCOLAIRE – Ensemble des écoles, des services et des ressources d'appui, sous la direction centrale, dans un territoire donné.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

TARIF DOUANIER – Taxe perçue par les autorités douanières d'un État sur la valeur ou le volume d'un bien ou service importé sur son territoire

TAUX CIBLE DU FINANCEMENT À UN JOUR – Taux établi par la Banque du Canada dans le cadre de sa politique monétaire ; appelé aussi **taux directeur**.

TAUX D'ESCOMPTE – Taux d'intérêt que charge la Banque du Canada sur les prêts qu'elle effectue auprès des institutions financières qui maintiennent des dépôts à la banque centrale.

TAUX D'INTÉRÊT – Loyer de l'argent. Le taux d'intérêt est le prix payé par l'emprunteur, exprimé en pourcentage du capital emprunté pour chaque dollar emprunté.

TAUX DU FINANCEMENT À UN JOUR – Taux d'intérêt qui s'applique sur les emprunts et les prêts que réalisent les institutions financières entre elles pour une très courte période de temps, soit 24 heures.

TAUX SUR LES FONDS FÉDÉRAUX – Taux d'intérêt reflétant l'offre et la demande de réserves bancaires dans le système de la Réserve fédérale des États-Unis ; celle-ci établit une marge de fluctuation pour ce taux, appelé également **taux directeur**.

TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION – Ensemble des matériels, logiciels et services utilisés pour la collecte, le traitement et la transmission de l'information. Dans l'usage, on trouve le pluriel comme le singulier, tant en anglais qu'en français. L'emploi du pluriel est cependant plus logique, étant donné qu'il s'agit ici de plusieurs ensembles de techniques (sens moderne de technologie), dont chacun correspond à une technologie différente. Bien que le terme **technologies de l'information** ait toujours englobé les technologies de l'électronique, de l'informatique et des télécommunications, certains semblent sentir le besoin, aujourd'hui, de marquer le tournant dans l'évolution des TI que représentent les développements du multimédia et des télécommunications, notamment les réseaux et Internet. C'est la raison pour laquelle on rencontre maintenant les expressions **nouvelles technologies de l'information et de la communication** ou **technologies de l'information et de la communication**, ainsi que leur forme abrégée (**NTIC**, **TIC**) et leurs nombreuses variantes. Il faut cependant préciser que cet usage est principalement répandu dans le monde de l'éducation et dans le milieu des pouvoirs publics. En revanche, il pénètre timidement le monde des affaires, dans lequel l'emploi de **technologies de l'information** et de **TI** domine largement.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

TITULAIRE D'UNE CHARGE PUBLIQUE – Personne qui occupe un poste de fonctionnaire ou d'élu. Les ministres et députés ainsi que leur personnel, de même que les membres du personnel du gouvernement, les responsables d'organismes ou d'entreprises du gouvernement et leur personnel sont considérés comme des titulaires d'une charge publique. Les responsables et le personnel de certains organismes sans but lucratif dont le financement provient principalement du gouvernement, les maires, les conseillers municipaux ou d'arrondissements, les préfets, les présidents et les autres membres du conseil d'une communauté métropolitaine ainsi que leur personnel sont également considérés comme des titulaires d'une charge publique.
Source : Commissaire au lobbyisme du Québec.

TRADITION – Transmission de doctrines, de légendes, de coutumes pendant un long espace de temps ; ensemble de ces doctrines, légendes, etc. Manière d'agir ou de penser transmise de génération en génération.
Source : Gouvernement du Québec, *Thésaurus de l'activité gouvernementale*.

TRAITEMENT NATIONAL – Principe du droit commercial international selon lequel les entreprises étrangères devraient être traitées sur un pied d'égalité avec les entreprises nationales en ce qui concerne leur accès au marché national, une fois qu'elles ont respecté les conditions légales d'entrée sur le territoire, comme par exemple l'acquittement des droits de douane exigibles.

TRANSFERT – Supercatégorie comprenant les dépenses dont le versement est effectué dans le but de fournir aux bénéficiaires un soutien financier sous différentes formes. Ces dépenses ne constituent pour le gouvernement ni des acquisitions directes de biens ou de services, ni des sommes accordées en vue d'obtenir un rendement, comme ce serait le cas s'il s'agissait d'un placement.
Source : Comptes publics du Québec.

TRANSPARENCE – Qualité d'une organisation qui informe sur son fonctionnement, ses pratiques, ses intentions, ses objectifs et ses résultats. Dans l'administration publique, la transparence renforce le lien de confiance avec les citoyens en leur permettant, entre autres, de comprendre la logique qui commande les gestes administratifs.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

TROISIÈME OPTION – Expression qui fait référence à l'idée de troisième voie commerciale, entre une première, celle du *statu quo*, et une seconde, celle du libre-échange avec les États-Unis. Rejetant les deux premières options, le gouvernement de Pierre Elliott Trudeau choisit, au début des années 1970, la troisième, celle de la diversification géographique des échanges. D'abord appliquée à la seule politique commerciale, l'expression entra rapidement dans le discours politique et fut utilisée pour désigner plus généralement les diverses politiques qui allaient dans le sens de l'autonomisation du Canada et de sa distanciation des États-Unis sur la scène internationale.

TRUQUAGE D'OFFRE – Accord entre deux ou plusieurs personnes en vue de ne pas présenter d'offre ou de soumission en réponse à un appel d'offres ; accord qui fixe les offres que des parties présenteront.

UNITÉ BUDGÉTAIRE (PRINCIPE DE L') – Principe selon lequel toutes les dépenses et les recettes doivent être retracées dans un document unique.

UNIVERSALITÉ DU BUDGET (PRINCIPE DE L') – Principe selon lequel on rassemble en une seule masse l'ensemble des recettes brutes et l'ensemble des dépenses brutes de l'État.

USAGER – Personne qui a recours à un service public ou qui utilise un bien du domaine public. Même si on tend à employer le terme **client** dans les services publics, il faut se rappeler que l'usager n'est pas un client dans la mesure où il n'a pas le choix de chercher le meilleur service au meilleur prix. Toutefois, on peut parler de **client** dans les situations où, par analogie avec le marché, une organisation gouvernementale peut proposer des biens ou des services qui entrent en concurrence les uns avec les autres dans une relation marchande. Il est important de noter que le terme **usager** souligne la primauté de la valeur d'usage sur la valeur d'échange.
Source : Gouvernement du Québec, *Vocabulaire de la prestation de services*.

VÉRIFICATION – Examen objectif et systématique des activités donnant lieu à l'évaluation indépendante des résultats et de la gestion de ces activités.

BIBLIOGRAPHIES PAR AUTEUR

Denis Bélanger

L'ADMINISTRATION DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE

BANQUE DU CANADA (2011a). *Bulletin hebdomadaire de statistiques financières*, 2 décembre, tableau F1.

BANQUE DU CANADA (2011b). *Rapport sur la politique monétaire*, octobre.

BANQUE DU CANADA (2010). *Pourquoi la cible d'inflation au Canada a-t-elle été établie à 2 % ?*, Documents d'information, août.

BANQUE DU CANADA (2009). *Les avantages d'un bas taux d'inflation*, Documents d'information, septembre.

BANQUE DU CANADA (2001). *Mécanisme de transmission de la politique monétaire*, Documents d'information, juillet.

BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM (2009). *The Structure of the Federal Reserve System*, <http://www.federalreserve.gov/pubs/frseries/frseri3.htm>.

CARNEY, M. (2011). *Le renouvellement du cadre de conduite de la politique monétaire du Canada*, discours prononcé à Montréal le 23 novembre.

KOZICKI, S., E. SANTOR et L. SUCHANEK (2011). « L'expérience internationale du recours à une mesure de politique monétaire non traditionnelle : l'achat d'actifs par la banque centrale », *Revue de la Banque du Canada*, printemps, p. 13-28.

Loi sur la Banque du Canada, L.R.C., 1985, ch. B-2.

MACKLEM, T. (2002). « Les éléments d'information et d'analyse préalables à la prise de décision de la politique monétaire », *Revue de la Banque du Canada*, p. 11-18.

RAGAN, C. (2005). *L'importance de la politique monétaire : une perspective canadienne*, <http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/10/ragan_document.pdf>.

Luc Bernier

LES ENTREPRISES PUBLIQUES

AHARONI, Y. (1986). *The Evolution and Management of State-Owned Enterprises*, Cambridge, Ballinger.

BANCE, P. et L. BERNIER (2011). *Crise contemporaine et renouveau de l'action publique – Vers l'émergence d'un nouveau mode de régulation ?*, Bruxelles, Peter Lang.

BERNIER, L. (2004). « Que faire des sociétés d'État aujourd'hui ? », dans R. Bernier (dir.), *L'état québécois au XXII^e siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 103-124.

BERNIER, L. et L. FARINAS (2010). « Les entreprises publiques du gouvernement du Canada », dans R. Bernier (dir.), *L'espace canadien*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 403-425.

BERNIER, L. et T. HAFSI (2005). « De l'usage fait des données sur les privatisations : entre les statistiques et l'idéologie », dans F. Lacasse et P.-É. Verrier (dir.), *30 ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Paris, Dunod, p. 41-54.

BERNIER, L. et M.-L. PELLETIER (2008). « La gouvernance des sociétés d'État », *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, vol. 21, n° 2, juillet, p. 151-192.

BERNIER, L. et L. SIMARD (2007). « The governance of public enterprises : The Quebec experience », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 78, n° 3, septembre, p. 455-474.

BERNIER, L. *et al.* (1997). « La performance financière des sociétés d'État au Québec », dans M.-M. Guay *et al.* (dir.), *Performance et secteur public : réalités, enjeux et paradoxes*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 97-113.

BHATTACHARYYA, A., E. PARKER et K. RAFFIEE (1994). « An examination of the effect of ownership on the relative efficiency of public and private water utilities », *Land Economics*, vol. 70, p. 197-209.

BISHOP, M. et J. KAY (1988). *Does Privatization Work ?*, Londres, London Business School.

BISHOP, M. et D. THOMPSON (1992). « Regulatory reform and productivity growth in the UK public utilities », *Applied Economics*, vol. 24, p. 1180-1190.

BOARDMAN, A.E., C. LAURIN et A.R. VINING (2002). « Privatization in Canada : Operating and stock price performance with international comparisons », *Canadian Journal of Administrative Sciences*, vol. 19, p. 137-154.

BORINS, S.F. et B.E.C. BOOTHMAN (1985). « Crown corporations and economic efficiency », dans D.G. McFetridge (dir.), *Canadian Industrial Policy in Action*, Toronto, University of Toronto Press, p. 75-129.

BORTOLOTTI, B., M. FANTINI et D. SINISCALCO (1999). *Regulation and Privatisation : The Case of Electricity*, Working paper, Milan, Fondazione ENI-Enrico Mattei (FEEM), p. 1-18.

BOZEC, R. et M. DIA (2003). « L'impact de la commercialisation et de la privatisation sur l'efficacité technique des sociétés d'État au Canada », Ottawa, École de gestion, Université d'Ottawa, p. 1-29.

COOK, T.D. et D.T. CAMPBELL (1979). *Quasi-Experimentation : Design and Analysis Issues for Field Settings*, Boston, Houghton Mifflin.

DEWENTER, K. et P. MALATESTA (2001). « State-owned and privately owned firms : An empirical analysis of profitability, leverage and labor intensity », *American Economic Review*, vol. 9, nº 1, p. 320-334.

FLORIO, M. (2004). *The Great Divestiture : Evaluating the Welfare Impact of the British Privatisations 1979-1997*, Cambridge, MIT Press.

FREDERICKS, W.R. (2011). « Enhancing the role of the boards of directors of state-owned enterprises », *OECD Corporate Governance Working Papers*, nº 2.

GALAL, A. *et al.* (1994). *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises : An Empirical Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1986). *Minding the Public's Business*, Ottawa, Conseil économique, Supply and Services.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2006). *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État*, Québec, Ministère des Finances.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1986). *Privatisation de sociétés d'État : orientations et perspectives* (Rapport Fortier), Québec, Ministre délégué à la Privatisation et Ministère des Finances, février.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1964). *Rapport du comité interministériel d'étude sur le régime des rentes du Québec*, vol. 2, mai.

HAFSI, T. (dir.) (1989). *Strategic Issues in State-Controlled Enterprises*, Greenwich, JAI Press.

HARTLEY, K., D. PARKER et S. MARTIN (1991). « Organizational status, ownership and productivity », *Fiscal Studies*, vol. 12, p. 46-60.

HASKEL, J. et S. SZYMANSKI (1993). « Privatization, liberalization, wages and employment : Theory and evidence for the U.K. », *Economica*, vol. 60, p. 161-182.

HAUBRICH, D. (2001). « UK rail privatization five years down the line : An evaluation of nine policy objectives », *Policy and Politics*, vol. 29, p. 317-336.

HEALD, D. (1985). « Will the privatization of public enterprises solve the problem of control ? », *Public Administration*, vol. 63, p. 7-22.

HOWLETT, M. (2009). « Governance modes, policy regimes and operational plans : A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design », *Policy Sciences*, vol. 42.

HUFFMAN, K.J., J.W. LANGFORD et W.A.W. NEILSON (1985). « Public enterprise and federalism in Canada », dans Richard Simeon (dir.), *Intergovernmental Relations*, Toronto, University of Toronto Press, p. 131-178.

KEELEY, B. et P. LOVE (2011). *From Crisis to Recovery : The Causes, Course and Consequences of the Great Recession*, Paris, OECD Insights.

KIRKPATRICK, G. (2009). *The Corporate Governance Lessons from the Financial Crisis*, Genève, Financial Market Trends, OCDE.

LASCOUMES, P. et P. LE GALÈS (2004). *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de science politique.

LASCOUMES, P. et L. SIMARD (2011). « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, vol. 61, p. 5-22.

LAUX, J.K. et M.A. MOLOT (1988). *State Capitalism : Public Enterprise in Canada*, Ithaca, Cornell University Press.

LYNN, L.E. JR, C.J. HEINRICH et C.J. HILL (2000). « Studying governance and public management : Challenges and prospects », *Journal of Public Administration, Research and Theory*, vol. 10, nº 2, p. 233-261.

MARTIN, S. et D. PARKER (1997). *The Impact of Privatization, Ownership and Corporate Performance in the U.K.*, Londres, Routledge.

MARTIN, S. et D. PARKER (1995). « Privatization and economic performance throughout the UK business cycle », *Managerial and Decision Economics*, vol. 16, p. 225-237.

MASSEY, A. (2011). « Nonsense on stilts : United Kingdom perspectives on the global financial crisis », *Public Organization Review*, vol. 11, p. 61-75.

MCROBERTS, K. (1993). *Quebec : Social Change and Political Crisis*, 3e éd., Toronto, McClelland and Stewart.

MEGGINSON, W.L. et J.M. NETTER (2001). « From state to market : A survey of empirical studies on privatization », *Journal of Economic Literature*, vol. 39, p. 321-389.

Molz, R. et T. Hafsi (1997). « Evaluation and assessment of privatization outcomes : A conceptual model and empirical evidence », *Environment and Planning C : Government and Policy*, vol. 15, p. 481-495.

Morrison, H. (1933). *Socialization and Transport*, Londres, Constable, p. 155-156.

Nellis, J. et S. Kiteri (1989). « Public enterprise reform : Privatization and the World Bank », *World Development*, vol. 17, p. 659-672.

Parenteau, R. (1980). *Les sociétés d'État : autonomie ou intégration*, Montréal, École des HEC, document témoin de la rencontre du 8 mai.

Pirie, M. (1985). *Dismantling the State : The Theory and Practice of Privatization*, Dallas, National Center for Policy Analysis.

Prizzia, R. (2001). « Privatization and social responsibility », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 14, p. 450-464.

Roberts, A. (2002). « A fragile state : Federal public administration in the 20th century », dans C. Dunn (dir.), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Toronto, Oxford University Press, p. 18-36.

Salamon, L.M. (2002). *The Tools of Government*, Oxford, Oxford University Press.

Simard, C. et L. Bernier (1992). *Introduction à l'administration publique*, Montréal, Boréal.

Simard, L., A. Dupuis et L. Bernier (2006). « Entreprises publiques et intérêt général à l'heure de la gouvernance », *Administration publique du Canada*, vol. 49, nº 3, p. 308-333.

Skocpol, T. (1985). « Bringing the state back in : Strategies of analysis in current research », dans P.B. Evans, D. Ruschemeyer et T. Skocpol (dir.), *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press, p. 3-37.

Sokol, D.D. (2009). « Competition policy and comparative governance of state-owned enterprises », *Brigham Young University Law Review*, nº 6, p. 1713-1812.

Stanbury, W. (1994). « Privatization by federal and provincial governments in Canada : An empirical study », dans J.I. Gow et R. Bernier (dir.), *Un État réduit ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 165-219.

Thatcher, M. (1993). *The Downing Street Years*, New York, Harper-Collins.

Thompson, J.D. (1968). *Organizations in Action*, New York, McGraw-Hill.

Vickers, J. et G. Yarrow (1988). *Privatization : An Economic Analysis*, Cambridge, The MIT Press.

Vining, A.R. et A.E. Boardman (1992). « Ownership versus competition : Efficiency in public enterprise », *Public Choice*, vol. 73, p. 205-239.

Yarrow, G. (1989). « Privatization and economic performance in Britain », *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 31, p 303-344.

Young, R.A., P. Faucher et A. Blais (1984). « The concept of province-building : A critique », *Revue canadienne de science politique*, vol. 17, p. 783-818.

Maxime Boucher et Denis Saint-Martin

LA NOUVELLE BUREAUCRATIE DE L'INTÉGRITÉ : LES POLITIQUES PUBLIQUES D'ÉTHIQUE ET DE LOBBYING

Baker, R.A. (1985). « The history of congressional ethics », dans B. Jennings et D. Calaghan (dir.), *Representation and Responsibility. Exploring Legislative Ethics*, New York, Plenum Press, p. 3-27.

Behnke, N. (2004). « Monitoring public administrators or signaling trustworthiness to the demos ? The two functions of ethics regulations », document présenté à au groupe d'étude Ethics and Integrity of Governance de l'EGPA, Ljubljana, 1-4 septembre.

Commissaire au lobbyisme du Québec (2003). *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, D. 179-2003, 2003 G.O. 2, 1244.

Demmke, C. *et al.* (2007). *Regulating Conflict of Interest for Holders of Public Office in the European Union*, Bruxelles, Commission européenne.

GINSBERG, B. et M. SHEFTER (1990). *Politics by Other Means : The Declining Importance of Elections in America*, New York, Basic Books.

HOLMAN, C. (2006). *Origins, Evolution and Structure of the Lobbying Disclosure Act*, Washington, Public Citizen.

NORRIS, P. (2011). *Democratic Deficit : Critical Citizens Revisited*, Cambridge, Cambridge University Press.

ROBITAILLE, A. (2012). « Le code d'éthique permet à Charest d'accepter un séjour privé », *Le Devoir*, 17 février, p. A1.

RUSH, M. (1998). « The Canadian experience : The *Lobbyists Registration Act* », *Parliamentary Affairs*, vol. 51, nº 4, p. 516-523.

SAINT-MARTIN, D. (2009). « La régulation de l'éthique parlementaire », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 126, janvier-juin, p. 21-37.

SAINT-MARTIN, D. (2008). « The Watergate effect ; or, Why is the ethics bar constantly rising ? », dans C. Trost et A. Gash (dir.), *Conflict of Interest in Public Life*, New York, Cambridge University Press.

SAINT-MARTIN, D. (2005). « Path dependency and self-reinforcing processes in the regulation of ethics in politics », *International Journal of Public Management*, vol. 8, nº 4, p. 4-22.

SAINT-MARTIN, D. et F. THOMPSON (2006). *Public Ethics and Governance : Standards and Practices in Comparative Perspective*, New York, Oxford-Elsevier.

STAPENHURST, F. et R. PELIZZO (2004). *Legislative Ethics and Codes of Conduct*, Washington, The World Bank Institute.

STRAUSS, J.R. (2011). *Lobbying Registration and Disclosure : Before and After the Enactment of the Honest Leadership and Open Government Act of 2007*, Washington, Congressional Research Service.

THOMAS, C.S. (1998). « Interest group regulation across the United States : Rationale, development and consequences », *Parliamentary Affairs*, vol. 5, nº 4, p. 500-515.

TOLCHIN, M. et S. TOLCHIN (2003). *Glass Houses. Congressional Ethics and the Politics of Venom*, Boulder, Westview.

Nathalie Burlone

LA DÉCISION ET LE PROCESSUS DÉCISIONNEL

ALLISON, G. et P. ZELIKOW (1999). *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Addison-Wesley.

ANDERSON, J.E. (2002). *Public Policymaking : An Introduction*, 5e éd., Boston, Houghton Mifflin College.

AREND, S. et C. RABIER (2000). *Le processus politique : environnements, prise de décision et pouvoir*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.

BAKVIS, H. et L. JUILLET (2004). *Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada.

BOUSSAGUET, L., S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.) (2004). *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Science Po.

BREWER, G.D. et P. DELEON (1983). *The Foundations of Policy Analysis*, Homewood, Dorsey.

BROOKS, S. et L. MILJAN (2003). *Public Policy in Canada : An Introduction*, 4e éd., Oxford, Oxford University Press.

BURLONE, N. (2003). *L'élaboration d'une politique de famille*, Toronto, Étude de cas nº 3.05, Programmes d'études de cas – série 3.0, Institut d'administration publique du Canada.

COHEN, M.D., J.G. MARCH et J.P. OLSEN (1991). « Le modèle du ''Garbage Can'' dans les anarchies organisées », dans J.G. March (dir.), *Décisions et organisations*, Paris, Éditions d'Organisation, p. 163-204.

CYERT, R.M. et J.G. MARCH (1992). *A Behavioral Theory of the Firm*, 2e éd., Cambridge, Wiley Blackwell.

DOBUZINSKI, L., M. HOWLETT et D. LAYCOCK (1996). *Policy Studies in Canada : The State of the Art*, Toronto, University of Toronto Press.

DOERN, G.B. et R.W. PHIDD (1992). *Canadian Public Policy : Ideas, Structures and Process*, Scarborough, Nelson Canada.

DRYZEK, J. et D. BOBROW (1987). *Policy Analysis by Design*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

DUNN, W. (2003). *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, PrenticeHall.

EASTON, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

ETZIONI, A. (1967). « Mixed scanning : A "third" approach to decision making », *Public Administration Review*, vol. 67, nº 5, p. 385-392.

FISHER, F., G.J. MILLER et M.S. SIDNEY (2007). *Handbook of Public Policy Analysis,* Boca Raton, CRC Press.

FORESTER, J. (1984). « Bounded rationality and the politics of muddling through », *Public Administration Review*, vol. 44, nº 1, p. 23-31.

HEINEMAN, R. *et al.* (2002). *The World of the Policy Analyst : Rationality, Values and Politics*, New York, Chatham House.

HOWLETT, M., M. RAMESH et A. PERL (2009). *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems*, 3e éd., Oxford, Oxford University Press.

JENKINS, W. (1978). *Policy Analysis : A Political and Organizational Perspective*, Londres, Martin Robertson.

JONES, J.A. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*, 3e éd., Monterey, Brooks/Cole Publishing Company.

KINGDON, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins.

LASSWELL, H. D. (1971). *A Pre-view of Policy Sciences*, New York, American Elsevier.

LASSWELL, H.D. (1956). *The Decision Process : Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland Press.

LEMIEUX, V. (2002). *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*, 2e éd., Québec, Les Presses de l'Université Laval.

LEMIEUX, V. (1999). *Les réseaux d'acteurs sociaux*, Paris, Presses universitaires de France.

LENIHAN, D. (2012). *Rescuing Policy : The Case for Public Engagement*, Ottawa, Public Policy Forum.

MAZMANIAN, D. et P. SABATIER (1990). *Implementation and Public Policy*, Lanham, University Press of America.

MCCOOL, D.C. (1995). *Public Policy Theories, Models, and Concepts* : *An Anthology*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

MERCIER, J. (2002). *L'administration publique : de l'école classique au nouveau management public*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

MORAN, M., M. REIN et R.E. GOODIN (dir.) (2006). *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.

MULLER, P. (2006). *Les politiques publiques*, 6e éd., Paris, Presses universitaires de France.

PAL, L. (2006). *Beyond Policy Analysis : Public Issue Management in Turbulent Times*, 3e éd., Scarborough, Nelson Canada.

PARSONS, W. (1995). *Public Policy : An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham, Edward Edgar.

PRESSMAN, J. et A. WILDAVSKY (1984). *Implementation*, 3e éd., Berkeley, University of California Press.

SABATIER, P.A. (dir.) (2007). *Theories of the Policy Process*, 2e éd., Cambridge, Westview Press.

SIMON, H.A. (1997). *Administrative Behavior : A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, 4e éd., New York, Free Press.

STONE, D. (2002). *Policy Paradox : The Art of Political Decision Making*, New York, W.W. Norton.

THEODOULOU, S.Z. et M.A. CAHN (1995). *Public Policy : The Essential Readings*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

WILDAVSKY, A. (1987). *Speaking Truth to Power : The Art and Craft of Policy Analysis*, 2e éd., New Brunswick, Transaction Books.

Éric Champagne

L'ORGANISATION ET LES STRUCTURES GOUVERNEMENTALES DANS LE CONTEXTE CANADIEN : FÉDÉRALISME, CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION

ALCAUD, D. (2012). « Centralisme », *Encyclopédie Universalis*.

ANDERSON, G. (2010a). *Le fédéralisme : une introduction*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.

ANDERSON, G. (2010b). *Fiscal Federalism : A Comparative Introduction*, Oxford, Oxford University Press.

ANDREW, C., K. GRAHAM, et S.D. PHILLIPS (2006). *Urban Affairs : Back on the Policy Agenda*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

ASSELIN, R.B. (2001). *L'union sociale canadienne : questions relatives au partage des pouvoirs et au fédéralisme fiscal*, Bibliothèque du Parlement, Division des affaires politiques et sociales, PRB 00-31F, <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0031-f.pdf>, consulté le 12 mai 2012.

BAKVIS, H. et G. SKOGSTAD (2008). *Canadian Federalism : Performance, Effectiveness and Legitimacy*, 2e éd., Oxford, Oxford University Press.

BERNIER, L. et S. ANGERS (2010). « Le NMP ou le nouveau management public », dans S. Paquin, L. Bernier et G. Lachapelle (dir.), *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 229-254.

BIRD, R.M. et F. VAILLANCOURT (2001). « Fiscal arrangements for maintaining an effective state in Canada », *Environment and Planning C : Government and Policy*, vol. 19, p. 163-187.

BOJORQUEZ, F., E. CHAMPAGNE et F. VAILLANCOURT (2009). « Federal grants to municipalities in Canada : Nature, importance and impact on municipal investments », *Canadian Public Administration*, vol. 53, no 3, p. 439-455.

BRADFORD, N. (2004). « Place matters and multi-level governance : Perspectives on a new urban policy paradigm », *Policy Options*, p. 39-44.

CHAMPAGNE, É. (à paraître). « Tracking the growth of the federal municipal infrastructure program under different political regimes », dans C. Andrew et K. Graham, *Federal-Local Multi-level Governance in Canada*, Montréal, McGill-Queens.

CHAMPAGNE, E. et B.M. OUEDRAOGO (2010). « Decentralization in Burkina Faso : A policy reform process in slow motion », dans Jorge Martinez-Vazquez et François Vaillancourt (dir.), *Decentralization in Developing Countries, Global Perspectives on the Obstacles to Fiscal Devolution*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 303-326.

DIGIACOMO, G. et M. FLUMIAN (dir.) (2010). *The Case for Centralized Federalism*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.

DUNN, C. (2008). *Provinces : Canadian Provincial Politics*, 2e éd., Toronto, University of Toronto Press.

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2012). *L'État québécois en perspective*, Montréal, Observatoire de l'administration publique, <http://www.etatquebecois.enap.ca/>, consulté le 8 février 2012.

FREDERICKSON, H.G. et K.B. SMITH (2003). « Theories of bureaucratic politics », dans H.G. Frederickson et K.B. Smith, *The Public Administration Theory Primer*, Boulder, Westview Press, p. 41-66.

GAGNON, A.G. (dir.) (2006). *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2012). « Organisme parapublic », *Thésaurus de l'activité gouvernementale*, <http://www.thesaurus.gouv.qc.ca/>, consulté le 8 février 2012.

HUBBARD, R. et G. PAQUET (dir.) (2010). *The Case for Decentralized Federalism*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.

HUGHES, O. (2003). « The traditional model of public administration », dans O.E. Hughes (dir.), *Public Management & Administration : An Introduction*, 3e éd., New York, Palgrave Macmillan, p. 17-43.

JOANIS, M. (2010). « Les politiques publiques à l'ère du fédéralisme flexible », dans S. Paquin, L. Bernier et G. Lachapelle, *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 337-354.

LEMIEUX, V. (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, coll. « Politique et économie ».

LEMIEUX, V. (1997). *La décentralisation*, Québec, Les Éditions de l'IQRC, coll. « Diagnostic ».

LENIHAN, D. (2012). *Rescuing Policy : The Case for Public Engagement*, Ottawa, Public Policy Forum.

LITVACK, J. et J. SEDDON (dir.) (1999). *Decentralization Briefing Notes*, Washington, World Bank Institute, WBI Working Papers.

MERCIER, J. (2002). « Administration publique et études administratives », dans J. Mercier, *L'administration publique : de l'école classique au nouveau management public*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 17-61.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA (2012). *Textes constitutionnels*, Ottawa, Gouvernement du Canada, <http://lois-laws.justice.gc.ca/fra/const/Const_index.html>, consulté le 8 février 2012.

MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA (2012). *Transferts fédéraux aux provinces et aux territoires*, Ottawa, Gouvernement du Canada, <http://www.fin.gc.ca/access/fedprov-fra.asp>, consulté le 12 mai 2012.

MONTPETIT, É. (2007). *Le fédéralisme d'ouverture : la recherche d'une légitimité canadienne au Québec*, Québec, Éditions du Septentrion.

OATES, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace.

OLIVER, P.C. (2005). *The Constitution of Independence : The Development of Constitutional Theory in Australia, Canada, and New Zealand*, Oxford, Oxford University Press.

OSBORNE, D. et T. GAEBLER (1993). *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Plume.

OSBORNE, S.P. (dir.) (2010). *The New Public Governance ? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Londres, Routledge.

OSTROM, V. (1971). « Public choice : A different approach to the study of public administration », *Public Administration Review*, vol. 31, nº 2, p. 203-216.

PARLEMENT DU CANADA (2012). *C-311 : Loi visant à assurer l'acquittement des responsabilités du Canada pour la prévention des changements climatiques dangereux. Historique du projet de loi*, LegisInfo, <http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?billId=4328110&Mode=1&Language=F>.

PELLETIER, R. (2008). *Le Québec et le fédéralisme canadien. Un regard critique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

PELLETIER, R. et M. TREMBLAY (dir.) (2009). *Le parlementarisme canadien*, 4e éd., Québec, Les Presses de l'Université Laval.

PILETTE, L. (1993). *La Constitution canadienne*, Montréal, Boréal, coll. « L'express du savoir ».

RICHER, K. (2007). *Le pouvoir fédéral de dépenser*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Gouvernement du Canada.

ROCHER, F. et M. SMITH (2003). « The four dimensions of Canadian federalism », dans F. Rocher et M. Smith, *New Trends in Canadian Federalism*, 2e éd., Peterborough, Broadview Press, p. 21-44.

RONDINELLI, D.A. (1981). « Government decentralization in comparative perspective : Theory and practice in developing countries », *International Review of Administrative Science*, vol. 47, p. 133-145.

SANCTON, A. et R. YOUNG (2003). « Paul Martin and cities : Show us the money », *Policy Options*, décembre-janvier, p. 29-34.

SIMEON, R. (2002). « Federalism and intergovernmental relations », dans C. Dunn (dir.), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Oxford, Oxford University Press.

SMITH, D.E. (2010). *Federalism and the Constitution of Canada*, Toronto, University of Toronto Press.

SMITH, D.E. (2007). *The People's House of Commons : Theories of Democracy in Contention*, Toronto, University of Toronto Press.

STATISTIQUE CANADA (2012a). *Chiffres du recensement de 2011*, <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/index-fra.cfm/>, consulté le 8 février 2012.

STATISTIQUE CANADA (2012b). *Recensement 2011, Série Perspective géographique*, <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/as-sa/fogs-spg/Index-fra.cfm?Lang=Fra>, consulté le 12 mai 2012.

STATISTIQUE CANADA (2012c). *Emploi, salaires et traitements dans le secteur public*, CANSIM, tableau 183-0002, <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l02/cst01/govt54a-fra.htm>, consulté le 12 mai 2012.

STATISTIQUE CANADA (2009). *Système de gestion financière (SGF) 2009*, <http://www.statcan.gc.ca/pub/68f0023x/68f0023x2006001-fra.htm>, consulté le 12 mai 2012.

STATISTIQUE CANADA (2008). *Guide du secteur public du Canada*, <http://publications.gc.ca/collections/collection_2008/statcan/12-589-X/12-589-XIF2007001.pdf>, consulté le 12 mai 2012.

STEVENSON, G. (2012). « Fédéralisme », *L'Encyclopédie canadienne*, Fondation Historica, <http://www.thecanadianencyclopedia.com>, consulté le 8 février 2012.

STEVENSON, G. (2009). *Unfulfilled Union : Canadian Federalism and National Unity*, 5e éd., Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

STEWART, J.B. et J.C. COURTNEY (2012). « Parlement », *L'Encyclopédie canadienne*, Fondation Historica, <http://www.thecanadianencyclopedia.com>, consulté le 8 février 2012.

Turgeon, L. (2006). « Les villes dans le système intergouvernemental canadien », dans A.G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 403-427.

Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*, Oxford, Oxford University Press, p. 324-358.

Wolfe, J.M. (2003). « A national urban policy for Canada ? Prospects and challenges », *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 12, nº 1.

Young, R. et C. Leuprecht (dir.) (2004). *Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Martin Coiteux

L'ADMINISTRATION DES LIENS ÉCONOMIQUES AVEC L'EXTÉRIEUR

Affaires étrangères et Commerce international Canada (s.d.). *Accords et négociations*, <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/index.aspx?lang=fra&view=d>, consulté le 11 février 2012.

Affaires étrangères et Commerce international Canada (s.d.). *Le Canada et les négociations sur le partenariat transpacifique*, <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/tpp-ptp.aspx?lang=fra&view=d>, consulté le 13 février 2012.

Agence des services frontaliers du Canada (2010). *Tarifs des douanes – Annexe*, <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/trade-commerce/tariff-tarif/2010/01-99/ch04-t2010-01-fra.pdf>, consulté le 10 septembre 2011.

Boulay, C. (2004). *Les politiques et pratiques commerciales québécoises en matière de boissons alcooliques dans le contexte du droit commercial international*, mémoire présenté à la Faculté des études supérieures en vue de l'obtention du grade de maîtrise en droit (LL.M.) de l'Université de Montréal, décembre.

Coiteux, M. et F. Leroux (2007). « Les affaires internationales dans un environnement transformé par la mondialisation », *Gestion – Revue internationale de gestion*, vol. 32, nº 3, p. 121-128.

Commission canadienne du lait (2010). *Rapport annuel 2009-2010*, <http://www.cdc-ccl.gc.ca/CDC/userfiles/file/CDC10_Web_fr.pdf>, consulté le 13 février 2012.

Fafard, P. et P. Leblond (2012). « L'accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne : défis pour le fédéralisme canadien », *L'actualité fédérale*, vol. 3, nº 1, janvier.

Friedman, T.L. (2007). *The World Is Flat. A Brief History of the Twenty-First Century*, New York, Farrar, Straus and Giroux.

Gouvernement du Québec, Ministère du Développement économique et de l'Innovation, Export Québec (s.d.). *Buy American : entente entre le Canada et les États-Unis*, <http://www.mdeie.gouv.qc.ca/objectifs/exporter/par-pays/amerique/canada>, consulté le 13 février 2012.

Groupe AGÉCO (s.d.). *Statistiques*, <http://www.groupeageco.ca/fr/statistiques/>, consulté le 10 septembre 2011.

Mandel-Campbell, A. (2007). *Why Mexicans Don't Drink Molson*, Vancouver, Douglas and McIntyre.

Organisation mondiale du commerce (s.d.). *Canada – Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers*, <http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds113_f.htm>.

Organisation mondiale du commerce (s.d.). *Note d'information : l'Accord sur les marchés publics (AMP)*, <http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min11_f/brief_gpa_f.htm>, consulté le 13 février 2012.

Ostry, S. (2006). « The world trading system : In the fog of uncertainty », *The Review of International Organizations*, vol. 1, nº 2, p. 139-152.

Christian Deblock et Sylvain Zini

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Ouvrages de référence sur la politique économique

Bénassy-Quéré, A. *et al.* (2009). *Politique économique. Ouvertures économiques*, 2e éd., Bruxelles, De Boeck.

Généreux, J. (1999). *Introduction à la politique économique*, 3e éd., Paris, Seuil.

Généreux, J. (1996). *L'économie politique. Analyse économique des choix publics et de la vie politique*, Paris, Larousse.

Greffe, X. (1991). *Politique économique. Programmes, instruments, perspectives*, 2e éd., Paris, Economica.

Guerrien, B. (2002). *Dictionnaire d'analyse économique : microéconomie, macroéconomie, théorie des jeux, etc.*, 3e éd., Paris, La Découverte.

Organisation de coopération et de développement économiques (2011). *Les 50 ans de l'OCDE. Changements de paradigme dans la conduite de la politique économique*, Paris, OCDE.

Politique et coopération économique internationales

Brunelle, D., C. Deblock et R. Sarrasin (2001). « Libre-échange et gouvernance : le Canada et la politique de continentalisation », *Continentalisation*, Cahier de recherche 01-01, janvier.

Deblock, C. et M. Rioux (2008). « L'impossible coopération fiscale internationale », *Éthique publique*, vol. 10, no 1, printemps, p. 9-34.

Nyahoho, E. (2011). *Le commerce international : théories, politiques et perspectives industrielles*, 4e éd., Québec, Presses de l'Université du Québec.

Expérience canadienne

Références générales

Easterbrook, W.T. et M.H. Watkins (dir.) (1988). *Approaches to Canadian Economic History*, Toronto, McClelland and Stewart.

Eden, L. et M. Apple Molot (1993). « Canada's national policies : Reflection on 125 years », *Canadian Public Policy,* vol. 19, no 3, p. 232-251.

Politique budgétaire

Maslove, A.M. (dir.) (2010). *How Ottawa Spends, 2009-2010. Economic Upheaval and Political Dysfunction,* Montréal et Kingston, McGill-Queens University Press, publication annuelle.

Noël, A. (2008). « Fédéralisme d'ouverture et pouvoir de dépenser au Canada », *Revista d'estudis autonòmics i federals*, no *7*, p. 10-36.

Politique monétaire

Chant, J. (2005-2006). « La construction d'une politique monétaire adaptée à la réalité canadienne », *Revue de la Banque du Canada*, hiver, p. 29-34.

Élie, B. (2002). *Le régime monétaire canadien*, 2e éd., Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Politiques sociales

Boismenu, G. (2008). « Fédéralisme et politiques sociales au Canada », *Revue française des affaires sociales*, vol. 4, no 4, p. 7-14.

Noël, A. (2007). « Gouverner à plusieurs : la protection sociale au Canada et au Québec », *Informations sociales*, nº 143, octobre, p. 17-27.

Vaillancourt, Y. (2002). « Le modèle québécois de politiques sociales et ses interfaces avec l'union sociale canadienne », *Enjeux publics*, vol. 3, nº 2.

Sur le Québec

Tremblay, D.-G. (2004). « L'État », dans D.-G. Tremblay et V. Van Schendel, *Économie du Québec : régions, acteurs, enjeux*, 2e éd., Québec, Télé-Université, p. 747-824.

Sites Internet

Gouvernement du Canada

Conseil du Trésor, <http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/index-fra.asp>.

Banque du Canada, <http://www.banqueducanada.ca/>.

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Canada (MAECI), <http://www.international.gc.ca/menu-fr.asp>.

Ministère des Finances, <http://www.fin.gc.ca/fin-fra.asp>.

Ministères et agences du Canada, <http://www.canada.gc.ca/depts/major/depind-fra.html>.

Ressources humaines et développement des compétences Canada (RHDCC), <http://www.rhdcc.gc.ca/>.

Centres et instituts de recherche

C.D. Howe Institute, <http://www.cdhowe.org/>.

Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM), <http://www.ceim.uqam.ca/>.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, <http://www.usherbrooke.ca/chaire-fiscalite/>.

CIRANO, <http://www.cirano.qc.ca/>.

Conference Board du Canada, <http://www.conferenceboard.ca/>.

Institut de recherche en économie contemporaine (IREC), <http://www.irec.net/>.

Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), <http://www.irpp.org/>.

André Donneur

L'ADMINISTRATION DE LA DIPLOMATIE

Acheson, D. (1958a). *Meetings at the Summit : A Study in Diplomatic Method*, Durham, University of New Hampshire Press.

Acheson, D. (1958b). *Power and Diplomacy*, Cambridge, Harvard University Press.

Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada (1991). *Rapport annuel 1990-1991*, Ottawa, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada.

Allison, G. (1971). *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown.

Bundy, H.H. et J.G. Rogers (1949). *The Organization of the Government for the Conduct of Foreign Affairs*, Washington, Government Printing Office.

Cadieux, M. (1962). *Le diplomate canadien*, Montréal, Fides.

Cahier, P. (1962). *Le droit diplomatique contemporain*, Genève, IUHEI.

Chazelle, J. (1968). *La diplomatie*, Paris, Presses universitaires de France.

Der Derian, J. (1987). *On Diplomacy : A Genealogy of Western Estrangement*, Oxford, Basic Blackwell.

Donneur, A. (1994). *Politique étrangère canadienne*, Montréal, Guérin universitaire.

Donneur, A. et O. Beylerian (1987). « La politique étrangère : état des travaux scientifiques », dans B. Korany (dir.), *Analyse des relations internationales : approches, concepts et données*, Montréal, Gaëtan Morin, p. 221-251.

Farrell, R.B. (1969). *The Making of Canadian Foreign Policy*, Scarborough, Prentice-Hall.

Guggenheim, P. (1953). *Traité de droit international public*, Genève, Georg.

Hamlin, D.L.B. (dir.) (1961). *Diplomacy in Evolution*, Toronto, University of Toronto Press.

Hilliker, J. (1990). *Le ministère des Affaires extérieures du Canada.* Vol. 1 : *Les années de formation, 1909-1946*, Québec, Les Presses de l'Université Laval / Institut d'administration publique du Canada.

Hilliker, J. et D. Barry (1995). *Le ministère des Affaires extérieures du Canada.* Vol. 2 : *L'essor, 1946-1968*, Québec, Les Presses de l'Université Laval / Institut d'administration publique du Canada.

Holsti, K.J. (1983). *International Politics : A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

Kaufmann, J. (1968). *Conference Diplomacy : An Introductory Analysis*, Leyden, Sijthoff.

Lauren, P.G. (dir.) (1979). *Diplomacy : New Approaches in History, Theory, Policy*, New York, Free Press.

Nicholson, Sir H.G. (1964). *Diplomacy*, Londres, Oxford University Press.

Nossal, K., S. Roussel et S. Paquin (2011). *International Policy and Politics in Canada*, Toronto, Pearson Canada.

Nossal, K., S. Roussel et S. Paquin (2007). *Politique étrangère et défense au Canada et au Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Rosenau, J. (1981). *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York, Macmillan.

Satow, Sir E. (1957). *A Guide to Diplomatic Practice*, Londres, Longmans Green.

Shea, M. (1996). *To Lie Abroad : Diplomacy Reviewed*, Londres, Sinclair-Stevenson.

Lucie Dumais

L'ÉTAT ET LES POLITIQUES SOCIALES : DISPOSITIFS DE PROTECTION, SOLIDARITÉS ET AUTRES MUTATIONS

Astier, I. (2010). *Sociologie du social et de l'intervention sociale*, Paris, Armand Collin.

Astier, I. (1997). *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris, Desclée de Brouwer.

Auclair, R. (2003). *Introduction à la sécurité sociale au Québec*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

Barbier, J.-C. et B. Théret (2004). *Le nouveau système français de protection sociale*, Paris, Repères / La Découverte.

Battle, K., M. Mendelson et S. Torjman (2006). *Towards a New Architecture for Canada's Adult Benefits*, Toronto, Caledon Institute.

Béland, D. (2007). « The social exclusion discourse : Ideas and policy change », *Polity and Politics*, vol. 35, nº 1, p. 123-139.

Béland, D. (2002). « Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales : une perspective sociologique », *Politique et sociétés*, vol. 23, nº 3, p. 21-39.

Bélanger, P.R. et B. Lévesque (1990). « Le système de santé et de services sociaux au Québec : crise des relations de travail et du mode de consommation », *Sociologie du travail*, vol. 2, nº 90, p. 231-244.

Bernard, P. et S. Saint-Arnaud (2004). « Du pareil au même ? La position des quatre principales provinces canadiennes dans l'univers des régimes providentiels », *Cahiers canadiens de sociologie / The Canadian Journal of Sociology*, vol. 29, nº 2, p. 209-239.

Bernier, N.F. (2003). *Le désengagement de l'État-providence*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Boltanski, L. et E. Chiapello (2011). *Le nouvel esprit du capitalisme,* Paris, Gallimard.

Bouchard, M.J. et M. Hudon (dir.) (2008). *L'habitation communautaire. Se loger autrement au Québec*, Montréal, Saint-Martin.

Boucher, N., P. Fougeyrollas et C. Gaucher (2003). « Development and transformation of advocacy in the disability movement of Québec », dans D. Stienstra et A. Wight-Felske (dir.), *Making Equality. History of Advocacy and Persons with Disabilities in Canada*, Concord, Captus Press, p. 137-162.

Bourque, D. (2009). *Concertation et partenariat,* Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Initiatives ».

Cameron, D. et F. Valentine (dir.) (2001). *Disability and Federalism,* Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Campeau, G. (2001). *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi : l'histoire du régime canadien et de son détournement*, Québec, Boréal.

Castel, R. (2009). *La montée des incertitudes*, Paris, Seuil / La couleur des idées.

Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard.

Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion – CEPE (2011). *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec : vers l'horizon 2013. État de situation 2011*, Québec, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Cohen, Y. (2011). *Femmes philanthropes,* Montréal, Presses de l'Université de Montréal / Champ libre.

Côté, L., B. Lévesque et G. Morneau (dir.) (2009). *État stratège et participation citoyenne*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Dansereau, F., avec la coll. de L. Aubrée *et al.* (2005). *Politiques et intervention en habitation*, Québec, Les Presses de l'Université Laval / Société d'habitation du Québec.

Dubet, F. (2009). *Le travail des sociétés*, Paris, Seuil.

Ducharme, M.-N. et Y. Vaillancourt (2012). « The AccèsLogis Québec program : 15 years of partnership between the State and the social economy », *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, nº 1, p. 16-29.

Dufour, P., A. Noël et G. Boismenu (2003). *L'aide au conditionnel : la contrepartie dans les mesures d'assistance envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Esping-Andersen, G., avec B. Palier (2008). *Trois leçons sur l'État-providence*, Paris, Seuil, coll. « République des idées ».

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press [version française : *Les trois mondes de l'État-providence*, 1999].

Esping-Andersen, G., avec D. Gallie, A. Hemerijck et J. Myles (2002). *Why We Need a New Welfare State*, New York, Oxford University Press.

Evers, A. et J.-L. Laville (dir.) (2004). *The Third Sector in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.

Gagnon, A.-G. (dir.) (2006). *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Godbout, L. et S. St-Cerny (2008). *Le Québec, un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

Groulx, L.-H. (2005). *Revenu minimum garanti*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Guest, D. (1993). *Histoire de la sécurité sociale au Canada*, Montréal, Boréal.

Honneth, A. (2008). *La société du mépris. Vers une nouvelle théorie critique*, Paris, La Découverte / Poche.

Jenson, J., B. Marques-Pereira et É. Remacle (dir.) (2007). *L'État des citoyennetés en Europe et dans les Amériques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Jetté, C. (2008). *Les organismes communautaires et la transformation de l'État-providence. Trois décennies de coconstruction dans le domaine de la santé et des services sociaux*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Jetté, C. et G. Shields (dir.) (2010). *Le développement de l'économie sociale au Québec*, Montréal, Saint-Martin.

Larose, G. *et al.* (2004). « Contributions de l'économie sociale au renouvellement des politiques et des pratiques dans le domaine de l'insertion socioéconomique, de 1983 à 2003 », *Cahiers du LAREPPS*, nº 04-03, avril, <http://www.larepps.uqam.ca/Page/cahier_chrono.aspx>.

LAVILLE, J.-L. et M. NYSSENS (dir.) (2001). *Les services sociaux entre associations, État et marché. L'aide aux personnes âgées*, Paris, La Découverte / MAUSS / CRIDA.

LEFÈVRE, S., G. BOISMENU et P. DUFOUR (2011). *La pauvreté. Quatre modèles sociaux en perspective*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal / Champ libre.

LEWIS, J. (2004). « The state and the third sector in modern welfare states : Independence, instrumentality, partnership », dans A. Evers et J.L. Laville (dir.), *The Third Sector in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 169-187.

LEWIS, J. (1999). « *New Labour*, nouvelle Grande-Bretagne ? Les politiques sociales et la "troisième voie" », *Lien social et Politiques – RIAC*, nº 4, printemps, p. 61-70.

MAIONI, A. (1998). « Les politiques sociales », dans M. Tremblay (dir.), *Les politiques publiques canadiennes*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 111-134.

MAJNONI D'INTIGNANO, B. (1993[1997]). *La protection sociale*, Paris, Le Livre de poche.

MARSHALL, T.H. et T. BOTTOMORE (dir.) (1950). *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto.

MAYER, R. (1995). « L'évolution des services sociaux », dans F. Dumont, S. Langlois et Y. Martin (dir.), *Traité des problèmes sociaux*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, p. 1013-1033.

MÉNY, Y. et J.-C. THOENIG (1989). *Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France / Thémis.

MOREL, S. (2000). *Les logiques de la réciprocité. Les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France*, Paris, Presses universitaires de France.

MYLES, J. (2000). *La maturation du système de revenu de retraite du Canada*, Ottawa, Statistique Canada, mars, <http://www.statcan.ca/bsolc/olc-cel/olc-cel?catno=11F0019M2000147&lang=fra>.

MYLES, J. et P. PIERSON (1999). « La réforme des États-providences ''libéraux'' au Canada et aux États-Unis, ou la revanche de Friedman », *Lien social et politiques – RIAC*, vol. 42, automne, p. 25-36.

NOËL, A. (2007). « Gouverner à plusieurs. La protection sociale au Canada et au Québec », *Informations sociales*, nº 143, p. 17-27.

NOËL, A. (2006). « Équilibre et déséquilibre dans le partage des ressources financières », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 305-338.

NOËL, A. (2001). « Les prérogatives du pouvoir dans les relations intergouvernementales », *Enjeux publics*, vol. 2, nº 6, <http://www.irpp.org/fr/pm/archive/pmvol2no6f.pdf>.

NUSSBAUM, M.C. (2000). *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge, Cambridge University Press.

OLSEN, G.M. (1994). « Locating the Canadian welfare state : Family policy and health care in Canada, Sweden, and the United States », *Canadian Journal of Sociology*, vol. 19, nº 1, p. 1-20.

ORLOFF, A.S. (2006). « L'adieu au maternalisme ? Politiques de l'État et emploi des mères en Suède et aux États-Unis », *Recherches et prévisions*, nº 83, mars, p. 9-28.

PALIER, B. (2004). *Social Protection Reforms in Europe : Strategies for a New Social Model*, CPRN Social Architecture Papers, Research Report F/37, janvier.

PAQUIN, S., L. BERNIER et G. LACHAPELLE (dir.) (2010). *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

PARTENARIAT FAMILLES EN MOUVANCE ET DYNAMIQUES INTERGÉNÉRATIONNELLES (2009). *Pour agir : comprendre les solidarités familiales,* Montréal, Centre Urbanisation Culture Société, INRS, <http://partenariat-familles.ucs.inrs.ca/DocsPDF/SolidaritesFamiliales.pdf>.

PIERSON, P. (dir.) (2001). *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

PITROU, A. (1978). *Vivre sans famille ? Les solidarités familiales dans le monde d'aujourd'hui*, Toulouse, Privat.

PRINCE, M. (2009). *Absent Citizens : Disability Politics and Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.

PROULX, J. et L. DUMAIS (2006). « Rapport synthèse : portrait des besoins et dynamiques de l'offre de services aux personnes ayant des incapacités dans dix-sept régions du Québec », *Cahiers du LAREPPS*, nº 06-10, février, <http://www.larepps.uqam.ca/Page/cahier_chrono.aspx>.

PUTTEE, A. (dir.) (2002). *Federalism, Democracy and Disability Policy in Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

ROSANVALLON, P. (2011). *La société des égaux*, Paris, Seuil.

ROSANVALLON, P. (1995). *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-Providence*, Paris, Seuil.

ROSANVALLON, P. (1981). *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil.

SAINT-ARNAUD, S. et P. BERNARD (2003). « Convergence ou résilience ? Une analyse de classification hiérarchique des régimes providentiels des pays avancés », *Sociologie et sociétés,* vol. 35, nº 1, p. 65-93, <http://www.erudit.org/revue/socsoc/>.

SALAMON, L.M. et H.K. ANHEIER (1998). « Le secteur de la société civile, une nouvelle force sociale », *Revue du MAUSS semestrielle*, nº 11, 1er semestre, p. 99-110.

THÉRET, B. (2002). *Protection sociale et fédéralisme. L'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord,* Montréal / Bruxelles, Presses de l'Université de Montréal / P.I.E.-Peter Lang.

TITMUSS, R. (1976). *Essays on the Welfare State*, Londres, Allen and Unwin.

TITMUSS, R. (1974). *Social Policy : An Introduction*, New York, Pantheon.

TOURAINE, A. (2005). *Un nouveau paradigme pour comprendre le monde d'aujourd'hui*, Paris, Fayard.

TREMBLAY, L. et Y. VAILLANCOURT (dir.) (2001). *L'économie sociale dans le domaine de la santé et du bien-être au Canada : une perspective interprovinciale*, Montréal, LAREPPS / UQAM.

ULYSSE, P.-J. et F. LESEMANN (2004). *Citoyenneté et pauvreté. Politiques, pratiques et stratégies d'insertion en emploi et de lutte contre la pauvreté*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

VAILLANCOURT, Y. (2009). « L'héritage québécois en politiques sociales et l'État-stratège plus ou moins partenaire de la société civile », dans L. Côté, B. Lévesque et G. Morneau (dir.), *État stratège et participation citoyenne*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 254-266.

VAILLANCOURT, Y. (2002). « Le modèle québécois de politiques sociales et ses interfaces avec l'union sociale canadienne », *Enjeux publics*, vol. 3, nº 2, <http://www.irpp.org/fr/pm/archive/pmvol3no2f.pdf>.

VAILLANCOURT, Y. (1988). *L'évolution des politiques sociales au Québec, 1940-1960*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

WHITE, D. (2001). « Maîtriser un mouvement, dompter une idéologie – l'État et le secteur communautaire au Québec », *ISUMA, Revue canadienne de recherche sur les politiques*, vol. 2, nº 2, p. 34-46.

WILENSKY, H.L. et C.N. LEBEAUX (1965). *Industrial Society and Social Welfare*, New York, The Free Press.

Allison Harell

LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE

ASSEMBLÉE DES CITOYENS SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE DE L'ONTARIO (2007). *Un bulletin, deux votes : une nouvelle façon de voter en Ontario,* Rapport final, <http://www.citizensassembly.gov.on.ca/assets/Un%20bulletin,%20deux%20votes.pdf>.

ASSEMBLÉE DES CITOYENS SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE (2004). *Afin que chaque vote compte : arguments pour la réforme électorale de la Colombie-Britannique*, Rapport final, <http://www.citizensassembly.bc.ca/resources/FinalRep_French.pdf>, lien périmé.

BILODEAU, A. (1999). « L'impact mécanique du vote alternatif au Canada : une simulation des élections », *Revue canadienne de science politique*, vol. 32, nº 4, p. 745-761.

BLAIS, A. (1999). « Critères d'évaluation des systèmes électoraux », *Perspectives électorales*, vol. 1, nº 1, p. 3-6.

BLAIS, A. et E. GIDENGIL (1991). *La démocratie représentative : perceptions des Canadiens et Canadiennes*, Ottawa, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

COMMISSION DU DROIT DU CANADA (2004). *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada*, Ottawa, Commission du droit du Canada, <http://publications.gc.ca/collections/Collection/J31-61-2004F.pdf>.

COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE ET LE FINANCEMENT DES PARTIS (Commission Lortie) (1991). *Pour une démocratie électorale renouvelée*, Rapport final, Ottawa, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, vol. 1.

COURTNEY, J.C. (1999). *Les systèmes électoraux à scrutin majoritaire : un examen*, Rapport présenté au Comité consultatif des partis politiques, Ottawa, Élections Canada, <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SE3-54-1999F.pdf>.

DAHL, R. (1989). *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press.

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU CANADA (2007). *Le système électoral du Canada,* 2e éd., Ottawa, Élections Canada, <http://www.elections.ca/res/canelecsys_f.pdf>.

DUVERGER, M. (1958). *Les partis politiques*, 3e éd., Paris, Armand Colin.

FOURNIER, P. *et al.* (2011). *When Citizens Decide : Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, Oxford, Oxford University Press.

GOLDER, M. (2005). « Democratic electoral systems around the world, 1946-2000 », *Electoral Studies*, vol. 24, p. 103-121.

LEMIEUX, V. et M. LAVOIE (1984). « La réforme du système électoral », *Politique*, vol. 6, p. 33-50.

MARTIN, P. (2006). *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, 3e éd., Paris, Montchrestien.

MASSICOTTE, L. et A. BLAIS (1999). « Mixed electoral systems : Conceptual and empirical survey », *Electoral Studies*, vol. 18, p. 341-366.

MILNER, H. (2004). *Steps toward Making Every Vote Count : Electoral System Reform in Canada and Its Provinces*, Peterborough, Broadview.

SOURCES INTERNET

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, <http://www.assnat.qc.ca/fr/index.html>.

ÉLECTIONS CANADA, <http://www.elections.ca>.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, <http://www.idea.int/>.

PARLEMENT DU CANADA, <http://www.parl.gc.ca/>.

RÉSEAU DE SAVOIR ÉLECTORAL, <http://aceproject.org/>.

Daniel Holly

L'ADMINISTRATION DE L'AIDE INTERNATIONALE

ADDA, J. (1997). *La mondialisation de l'économie*, Paris, La Découverte.

BEAUD, M. (1987). *Le système national mondial hiérarchisé*, Paris, La Découverte.

BRAUDEL, F. (1979). *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVe-XVIIIe siècle*, tome 3 : *Le temps du monde*, Paris, Armand Colin.

GOYETTE, G. (2008). *Le déliement de l'aide au développement canadienne,* Montréal, Cahiers de la Chaire C.-A. Poissant.

OCDE (2003). *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, Paris, OCDE.

OCDE (1992). *Principes pour une aide efficace,* Paris, OCDE.

TOMLINSON, B. (2008). *L'Agence canadienne de développement international : bilan et perspectives,* <http://www.ccic.ca/f/docs/002_aid_2008-09_roa_canada.pdf>, lien périmé.

TOMLINSON, B. (2009). *Bilan de l'aide 2008 : un examen indépendant des engagements à l'égard de l'allègement de la pauvreté et de l'aide au développement,* <http://www.ccic.ca/f/docs/002_aid_2009-09_roa_canada.pdf>, lien périmé.

Maya Jegen

L'ÉTAT, L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Assemblée générale des Nations Unies (1992). *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, <http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm>.

Assemblée nationale du Québec (2006). *Loi sur le développement durable*, Québec, Éditeur officiel du Québec.

Benedickson, J. (2009). *Environmental Law*, 3e éd., Toronto, Irwin Law.

Boyd, D. (2003). *Unnatural Law*, Vancouver, UBC Press.

Brown, S.D. (2009). « The green vote in Canada », dans D. VanNijanatten et R. Boardman (dir.), *Canadian Environmental Policy and Politics*, 3e éd., Don Mills, Oxford University Press, p. 14-28.

Carson, R. (1962). *Printemps silencieux*, Paris, Plon.

Carter, N. (2007). *The Politics of the Environment*, Cambridge, Cambridge University Press.

Clapp, J. et P. Dauvergne (2011). *Paths to a Green World*, 2e éd., Cambridge, MIT Press.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement (1988). *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve.

Crête, J. (dir.) (2011). *Politiques environnementales et accords volontaires*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

Doern, B. et T. Conway (1994). *The Greening of Canada : Federal Institutions and Decisions*, Toronto, Toronto University Press.

Downie, D.L. (2005). « Global environmental policy : Governance through regimes », dans R. Axelrod, D.L. Downie et N.J. Vig. (dir.), *The Global Environment*, Washington, CQ Press, p. 64-82.

Eckersley, R. (1992). *Environmentalism and Political Theory*, Albany, SUNY.

Environnement Canada (2010). *Planifier un avenir durable – Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada*, Ottawa, Environnement Canada.

Gale, R. (1997). « Canada's green plan », dans M. Jänicke, A. Carius et H. Jorgens (dir.), *Nationale Umweltpläne in ausgewählten Industrieländern*, Berlin, Springer Verlag, p. 97-120.

Gauthier, M. et L. Simard (2007). « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets », dans M. Revel *et al.* (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 78-91.

Grossman, E. et S. Saurugger (2006). *Les groupes d'intérêt*, Paris, Armand Colin.

Halley, P. (1992). « La loi fédérale sur les pêches et son régime pénal de protection environnementale », *Les Cahiers de droit*, vol. 33, nº 3, p. 759-856.

Harrison, K. (1996). *Passing the Buck : Federalism and Canadian Environmental Policy*, Vancouver, UBC Press.

Hébert, Y. (2006). *Une histoire de l'écologie au Québec*, Québec, GID.

Henriet, D. (2010). « Externalité », *Encyclopædia Universalis*, <http://www.universalis.fr/encyclopedie/externalite-economie/>.

Hessing, M., M. Howlett et T. Summerville (2005). *Canadian Natural Resource and Environmental Policy*, Vancouver, UBC Press.

Howlett, M. (2001). « Policy instruments and implementation styles », dans D. VanNijnatten et R. Boardman (dir.), *Canadian Environmental Policy*, Don Mills, Oxford University Press, p. 30-37.

Hutton, T. (2008). « The reconstruction of political economy and social identity in 21st-century Canada », dans M. Howlett et K. Brownsey (dir.), *Canada's Resource Economy in Transition*, Toronto, Emond Montgomery, p. 39-60.

Jänicke, M., P. Kunig et M. Stitzel (2003). *Umweltpolitik*, Bonn, Dietz Verlag.

Jegen, M. et G. Audet (2011). « Advocacy coalitions and wind power development : Insights from Quebec », *Energy Policy*, vol. 39, p. 7439-7447.

JEGEN, M., M. FOUCAULT et E. MONTPETIT (2011). « Issue attention cycles in Canadian environmental policy », texte présenté à l'Annual Conference of the Comparative Policy Agendas Project, Catania, 23-25 juin.

JOLLIET, O., M. SAADÉ et P. CRETTAZ (2005). *Analyse de cycle de vie*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

JUILLET, L. (1998). « Les politiques environnementales canadiennes », dans M. Tremblay (dir.), *Les politiques publiques canadiennes*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 161-204.

KAUFMANN-HAYOZ, R. *et al.* (2001). « A typology of tools for building sustainability strategies », dans R. Kaufmann-Hayoz et H. Gutscher (dir.), *Changing Things – Moving People. Strategies for Promoting Sustainable Development at the Local Level*, Bâle, Birkhäuser, p. 33-107.

KRAFT, M. (2010). *Environmental Policy and Politics*, Upper Saddle River, Pearson Prentice Hall.

KRIESI, H. (1995). *Les démocraties occidentales*, Paris, Economica.

LINDBLOM, C.E. (1977). *Politics and Markets*, New York, Basic Books.

MACDONALD, D. (2007). *Business and Environmental Politics in Canada*, Peterborough, Broadview.

MARSH, D. (1983). « Interest group activity and structural power », dans D. Marsh (dir.), *Capital and Politics in Western Europe*, Londres, Frank Cass, p. 3-13.

MCCORMICK, J. (2001). *Environmental Policy in the European Union*, Houndmills, Palgrave.

MEADOWS, D. *et al.* (1973). *Halte à la croissance*, Paris, Fayard.

MOL, A. et G. SPAARGAREN (2000). « Ecological modernisation theory in debate : A review », *Environmental Politics*, vol. 9, nº 1, p. 7-49.

OLSON, M. (1978). *Logique de l'action collective*, Paris, Presses universitaires de France.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2003). *Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement*, Paris, OCDE.

OSTROM, E. (2010). *La gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Louvain-la-Neuve, De Boeck.

RABE, B. (2006). « Les défis liés à la conception de la politique sur le climat dans le système canadien de gouvernance multiniveau », dans C. Campbell, *Comparaison des tendances en gestion publique : pratiques intelligentes visant une harmonisation des politiques et de leur administration*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada.

ROUNCE, A. (2006). « Ottawa's spending on public opinion research : Implications for democratic governance », dans B. Doern (dir.), *How Ottawa Spends 2006-2007*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 138-161.

SABATIER, P.A. et H.C. JENKINS-SMITH (1993). *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview.

THEYS, J. (2002). « Les grands problèmes d'environnement : la vision des scientifiques », *Les Cahiers françois*, vol. 306, p. 3-8.

TIDSELL, C. (2005). *Economics of Environmental Conservation,* Cheltenham, Edward Elgar.

TONER, G. et J. MEADOWCROFT (2009). « The struggle of the Canadian federal government to institutionalize sustainable development », dans D. VanNijnatten et R. Boardman (dir.), *Canadian Environmental Policy and Politics*, 3e éd., Don Mills, Oxford University Press, p. 77-90.

VALIANTE, M. (2009). « The courts and environmental policy leadership », dans D. VanNijnatten et R. Boardman (dir.), *Canadian Environmental Policy and Politics*, 3e éd., Don Mills, Oxford University Press, p. 30-45.

VANNIJNATTEN, D. et R. BOARDMAN (dir.) (2009). *Canadian Environmental Policy and Politics*, 3e éd., Don Mills, Oxford University Press.

VARONE, F. (2001). « Les instruments de la politique énergétique : analyse comparée du Canada et des États-Unis », *Canadian Journal of Political Science,* vol. 34, nº 1, p. 3-28.

WACKERNAGEL, M. et W. REES (1999). *Notre empreinte écologique*, Montréal, Écosociété.

WEALE, A. *et al.* (2000). *Environmental Governance in Europe. An Ever Closer Ecological Union*, Oxford, Oxford University Press.

Weible, C., P.A. Sabatier et K. McQueen (2009). « Themes and variations : Taking stock of the advocacy coalition framework », *Policy Studies Journal*, vol. 37, nº 1, p. 121-140.

Wilson, J. (2001). « Continuity and change in the Canadian environmental movement : Assessing the effects of institutionalization », dans D. VanNijnatten et R. Boardman (dir.), *Canadian Environmental Policy*, Don Mills, Oxford University Press, p. 46-65.

Rémi Landry

L'ADMINISTRATION DE LA SÉCURITÉ NATIONALE

Abbott, A. (1988). *The System of Profession : An Essay on the Division of Expert Labour*, Chicago, University of Chicago Press.

Balzacq, T. (2003-2004). « Qu'est-ce que la sécurité nationale ? », *Revue internationale et stratégique*, nº 52, p. 33-50.

Battistella, D. (2009). *Théories des relations internationales*, 3e éd., Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Bourgault, J., M. Demers et C. Williams (dir.) (1997). *Administration publique et management public : expériences canadiennes*, Québec, Publications du Québec.

Bureau de la sécurité privée (2011). *Rapport annuel 2010-2011*, Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.bureausecuriteprivee.qc.ca/uploads/files/communication/ra_bsp_2010-1011.pdf>.

Bureau du Conseil privé (2004). *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, Ottawa, Gouvernement du Canada, avril, <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/publications/aarchives/natsec-secnat/natsec-secnat-fra.pdf>.

Centre de recherche sur la mondialisation (2011). « Harper présidera un comité chargé de la sécurité nationale », *Mondialisation.ca*, 28 mai, <http://www.mondialisation.ca/index.php?context=va&aid=25032>, consulté en janvier 2012.

Deschênes, D. (2004). « La politique de sécurité nationale du Canada à la lumière des enjeux contemporains en sécurité publique », *Sécurité internationale : programme Paix et Sécurité internationales*, nº 12, octobre, <http://www.hei.ulaval.ca/fileadmin/hei/documents/documents/Section_Publications/Securite_mondiale/Securite-mondiale12.pdf>, consulté en novembre 2011.

Direction des affaires policières et de la prévention de la criminalité (2001). *Politique ministérielle en prévention de la criminalité pour des milieux de vie plus sécuritaires*, réalisée par la Direction des communications du MSP, Québec, Gouvernement du Québec, novembre, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/publications/politique_prevention_criminalite/politique_prev_novembre01.pdf>.

École de police nationale du Québec (2011). *Rapport annuel de gestion 2010-2011*, Nicolet, Gouvernement du Québec, 4e trimestre, <http://www.enpq.qc.ca/pdf/RAG2010-2011.pdf>.

École nationale des pompiers du Québec (2011). *Rapport annuel – 2010-2011*, Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.ecoledespompiers.qc.ca/client_file/upload/enpq_plan_action_rapports_annuels/w-ENPQ_RAG-2011.pdf>.

Friedson, E. (2001). *Professionalism : The Third Logic*, Chicago, University of Chicago Press.

Gow, J. *et al.* (1987). *Introduction à l'administration publique : une approche politique*, Montréal, Gaëtan Morin.

Harper, S. (2010). *Le PM annonce des nominations au Conseil consultatif sur la sécurité nationale*, Ottawa, site Web du Premier ministre, 26 mai, <http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?id=3387>, consulté en novembre 2011.

Holloway, S.K. (2006). *Canadian Foreign Policy : Defining the National Interest*, Peterborough, Broadview.

Kennedy, M. et S. Alberts (2011). « Canada US border deal aims to strengthen North American perimeter while unblocking trade », *Postmedia News*, 8 décembre.

MacDonald, N.A. (2011). « Les parlementaires et la sécurité nationale au Canada », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 34, nº 4, hiver, p. 33-41.

Macleod, A. et D. O'Meara (dir.) (2007). *Théories des relations internationales : contestations et résistances*, Outremont, Athéna et Centre d'étude des politiques étrangères et de sécurité.

Mercier, J. (2010). *L'administration publique : de l'école classique au nouveau management public*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

Ministère de la Sécurité publique (2008). *Plan stratégique 2008-2011*, Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/plan_strategique/plan_strategique_2008-2011.pdf>.

Ministère de la Sécurité publique du Canada (2011-2012). *Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa, Gouvernement du Canada, <http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/sct-tbs/BT31-2-2012-III-43-fra.pdf>.

Ministère des Relations internationales (2006). *Politique internationale du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.mri.gouv.qc.ca/Content/documents/fr/Politique.pdf>.

Pelletier, R. et M. Tremblay (dir.) (2009). *Le parlementarisme canadien*, 4e éd., Québec, Les Presses de l'Université Laval.

Pugliese, D. (2011). « Canada dropped 92 billion on security post–9/11 : Report », *Postmedia News*, 7 septembre.

Pugliese, D. (2006). « Military creates new special forces unit : Forces already recruiting for 750-strong unit to be based in Petawawa ; not linked to JTF2 », *The Ottawa Citizen*, 4 janvier, <http://www.canada.com/story.html?id=ead3d771-3242-440f-a74d-397e73297668>, consulté en septembre 2011.

Sûreté du Québec (2007). *Rapport annuel de gestion 2006-2007*, Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.sq.gouv.qc.ca/mission-et-services/publications/rapport-annuel-de-gestion-2006-2007.pdf>.

Tremblay, P.P. (dir.) avec la coll. de A. Bernard (1997). *L'État administrateur : modes et émergences*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Sites Web consultés

Canada

427e escadron d'opérations spéciales d'aviation, <http://www.rcaf-arc.forces.gc.ca/427soas-427eosa/index-fra.asp>.

Agence des services frontaliers du Canada, <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/menu-fra.html>.

Bureau du Premier ministre, <http://www.pm.gc.ca/fra/index.asp?featureId=20>.

Centre intégré d'évaluation du terrorisme, <http://itac.gc.ca/bt/index-fra.asp>.

Comité consultatif de la TRTS, <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/ns/ccrs/index-fra.aspx>.

Commandement Canada, <http://www.canadacom.forces.gc.ca/site/index-fra.asp>.

Commandement des forces expéditionnaires du Canada, <http://www.comfec-cefcom.forces.gc.ca/pa-ap/index-fra.asp>.

Conseil consultatif sur la sécurité nationale, <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=secretariats&sub=si-sr&doc=acns-ccsn-fra.htm>.

Force opérationnelle interarmées 2, <http://www.jtf2-foi2.forces.gc.ca/index-fra.asp>.

Garde côtière du Canada, <http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Accueil>.

Gendarmerie royale du Canada, <http://www.rcmp-grc.gc.ca/index-fra.htm>.

Ministère de la Défense nationale et Forces canadiennes, <http://www.forces.gc.ca/site/home-accueil-fra.asp>.

Ministère de la Justice du Canada, <http://www.justice.gc.ca/fra/>.

Ministère de la Sécurité publique du Canada, <http://www.publicsafety.gc.ca/index-fra.aspx>.

Ministère des Pêches et Océans, <http://www.dfo-mpo.gc.ca/us-nous/vision-fra.htm>.

Régiment des opérations spéciales du Canada, <http://www.csor-rosc.forces.gc.ca/index-fra.asp>.

Service canadien du renseignement de sécurité, <https://www.csis.gc.ca/hstrrtfcts/hstr/index-fra.asp>.

Unité interarmées d'intervention du Canada, <http://www.cjiru-uiic.forces.gc.ca/index-fra.asp>.

Québec

Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/ministere/structure/mandat-dgscsi.html>.

Direction générale de la Sûreté du Québec, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/ministere/structure/mandat-sq.html>.

Direction générale des affaires policières, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/ministere/structure/mandat-dgap.html>.

École nationale de police du Québec, <http://www.enpq.qc.ca/>.

École nationale des pompiers du Québec, <http://www.ecoledespompiers.qc.ca/l-enpq/mission>.

Ministère de la Justice, <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/accueil.asp>.

Ministère de la Sécurité publique, <http://www.msp.gouv.qc.ca/>.

Ministère des Relations internationales, <http://www.mri.gouv.qc.ca/index.asp>.

Sûreté du Québec, <http://www.sq.gouv.qc.ca/index.jsp>.

Benjamin Lefebvre et Emmanuel Nyahoho

L'AGRICULTURE : UNE PERSPECTIVE QUÉBÉCOISE DES ENJEUX DE L'OMC

Aggarwal, R. (2005). « Dymanics of agricultural negotiations in the World Trade Organization », *Journal of World Trade*, vol. 39, nº 4, p. 741-761.

Barton, J.H. *et al.* (2006). *The Evolution of the Trade Regime : Politics, Law, and Economics of the GATT and WTO*, Princeton, Princeton University Press.

Beierle, T.C. (2002). « From Uruguay to Doha : Agricultural trade negotiation at the World Trade Organization », *Discussion Paper 02-13*, Washington, Resources for the Future.

Benicchio, R. et C. Charvériat (2007). « L'avenir compromis de l'OMC », *Alternatives économiques*, vol. 3, nº 35, p. 55-65.

Blackhurst, R. (1995). « Les résultats du Cycle d'Uruguay », dans M. Rainelli (dir.), *La négociation commerciale et financière internationale*, Paris, Economica, coll. « Approfondissement de la connaissance économique », p. 87-113.

Bourbeau, A. (2010). « La mise en marché du lait… ici pas comme ailleurs », *34e Symposium sur les bovins laitiers*, Drummondville.

Charlebois, S. (2007). *L'avenir des offices de commercialisation agricole dans le contexte canadien et québécois*, mémoire présenté à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Montréal, Institut économique de Montréal.

Dakers, S. et F. Forge (2000). *La politique agricole*, Ottawa, Division des sciences et de la technologie, Gouvernement du Canada.

Daugbjerg, C. et A. Swinbank (2009). *Ideas, Institutions and Trade : The WTO and the Curious Role of EU Farm Policy in Trade Liberalization*, Oxford, Oxford University Press.

Dupont, D. et R. Laplante (2010). *Le rapport Pronovost : un diagnostic partiel, une analyse tronquée*, Montréal, Institut de recherche en économie contemporaine.

General Agreement on Tariffs and Trade (1994). *Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay*, Genève, Secrétariat du GATT.

Giovanni, A. et J.-C. Bureau (2005). « The negotiations on agriculture in the Doha Development Agenda Round : Current status and future prospects », *European Review of Agricultural Economics*, vol. 32, nº 4, p. 539-574.

Goldfarb, D. (2009). « La production laitière : les pratiques, les acteurs et les pressions derrière la gestion de l'offre », *Rapport Novembre 2009*, Commerce, politique d'investissement et coopération internationale, Conference Board du Canada.

GOUIN, D.-M. (2000). *Les négociations de l'OMC, un enjeu réel pour l'agriculture ?*, Groupe de recherche en économie et politique agricoles (GREPA), Québec, Université Laval.

GREEN, C. (1982). *Agricultural Marketing Boards in Canada : An Economic and Legal Analysis*, Montréal, Centre for the Study of Regulated Industries, Université McGill.

HARBINSON, S. (2009). « The Doha Round : ''Death-Defying Agenda'' or ''Don't Do it Again'' ? », Working Paper nº 10, Bruxelles, European Center for International Political Economy.

HOEKMAN, B. *et al.* (2010). « Conclude Doha : It matters ! », *World Trade Review*, vol. 9, nº 3, p. 505-530.

HOLDEN, M. (2005). *Le soutien interne de l'agriculture au Canada et l'Organisation mondiale du commerce*, Ottawa, Division de l'Économie, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

HONMA, M. (2007). « Agricultural issues in the Doha Development Agenda negotiations », dans Y. Taniguchi, A. Yanovich et J. Bohanes (dir.), *The WTO in the Twenty-First Century*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 328-340.

INGCO, M.D. et A.L. WINTERS (2004). *Agriculture and the New Trade Agenda*, Cambridge, Cambridge University Press.

JOSLING, T. (2002). « Competing paradigms in the OECD and their impact on the WTO agricultural talks », dans L. Tweeten et S.R. Thompson (dir.), *Agricultural Policy for the 21st Century*, Ames, Iowa State Press, p. 245-264.

KESTEMAN, J.P. *et al.* (2004). *Histoire du syndicalisme agricole au Québec : UCC-UPA, 1924-2004*, Montréal, Boréal.

KRUGMAN, P. et M. OBSTFELT (2006). *Économie internationale*, 7e éd., Paris, Pearson Education France.

LOUIS, O. (2007). « OMC : un nouvel équilibre Nord-Sud ? », *Politique étrangère*, vol. 3, automne, p. 577-588.

MARTIN, L. (2011). *How to Reform Supply Management*, Macdonald-Laurier Institute, <http://www.macdonaldlaurier.ca/mli-author-larry-martin-how-to-reform-supply-management/>, consulté le 11 décembre 2011.

MARTIN, W. et K. ANDERSON (2008). « Agricultural trade reform under the Doha Agenda : Some key issues », *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 52, p. 1-16.

MESSERLIN, P. (1995). *La nouvelle organisation mondiale du commerce*, Paris, Dunod, Institut français des relations internationales, coll. « Ramses ».

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION (2011). *Profil sectoriel de l'industrie bioalimentaire du Québec*, Québec, MAPAQ.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION (2010). *Monographie de l'industrie des œufs d'incubation au Québec*, Québec, Direction des politiques commerciales et intergouvernementales, MAPAQ.

NGUYEN, T.T. *et al.* (1996). « Uruguay Round impacts on Canada », *Canadian Public Policy*, vol. 22, nº 4, p. 322-355.

NYAHOHO, E. et P. PROULX (2006). *Le commerce international : théories, politiques et perspectives industrielles*, 4e éd., Québec, Presses de l'Université du Québec.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2001). *L'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay : une évaluation de sa mise en œuvre dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, coll. « Agriculture et alimentation ».

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE (FAO) (2003). *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, Rome, FAO.

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (2005). *Programme de travail de Doha*, déclaration ministérielle, Conférence ministérielle, sixième session, WT/MIN(05)/DEC, Hong Kong, OMC.

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (2004). *Négociation de l'OMC sur l'agriculture : questions visées et état d'avancement*, Genève, OMC.

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (2003). « Agriculture », *Série des accords de l'OMC*, chapitre 3, Genève, OMC.

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (2001). *Déclaration ministérielle de Doha*, Conférence ministérielle, quatrième session, WT/MIN(01)/DEC/1, Qatar, OMC.

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE. *Annuaire statistique du commerce international*, Genève, OMC, diverses années.

PARENT, G. (2000). « L'industrie laitière canadienne devant les contraintes de la réglementation internationale de l'Organisation mondiale du commerce », *Les Cahiers de droit*, vol. 41, nº 3, p. 516-566.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (2003). *Mettre le commerce international au service de tous*, New York, PNUD.

RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC (2009). *Plans conjoints de mise en marché*, Québec, RMAAQ, Gouvernement du Québec, <http://www.rmaaq.gouv.qc.ca/index.php?id=21>, consulté le 10 décembre 2011.

ROYER, A. (2009). *Analyse économique néo-institutionnelle de la mise en marché collective. Application au secteur laitier du Québec*, thèse de doctorat, sciences économiques, Paris, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

RUDE, J. et K. MEILKE (2002). « Two unknowns and no equations : Implications of the Doha declaration for Canadian agricultural policy », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 50, p. 415-437.

SCHMITZ, A. (2008). « Canadian agricultural programs and policy transition », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 56, p. 371-391.

SKOGSTAD, G. (2008). *Internationalization and Canadian Agriculture : Policy and Governing Paradigms*, Toronto, University of Toronto Press.

TANGERMANN, S. (2001). « L'Accord sur l'agriculture de l'Uruguay Round fonctionne-t-il ? », *Économie internationale*, vol. 87, p. 15-44.

UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES (2010a). *Coup d'œil sur le syndicalisme agricole*, session de formation, Longueuil, UPA.

UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES (2010b). *Mise en marché collective*, Longueuil, UPA, <http://www.upa.qc.ca/ScriptorWeb/scripto.asp?resultat=191159>, consulté le 10 novembre 2011.

VEEMAN, M. et R.M.A. LYONS (1979). « Agricultural marketing boards in Canada », dans S. Hoos (dir.), *Agricultural Marketing Boards : An International Perspective*, Cambridge, Ballinger Publishing Company, p. 59-78.

Louise Lemire

LES DÉFIS ET LES ENJEUX DE L'ADMINISTRATION DU CAPITAL HUMAIN DANS LE SECTEUR PUBLIC

BARIL, H. (2012). « Conseils d'administration : femmes recherchées », *La Presse*, 9 janvier, <http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca/economie/quebec/201201/09/01-4484183--conseils-dadministration-femmes-recherchees.php>, consulté en janvier 2012.

BARJOU, B. (1997). *Faites le point sur votre employabilité*, Paris, Éditions d'Organisation.

BARTOLI, A. (2005). *Le management dans les organisations publiques*, 2e éd., Paris, Dunod, coll. « Management public ».

BATAL, C. (1997). *La gestion des ressources humaines dans le secteur public : l'analyse des métiers, des emplois et des compétences*, Paris, Éditions d'Organisation.

BÉLANGER, M. (2011). « Hydro-Québec coupera au moins 150 postes », *Le Droit*, 29 novembre, <http://www.cyberpresse.ca/le-droit/actualites/economie/201111/28/01-4472506-hydro-quebec-coupera-au-moins-150-postes.php>, consulté en janvier 2012.

BELBOUL, R. (2011). « Le management bienveillant et durable des ressources humaines et la performance de l'entité », XXIIe Congrès de L'AGRH à Marrakech, 26-28 octobre, <http://belboul.riadah.org/t648-topic>, consulté en janvier 2012.

BOOZ ALLEN HAMILTON (2011). *Preparing the People Pipeline. A Federal Succession Planning Primer*, Washington, Partnership for Public Service.

BORGEAT, L. (1996). *La sécurité d'emploi dans le secteur public – Essai*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

BOURGAULT, J., M. DEMERS et C. WILLIAMS (1997). *Administration publique et management public : expériences canadiennes*, Québec, Les publications du Québec.

BRILMAN, J. (2005). *Les meilleures pratiques de management*, Paris, Éditions d'Organisation.

BRYSON, J.M. (2004). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations : A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, San Francisco, Jossey-Bass.

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL – BIT (2003). *Apprendre et se former pour travailler dans la société du savoir* – Quatrième question à l'ordre du jour, Conférence internationale du travail, 91e session, Rapport IV, vol. 1, Genève, BIT.

CAMPOY, É., S. CASTAING et S. GUERRERO (2005). « Approche méthodologique du contrat psychologique : opérationnalisation, mesure et analyse des données », dans N. Delobbe *et al.* (dir.), *Comportement organisationnel*, vol. 1, Bruxelles, De Boeck et Larcier s.a., p. 111-153.

CAPELLI, P. (1999). *The New Deal at Work : Managing the Market-Driven Workforce*, Boston, Harvard Business School Press.

CAYE, J.M. *et al.* (2008). *Creating People Advantage : How to Address HR Challenges Worldwide through 2015*, Boston, Boston Consulting Group, avril.

CHARIH, M. et L. ROUILLARD (1997). « The new public management », dans M. Charih et A. Daniels (dir.), *New Public Management and Public Administration in Canada / Nouveau management public et administration publique au Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA (2000). *La fonction publique : une organisation apprenante, d'un océan à l'autre : sur la voie de l'avenir. Rapport du Comité sur l'apprentissage et le développement*, juin.

CONSEIL DU TRÉSOR (1999). *Énoncé politique sur la gestion gouvernementale. Pour de meilleurs services aux citoyens*, Québec, Gouvernement du Québec.

CONWAY, N. et R.B. BRINER (2005). *Understanding Psychological Contracts at Work : A Critical Evaluation of Evaluation and Research*, Oxford, Oxford University Press.

CÔTÉ, L. (2006). « L'expérience québécoise en matière de réforme administrative : la Loi sur l'administration publique », *Administration publique du Canada*, printemps, vol. 49, nº 1, p. 1-22.

COUDERT, G. (2012). « Les 10 tendances actuelles en marque employeur », *Focus RH*, <http://www.focusrh.com/tribunes/les-10-tendances-actuelles-en-marque-employeur-par-guillaume-coudert.html>, consulté en janvier 2012.

CSOKA, L.S. et B. HACKETT (1998). *Transforming the HR Function for Global Business Success*, New York, The Conference Board.

DUPUY, F. (1999). *Pourquoi est-il aussi difficile de réformer l'administration publique ? Construire aujourd'hui l'administration de demain*, Document de l'OCDE, Comité de gestion publique.

FARRELL, D. (1983). « Exit, voice, loyalty, and neglect as responses to job satisfaction : A multidimensional scaling study », *Academy of Management Journal*, vol. 26, p. 596-607.

FLOOD, P.C. *et al.* (2001). « Causes and consequences of psychological contracts among knowledge workers in the high technology and financial services industries », *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 12, nº 7, p. 1152-1165.

FORUM DES POLITIQUES PUBLIQUES (2009). *Les nouvelles tendances et leurs effets sur la Commission de la fonction publique et sur la Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, Rapport de recherche pour la Commission de la fonction publique du Canada.

FRANCŒUR, F. (2006). « Le transfert des connaissances : urgent ! », *Les Affaires*, CRHA, <http://www.portailrh.org/coach/fiche.aspx?p=266480>, consulté en janvier 2012.

GÉRIN, P.É. (2003). *Valorisons-nous l'employabilité de nos employés ? Sensibilisation au concept de contrat psychologique de travail et situation particulière de la mairie de Caen (France)*, rapport de stage en vue de l'obtention de la maîtrise en administration publique, ÉNAP.

GERVAIS, L.M. (2011). « Québec coupe 800 millions », *Le Devoir*, 17 septembre, <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/331668/quebec-coupe-800-millions>, consulté en janvier 2012.

GOW, J.I. (2004). *Un modèle canadien d'administration publique ?,* Recherche de base, Ottawa, École de la fonction publique du Canada.

HARVARD BUSINESS SCHOOL (2009). *Managing Human Capital : Global Trends and Challenges*, Global Business Summit, 12-14 octobre, <http://www.hbs.edu/centennial/businesssummit/global-business/managing-human-capital-global-trends-and-challenges.pdf>, consulté en juin 2010.

HAYNES, P. (2010). « L'évolution des tendances de l'emploi dans la fonction publique : crise du savoir ou occasion d'actualiser les connaissances ? », *Télescope*, vol. 16, nº 1, p. 21-38.

HENRY, J. et D. MAYLE (2002). « Section A – Management context », dans J. Henry et D. Maye, *Managing Innovation and Change*, 2e éd., Londres, Sage, p. 59-60.

HIRSCHMAN, A.O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press.

JOHNSON, G. *et al.* (2008). *Stratégique*, 8e éd., Paris, Pearson Education.

JOSSERAND, E.J. et S.T. TEO (2004). « Du bureaucrate au stratège : la difficile transition de rôles des ressources humaines dans le secteur public », *Management international*, vol. 9, no 1, p. 37-48.

KERNAGHAN, K. (2008). « Une revue de la littérature sur l'évolution du concept du mérite dans la fonction publique : perspective canadienne et comparative », pour la Commission de la fonction publique du Canada, <http://www.psc-cfp.gc.ca/abt-aps/rprt/lrecmps-rlecmfp/index-fra.htm>, consulté en janvier 2012.

KISSLER, G.D. (1994). « The new psychological contract », *Human Resource Management*, vol. 33, p. 335-352.

KOCHAN, T.A. (2004). « Restoring trust in the human resource management profession », *Asia Pacific Journal of Human Resources*, vol. 42, no 2, p. 132-146.

LEMIRE, L. (2005). « Le nouveau contrat psychologique et le développement de l'employabilité : chose promise, chose due ! », *Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail : REMEST*, vol. 1, no 1, p. 4-21.

LEMIRE, L. et A. BEN HASSINE (2002). « Gérer le plateau de carrière des cadres : le cas des femmes cadres de l'administration publique tunisienne », dans Didacthèque internationale en management public, *Enseigner le management public : expériences internationales*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 291-317.

LEMIRE, L. et G. MARTEL (2007). *L'approche systémique de la gestion des ressources humaines : le contrat psychologique des relations d'emploi dans les administrations publiques du XXIe siècle,* Québec, Presses de l'Université du Québec.

LEMIRE, L. et C. ROUILLARD (2003a). « Le contrat psychologique et l'engagement organisationnel : une exploration empirique », *Management international*, vol. 7, été, p. 1-16.

LEMIRE, L. et C. ROUILLARD (2003b). « Le plafonnement de carrière : étude dans une municipalité au Québec », *Relations industrielles*, vol. 58, printemps, p. 287-313.

LEMIRE, L. et T. SABA (2004). « Gérer la carrière des femmes : une réalité différente et des pratiques distinctes », dans S. Guerrero, J.-L. Cerdin et A. Roger (dir.), *La gestion des carrières : enjeux et perspectives*, Paris, Vuibert, p. 167-187.

LEMIRE, L. et T. SABA (1998). « Gestion de carrière à l'ère des restructurations dans la fonction publique canadienne : bilan des pratiques », dans Association internationale de relations professionnelles, *Developing Competitiveness and Social Justice : The Interplay between Institutions and Social Partners,* Sinnea International, 11th World Congress, Bologne, Italie, p. 269-277.

LEMIRE, L. *et al.* (2011). *La planification stratégique des ressources humaines : théories et applications dans les administrations publiques du XXIe siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

LEMIRE, L. *et al.* (2003). « Sur l'ambiguïté croissante du principe de carrière, ou La redéfinition du contrat psychologique dans la fonction publique fédérale du Canada », *Les Cahiers des sciences administratives*, vol. 2 (octobre), p. 95-114.

LIGHT, P.C. (2002). *The Troubled State of the Federal Public Service*, Washington, Brookings Institution.

LIGHT, P.C. (1999). *The New Public Service*, Washington, Brookings Institution.

LOWE, G.S. (2002). « Accroître les compétences des travailleurs du savoir », *ISUMA*, printemps, p. 89-98.

MARREC, A. (2005). « Le ''TIC TAC TOE'' de la GRH », *Télescope*, vol. 12, no 2, p. 71-89.

MCDONALD, D.J. et P.J. MAKIN (2000). « The psychological contract, organizational commitment and job satisfaction of temporary staff », *Leadership and Organization Development Journal*, vol. 21, no 2, p. 84-91.

MEYER, J.P. et N.J. ALLEN (1991). « A three-component conceptualization of organizational commitment », *Human Resource Management Review*, vol. 1, p. 61-98.

MEYER, J.P. et N.J. ALLEN (1988). « Links between work experiences and organizational commitment during the first year of employment : A longitudinal analysis », *Journal of Occupational Psychology*, vol. 61, p. 195-209.

MEYER, J.P., N.J. ALLEN et C.A. SMITH (1993). « Commitment to organizations and occupations : Extension and test of a three-component conceptualization », *Journal of Applied Psychology*, vol. 78, no 4, p. 538-551.

MEYER, J.P. et L. HERSCOVITCH (2001). « Commitment in the workplace : Toward a general model », *Human Resource Management Review*, vol. 11, nº 3, automne, p. 299-326.

MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA (2005). *Le budget de 2005 : respecter ses engagements*, Ottawa, Ministère des Finances, <http://www.fin.gc.ca/budget05/pdf/bkmgtf.pdf>, consulté en janvier 2012.

MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (1997). *Rapport du groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux*, chapitre 1 : « L'État québécois de 1960 à aujourd'hui », Québec, Gouvernement du Québec, p. 19-23.

MINTZBERG, H. (2004). *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Paris, Dunod.

MORRISON, E.W. et S.L. ROBINSON (1997). « When employees feel betrayed : A model of how psychological contract violation develops », *Academy of Management Review*, vol. 22, p. 226-256.

NATIONS UNIES (2005). *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*, New York, Department of Economic and Social Affairs, Nations Unies.

NIGLIO, R. et A. ROGER (2006). « La fonction ressources humaines », dans J. Allouche *et al.* (dir.), *Encyclopédie des ressources humaines*, 2e éd., Paris, Vuibert, p. 510-518.

NOER, D.M. (1993). *Healing the Wounds. Overcoming the Trauma of Layoffs and Revitalizing Downsized Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.

LE NOUVEL OBSERVATEUR (2010). « Le Royaume-Uni présente son budget d'austérité », 23 juin, <http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20100623.OBS6011/le-royaume-uni-presente-son-budget-d-austerite.html>, consulté en janvier 2012.

OK, W. et P. TERGEIST (2003). *Improving Workers' Skills : Analytical Evidence and the Role of the Social Partner*, vol. 10, juillet, Paris, OECD Social, Employment and Migration Working Papers.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (1988). *L'avenir de la protection sociale*, Paris, OCDE.

LA PRESSE CANADIENNE (2011). « Harper refuse d'expliquer les coupes prévues dans son programme », 11 avril, <http://www.ledevoir.com/politique/canada/320849/harper-refuse-d-expliquer-les-coupes-prevues-dans-son-programme>, consulté en janvier 2012.

PRICEWATERHOUSE COOPERS (2010). *Managing People in a Changing World. Key Trends in Human Capital, a Global Perspective – 2010*, Saratoga, Pricewaterhouse Coopers.

QUÉBEC. Loi sur l'administration publique, L.R.Q., c. A-6.01.

QUINN, J.B. (2003). « Strategic change : Logical incrementalism », dans J.B. Quinn, H. Mintzberg et B.G. James (dir.), *The Strategy Process : Concepts, Contexts, Cases*, 4e éd., Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

RAFFERTY, M., H. SCHUTZ et S. YU (2010). *Staffing Cutbacks in the South Australian Public Sector and Their Likely Effects. Results of a Survey of State Public Sector Employees*, Sydney, Workplace Research Center, The University of Sydney.

RINFRET, N. *et al.* (2010). « Défis et enjeux des connaissances : la réalité des cadres de la fonction publique québécoise », *Télescope*, vol. 16, nº 1, p. 208-224.

ROBINSON, S.L., M.S. KRAATZ et D.M. ROUSSEAU (1994). « Changing obligations and the psychological contract : A longitudinal study », *Academy of Management Journal*, vol. 37, p. 137-152.

ROBINSON, S.L. et D.M. ROUSSEAU (1994). « Violating the psychological contract : Not the exception but the norm », *Journal of Organizational Behavior*, vol. 15, p. 245-259.

ROTHWELL, W.J. et H.C. KAZANAS (1988). *Strategic Human Resources Planning and Management*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

ROUILLARD, C. *et al.* (2004). *La réingénierie de l'État : vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

ROUSSEAU, D.M. (2011). « The individual-organization relationship : The psychological contract », dans S.M. Zedeck (dir.), *APA Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, vol. 3 : *Maintaining, Expanding, and Contracting the Organization*, Washington, American Psychology Association, p. 191-220.

ROUSSEAU, D.M. (1995). *Psychological Contracts in Organizations : Understanding Written and Unwritten Agreements*, Londres, Sage.

RUSBULT, C.E. *et al.* (1988). « Impact of exchange variables on exit, voice, loyalty, and neglect : An integrative model of responses to declining job satisfaction », *Academy of Management Journal*, vol. 31, p. 599-627.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (2003). *Discours de la présidente du Conseil du Trésor : Dépôt du projet de Loi sur la modernisation de la fonction publique*, 6 février, <www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2003/0206_f.asp>, lien périmé, consulté en avril 2007.

SHARPE, A. (2003). *Organization Change and the Psychological Contract, the Rhetoric of Employability, the Potential Reality of Reciprocal Brutalism*, thèse de doctorat, Leicester, De Montfort University.

SIMS, R. (1994). « Human resource management's role in clarifying the new psychological contract », *Human Resource Management*, vol. 33, p. 373-382.

SONI, V. (2004). « From crisis to opportunity : Human resource challenges for the public sector in the Twenty-First Century », *Review of Policy Research*, vol. 21, nº 2, p. 157-178.

SPARROW, P.R. (1998). « Reappraising psychological contracting », *International Studies of Management & Organizations*, vol. 28, nº 1, p. 30-63.

SPARROW, P.R. (1996). « Transitions in the psychological contract : Some evidence from the banking sector », *Human Resource Management Journal*, vol. 6, nº 4, p. 75-92.

STOREY, J. (2006). « La légitimité stratégique de la GRH », dans J. Allouche (dir.), *Encyclopédie de ressources humaines,* 2e éd., Paris, Vuibert, p. 1259-1267.

STRACK, R. *et al.* (2011). *Creating People Advantage 2011. Time to Act : HR Certainties in Uncertain Times*, Boston, Boston Consulting Group.

THOMAS, D.C., K. AU et E.C. RAVLIN (2003). « Cultural variation and the psychological contract », *Journal of Organizational Behavior*, vol. 24, p. 541-471.

TRUSS, C. (2008). « Continuity and change : The role of the HR function in the modern public sector », *Public Administration*, vol. 26, nº 4, p. 1071-1088.

TURNLEY, W.H. et D.C. FELDMAN (1999). « The impact of psychological violations on exit, voice, loyalty and neglect », *Human Relations*, vol. 52, nº 7, p. 895-922.

TVA NOUVELLES (2011). « On commence à jouer dans la chair. Des coupes sombres dans le budget 2012 de Québec », 6 décembre, <http://tvanouvelles.ca/lcn/infos/regional/archives/2011/12/20111206-194929.html>, consulté en janvier 2012.

ULRICH, D. (1997*). Human Resource Champions : The Next Agenda for Adding Value and Delivering Results*, Boston, Harvard Business School Press.

ULRICH, D. *et al.* (2008). *HR Competencies : Mastery at the Intersection of People and Business*, Boston, Harvard Business School Press.

WILS, T., J.-Y. LE LOUARN et G. GUÉRIN (1991). *Planification stratégique des ressources humaines*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

WILSON, P. (2010). *White Paper-people@work/2020. The Future of Work and the Changing Workplace : Challenges and Issues for Australian HR Practitioners*, Melbourne, Australian Human Resources Institute.

Pierre Lucier

L'ÉTAT ET L'ADMINISTRATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

CONSEIL DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE (1993). *Urgence technologie. Pour un Québec audacieux, compétitif et prospère,* avis à la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, Québec.

FÉDÉRATION DES CÉGEPS (2004a). *Les cégeps, une réussite québécoise,* mémoire présenté au Forum sur l'avenir de l'enseignement collégial, Québec.

FÉDÉRATION DES CÉGEPS (2004b). *Pour un véritable partenariat en enseignement supérieur*, mémoire présenté à la Commission parlementaire sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités, Québec.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1996). *Les sciences et la technologie à l'aube du XXIe siècle : la stratégie fédérale en science et en technologie*, Ottawa, Gouvernement du Canada.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1982). *Le virage technologique : programme d'action économique, 1982-1986*, Québec, Direction générale des publications gouvernementales.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1980). *Un projet collectif. Énoncé d'orientations et plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique québécoise de la recherche scientifique*, Québec, Éditeur officiel.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1979). *Pour une politique québécoise de la recherche scientifique*, Québec, Éditeur officiel.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1971). *Les principes de la politique scientifique du Québec*, *Politique + science = développement,* Québec, Éditeur officiel.

LUCIER, P. (2006). *L'université québécoise : figures, mission, environnements*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

LUCIER, P. (1977). « Bilan et prospective de l'enseignement collégial : éléments pour une comparaison », *Prospectives,* vol. 13, nº 3, p. 145-167.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2004). *Forum sur l'avenir de l'enseignement collégial*, document de consultation, Québec, Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2003). *Commission parlementaire sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités*, *document de consultation*, Québec, Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2000a). *Politique québécoise de financement des universités*, Québec, Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2000b). *Pour mieux assurer notre avenir collectif. Politique québécoise à l'égard des universités*, Québec, Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (1998). *L'université devant l'avenir. Perspectives pour une politique gouvernementale à l'égard des universités québécoises*, Québec, Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA SCIENCE (1993). *Des collèges pour le Québec du XXIe siècle*, Québec, Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DE LA RECHERCHE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE (2001). *Savoir changer le monde. Politique québécoise de la science et de l'innovation*, Québec, Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, DE L'INNOVATION ET DE L'EXPORTATION (2006). *Un Québec innovant et prospère. Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation*, Québec, Gouvernement du Québec.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1998). *Redéfinir l'enseignement tertiaire*, Paris, OCDE.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1991). *Nouvelles formes d'enseignement supérieur*, Paris, OCDE.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1973). *L'enseignement supérieur court. Recherche d'une identité*, Paris, OCDE.

Caroline Patsias

L'ADMINISTRATION MUNICIPALE ET TERRITORIALE

ACFAS (2011). « La réorganisation municipale de 2002, dix ans plus tard : quel bilan et quelles perspectives ? », colloque organisé par Serge Belley (ENAP) et Jean-François Savard (ENAP) dans le cadre du 79e Congrès de l'Acfas à l'Université de Sherbrooke.

BEAUDET, G. (2003). « Réformes administratives et objectivité géopolitique : l'exemple de Montréal », dans F. Hulbert, J. Djéki et M. Ropivia (dir.), *Actes du Colloque international de géopolitique urbaine*, Libreville (Gabon), 6-10 mai.

BELLEY, S. (2003). « L'élection municipale de 2001 à Québec : l'interventionnisme municipal de la ville-centre contre le populisme fiscal des banlieues », *Recherches sociographiques*, vol. 44, nº 2, p. 217-238.

BELLEY, S. et M.-A. LAVIGNE (2008). « Apolitisme, partis politiques et prégnance des institutions : le cas de l'élection de 2005 à Québec », *Recherches sociographiques*, vol. 44, nº 1, p. 47-68.

BHERER, L. (2006). « Les valeurs libérales, la démocratie locale et les défusions municipales : des citoyens sans ville ou des villes sans citoyens ? », dans F. Petry, E. Bélanger, et L.M. Imbeau (dir.), *Le Parti libéral : enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 339-360.

BOUDREAU, J.A. (2003). « Questioning the use of ''Local Democracy'' as a discursive strategy for political mobilization in Los Angeles, Montreal and Toronto », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27, nº 4, p. 793-810.

BOURNE, L.S. (2000). « Urban Canada in transition to the twenty-first century : Trends, issues, and visions », dans P. Fillion et T. Bunting (dir.), *Canadian Cities in Transition : The Twenty-First Century*, Toronto, Oxford University Press.

BRENNER, N. (2002). « Decoding the newest metropolitan regionalism in the USA : A critical overview », *Cities*, vol. 19, nº 1, p. 3-21.

BRENNER, N. et N. THEODORE (dir.) (2002). *Spaces of Neoliberalism : Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Boston, Blackwell.

CHAMPAGNE, E. (2002). « Le nouveau régionalisme métropolitain aux États-Unis », *Organisations et territoires*, vol. 11, nº 3, p. 118.

CITÉS et GOUVERNEMENTS LOCAUX UNIS (2008). *Premier rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, Barcelone, L'Harmattan.

CLARK, T.N. (1994). *Urban Innovations : Creative Strategies for Turbulent Times*, Thousand Oaks, Sage.

COLLIN, J.P. (2011). « Quel avenir pour la démocratie municipale québécoise ? », dans S. Breux et L. Bherer (dir.), *Les élections municipales au Québec : enjeux et perspectives*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 311-349.

COLLIN, J.P. (2002). « La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle ? », *Organisations et territoires*, vol. 11, nº 3, p. 5-14.

COLLIN, J.P. et M. ROBERTSON (2005). « The borough system of consolidated Montréal : Revisiting urban governance in a composite metropolis », *Journal of Urban Affairs*, vol. 27, nº 3, p. 307-330.

DAHL, R. (1994). « A democratic dilemma : System effectiveness versus citizen participation », *Political Science Quarterly*, vol. 109, nº 1, p. 23-24.

DE VRIES, M. (2000). « The rise and the fall of decentralization : A comparative analysis of arguments and practices in European countries », *European Journal of Political Research*, vol. 38, p. 193-224.

DEBBASH, C., J.-M. PONTIER, J. BOURDON et J.-C. RICCI (1983). *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Economica.

DROUILLY, P. et A.-G. GAGNON (2004). « Amères défusions : une forme contestable de démocratie », dans M. Venne (dir.), *L'annuaire du Québec 2005*, Montréal, Fides.

FUNG, A. et E.O. WRIGHT (2001). « Deepening democracy : Innovations in empowered participatory governance », *Politics and Society*, vol. 29, nº 5, p. 5-41.

GHORRA-GOBIN, C. (2006). « Métropolisation », dans C. Ghorra-Gobin (dir.), *Dictionnaire des mondialisations*, Paris, Armand Colin.

HAMEL, P.J. (2002). « Le pacte fiscal Québec-Municipalités », *Organisations et territoires*, vol. 11, nº 3, p. 31-38.

HELLER, P. (2001). « Moving the state : The politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre », *Politics and Society*, vol. 29, nº 1, p. 131-163.

HELLER, P., K.N. HARILAL et S. CHAUDHURI (2007). « Building local democracy : Evaluating the impact of decentralization in Kerala, India », *World Development*, vol. 35, nº 4, p. 626-648.

HULBERT, F. (2006). « Réforme municipale au Canada et au Québec : la recomposition géopolitique des agglomérations », *Norois*, nº 199, p. 23-43.

IRDC (2008). *Decentralization and Local Governance : Benefits and Limits*, International Development Research Center.

ISIN, E.F. (dir.) (2000). *Democracy, Citizenship, and the Global City,* Londres, Routledge.

ISIN, E.F. (1992). *Cities without Citizens : The Modernity of the City as a Corporation*, Montréal, Black Rose Books.

KEILL, R. (2000). « Governance restructuring in Los Angeles and Toronto : Amalgamation or secession ? », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, nº 4, p. 758-781.

KERSTING, N. et A. VETTER (2003). *Reforming Local Government in Europe : Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Opladen (Allemagne), Leske+Budrich.

LEMIEUX, V. (1997). *La décentralisation*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

LÉVEILLÉE, J. (1997). « Le territoire », dans P.P. Tremblay (dir.), *L'État administrateur : modes et émergences*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 211-242.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE (MAMROT) (2009). *Rapport annuel de gestion 2008-2009*, Québec, Gouvernement du Québec.

PATSIAS, C. (2011). « Les élections municipales à Sherbrooke de novembre 2009 : les municipalités, un objet toujours ordinaire du politique ? », dans S. Breux et L. Bherer (dir.), *Les élections municipales au Québec : enjeux et perspectives*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

POTAPCHUCK, W., J. CROCKER et W. SCHECHTER (1998). *The Transformative Power of Governance*, Washington, Program for Community Problem Solving.

PRÉMONT, M.-H. (2005). « Montréal face à Québec : la longue histoire des recompositions territoriales dans la région métropolitaine de Montréal », dans L. Bherer, J.-P. Collin et E. Kerrouche (dir.), *Jeux d'échelles et transformations de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 47-62.

PROULX, M.-U. (2002). *L'économie des territoires au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

QUESNEL, L. (2006). « Is local democracy sacrificed to metropolitan governance ? The recent Quebec experience », communication présentée au Congrès annuel UAA – atelier 10, Policy Issues in Governing Metro Areas, Montréal, 19-22 avril.

RIVEST, M. (2009). *Persister persuade. Union des municipalités du Québec, 90 ans d'histoire 1919-2009*, Montréal, Union des municipalités du Québec.

SANCTON, A. (2008). *The Limits of Boundaries : Why City-Regions Cannot Be Self-Governing ?*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

SASSEN, S. (2008). *Territory, Authority, Rights : From Medieval to Global Assemblages*, Princeton, Princeton University Press.

SAVITCH, H.V. et R.K. VOGEL (2004). « Suburbs without a city : Power and city county consolidation », *Urban Affairs Review*, vol. 39, nº 6, p. 758-790.

SAVITCH, H.V. et R.K. VOGEL (2000). « Paths to new regionalism », *Symposium on the New Regionalism and Its Policy Agenda, State and Local Government Review*, vol. 32, nº 3, p. 158-168.

SKINNER, Q. (2001). *Les fondements de la pensée politique moderne*, Paris, Albin Michel.

TINDAL, R. et S. TINDAL (2008). *Local Government in Canada*, 7e éd., Toronto, Thomson Nelson.

TRÉPANIER, M.-O. (2008). « Les arrondissements dans les nouvelles grandes villes au Québec », dans D. Pinson, G. Beaudet, M. Berger et J.N. Blanc (dir.), *Métropoles au Canada et en France. Dynamiques, politiques et culture*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 89-102.

WALLERSTEIN, I. (1980). *The Modern World-System II : Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600-1750*, New York, Academic Press.

WEBER, M. (1958). *The City*, New York, The Free Press.

YOUNG, R. et C. LEUPRETCH (dir.) (2006). *Canada : The State of the Federation 2004. Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Jean-Guy Prévost et Jean-Pierre Beaud

LA STATISTIQUE COMME RESSOURCE INFORMATIONNELLE DE LA GESTION PUBLIQUE

Pistes bibliographiques

Curtis, B. (2001). *The Politics of Population. State Formation, Statistics, and the Census of Canada, 1840-1875*, Toronto, University of Toronto Press.

Dans une perspective en partie inspirée des travaux de Michel Foucault sur la gouvernementalité, une remarquable sociohistoire des recensements canadiens au XIXe siècle.

Desrosières, A. (2008). *Pour une sociologie historique de la quantification*, vol. I : *L'argument statistique* ; vol. II : *Gouverner par les nombres*, Paris, Presses de l'École des Mines.

Les travaux menés par Desrosières depuis plus de trois décennies ont grandement contribué à imposer le développement des activités statistiques comme champ d'étude pertinent. Ces deux ouvrages regroupent ses principaux articles.

Statistique Canada (1993). *75 ans à compter. L'histoire de Statistique Canada / 75 Years and Counting. A History of Statistics Canada*, Ottawa, Statistique Canada.

Ouvrage commémoratif bilingue publié par Statistique Canada à l'occasion de son 75e anniversaire.

Worton, D.A. (1998). *Le Bureau fédéral de la statistique. Les origines et l'évolution du bureau central de la statistique du Canada, 1841-1972*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Une minutieuse histoire administrative de l'organisme statistique avant qu'il prenne le nom de Statistique Canada, rédigée par un ancien statisticien en chef adjoint.

À ces ouvrages, il faut ajouter les publications de Statistique Canada, que l'on trouve désormais sur son site Web, <http://www.statcan.gc.ca>.

Michèle Rioux

LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

Adams, W. (1990). *The Structure of American Industry*, New York, Macmillan.

Adams, W. et J.W. Brock (1992). *Antitrust Economics on Trial*, Princeton, Princeton University Press.

Anderson, R.D. et S.D. Khosla (1995). *La politique de concurrence en tant que dimension de la politique économique : une analyse comparative*, Industrie Canada, Document hors-série no 7, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada.

Bain, J. (1956). *Barriers to New Competition*, Boston, Harvard University Press.

Baumol, W., J. Panzar et R. Willig (1982). *Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure*, New York, Harcourt Brace Jovanovitch.

Bellon, B. (1993). « Cent ans de politique antitrust aux États-Unis », *Revue d'économie industrielle*, vol. 63, no 1, p. 10-24.

Bianchi, P. (1992). « Politique antitrust et politique de la concurrence dans le contexte européen : 2e partie », *Revue d'économie industrielle*, vol. 60, no 1, p. 7-28.

Bianchi, P. (1991). « Politique antitrust et politique de la concurrence dans le contexte européen : 1re partie », *Revue d'économie industrielle*, no 59, p. 7-26.

Bienaymé, A. (1998). *Principes de concurrence*, Paris, Economica.

Bliss, M. (1973). « Another antitrust tradition : Canadian anti-combines policy, 1889-1910 », *Business History Review*, vol. 47, p. 177-188.

BRECHER, I. (1981). *Canada's Competition Policy Revisited : Some New Thoughts on an Old Story*, Montréal, Institut de recherches politiques.

BROOKS, S. et A. STRITCH (1991). *Business and Government in Canada,* Scarborough, Prentice-Hall.

BUDZINSKI, O. (2009). « An international multilevel competition policy system », *International Economics and Economic Policy*, vol. 6, nº 4, p. 367-389.

BUREAU DE LA CONCURRENCE DU CANADA (1998). *Rapport annuel du Directeur des enquêtes et des recherches*, Ottawa, Industrie Canada.

CANADA (1985). *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada.

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA (1969). *Rapport provisoire sur la politique de concurrence*, Ottawa, Conseil économique du Canada.

CLARK, J.B. (1887). « The limits of competition », *Political Science Quarterly,* vol. 2, nº 1, p. 45-61.

CNUCED (1997). *World Investment Report, 1997 : Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy*, New York et Genève, Nations Unies.

COMANOR, W. (1990). « United States antitrust policy : Issues and institutions », dans W. Comanor *et al.* (dir.), *Competition Policy in Europe and North America : Economic Issues and Institutions*, Newark, Harwood Academic Publishers, p. 43-72.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1995). *La politique de concurrence dans le nouvel ordre commercial : renforcement de la coopération et des règles au niveau international,* rapport du groupe d'experts, Bruxelles, Office des publications officielles des communautés européennes.

DAVID, R. (1987). *Réflexions d'un comparatiste sur le droit international privé*, Paris, Economica.

DEBOUZY, M. (1972). *Le capitalisme sauvage aux États-Unis 1860-1900*, Paris, Seuil.

DEMSETZ, H. (1973). « Industry structure, market rivalry and public policy », *Journal of Law and Economics*, vol. 16, p. 1-9.

DIMIC, N. (1993). *Le contrôle des fusionnements à l'heure de la libéralisation des échanges : Convergence ou coopération ?*, Ottawa, Groupe des politiques, document 93/09, MAECI.

DJELIC, M.-L. et K. SAHLIN-ANDERSSON (dir.) (2006). *Transnational Governance : Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press.

EASTMAN, H.C. et S. STYKOLT (1967). *The Tariff and Competition in Canada*, Toronto, Macmillan.

ENCAOUA, D. et R. GUESNERIE (2006). *Politiques de la concurrence*, rapport, Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française.

ÉTATS-UNIS (1998). *International Antitrust Guidelines*, Department of Justice, Washington D.C.

GORECKI, P.K. et W. STANBURY (1984). *The Objectives of Canadian Competition Policy, 1888-1983*, Toronto, Canada Law Book.

GRAZ, J.C. (2000). « L'économie politique du commerce international et les origines cachées du ''nouvel agenda'' de l'OMC », *Économie et sociétés*, Série Relations internationales, nº 35, p. 163-189.

GREEN, C. (1983). « Canadian competition policy : Past and present », *Les politiques de concurrence de la communauté économique européenne et du Canada*, Montréal, Centre de droit privé et comparé, p. 39-66.

HAZLEDINE, T. (1991). « Trade Policy as Competition Policy », dans R.S. Khemani et W.T. Stanbury (dir.), *Canadian Competition Law and Policy at the Centenary,* Halifax, Institut de recherches politiques, p. 45-60.

HEINEMANN, A. (2004). « La nécessité d'un droit mondial de la concurrence », *Revue internationale de droit économique,* vol. 23, nº 3, p. 293-324.

HOEKMAN, B. (1997). « Competition policy and the global trading system : A developing country perspective », *Policy Research Working Paper*, nº 1735, Washington, World Bank.

INTERNATIONAL COMPETITION POLICY ADVISORY COMMITTEE (2000). *Final Report*, Washington, Antitrust Division, Department of Justice.

JACQUEMIN, A. (1994). « Comment », dans F.M. Scherer, *Competition Policies for an Integrated World*, Washington D.C., The Brookings Institute, p. 99-110.

JACQUEMIN, A. (1993). « La dimension externe de la politique européenne de concurrence », *Revue d'économie industrielle*, nº 63, p. 272-281.

JACQUEMIN, A. (1989). « Les enjeux de la nouvelle économie industrielle », *Revue d'analyse économique*, vol. 65, nº 1, mars, p. 14.

KHEMANI, R.S. et W.T. STANBURY (1991). *Historical Perspectives on Canadian Competition Policy*, Halifax, Institute for Research on Public Policy.

KOVACIC, W. et C. SHAPIRO (2000). « Antitrust policy : A century of economic and legal thinking », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, nº 1, p. 43-60.

MOTTA, M. (2004). *Competition Policy. Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press.

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (1997). *Rapport annuel 1997*, volume 1, Dossier spécial : « Le commerce et la politique de la concurrence », Genève, OMC.

PERROUX, F. (1982). *Dialogue des monopoles et des nations*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

REY, P. et J. STIGLITZ (1995). « The role of exclusive territories in producers' competition », *Rand Journal of Economics*, nº 26, p. 431-451.

RIOUX, M. (2005). « Quelle culture de la concurrence face aux limites de l'antitrust international et de la concurrence globalisée ? », dans P. Hugon et C.-A. Michalet (dir.), *Les nouvelles régulations de l'économie mondiale*, Paris, Karthala, p. 177-193.

ROMANO, F. (2003). *Mondialisation des politiques de concurrence*, Paris, L'Harmattan.

SCHERER, F.M. (2000). *Competition Policy, Domestic and International*, Cheltenham, Edward Elgar.

SCHERER, F.M. (1994). *Competition Policies for an Integrated World Economy*, Washington, Brookings Institution.

SCHUMPETER, J.A. (1950). *Capitalism, Socialism, and Democracy*, 3e éd., New York, Harper and Row.

SKEOCH, L.A. et B.C. MCDONALD (1976). *Dynamic Change and Accountability in a Canadian Market Economy,* Ottawa, Approvisionnements et Services Canada.

STAREK, R.B. (1996). « International cooperation in antitrust enforcement », The Illinois State Bar Association International Trade Program, Chicago, 10 mai.

TREBILCOCK, M.J. *et al.* (2003). *The Law and Economics of Canadian Competition Policy*, Toronto, University of Toronto Press.

VEBLEN, T. (1910). « Christian morals and the competitive system », *International Journal of Ethics*, vol. 20, p. 168-185.

WILLIAMSON, O. (1968). « Economics as an antitrust defense : The welfare trade-offs », *American Economic Review*, nº 59, p. 954-959.

Diane Saint-Pierre

LES POLITIQUES CULTURELLES ET LEUR GESTION PUBLIQUE

ATKINSON, D. (2001). « De l'exception à la diversité culturelle. Un enjeu au cœur d'une bataille planétaire », *Annuaire français de relations internationales*, vol. II, <http://www.afri-ct.org/AFRI-volume-II-2001>, consulté en décembre 2010.

AUTISSIER, A.-M. (2010). « Cultural policies in the United Kingdom : A concurrent competence between the State, local authorities and the private », 6th International Conference on Cultural Policy Research, Jyväskylä, Finlande, 24-27 août.

AUTISSIER, A.-M. (2006). « Politiques culturelles des États européens : pour une nécessaire refondation », *EspacesTemps.net*, 29 mars 2006, <http://www.espacestemps.net/document1917.html>, consulté en janvier 2012.

BADIE, B. (1983). *Culture et politique*, Paris, Economica.

BAILLARGEON, J.-P. et D. STANLEY (2011). « Les statistiques culturelles au Canada : aperçu et critique », dans M. Gattinger et D. Saint-Pierre (dir.), *Les politiques culturelles provinciales et territoriales du Canada*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 537-572.

BEAUDOIN, G.-A., avec la coll. de P. THIBAULT (2000). *Le fédéralisme au Canada. Les institutions. Le partage des pouvoirs*, Montréal, Wilson et Lafleur.

BERNIER, S. et M.-H. PROVENÇAL (2012). « Les dépenses culturelles des municipalités en 2010 », *Optique culture*, nº 18, mai, Québec, Institut de la statistique du Québec, Observatoire de la culture et des communications du Québec, <http://www.stat.gouv.qc.ca/observatoire/publicat_obs/pdf/optique_culture_18.pdf>, consulté le 10 juin 2012.

BONIN, D. (1992). « La culture à l'ombre de deux capitales », dans D. Young et R. Young (dir.), *Canada : The State of Federation 1992*, Ottawa, Institut des relations intergouvernementales, p. 183-206.

COLE, A. et F. THURIOT (2010). « La dévolution et les politiques culturelles : le pays de Galles et l'Écosse », dans D. Saint-Pierre et C. Audet (dir.), *Tendances et défis des politiques culturelles : cas nationaux en perspective*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 321-344.

CONSEIL DE L'EUROPE ET ERICARTS (2012). *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe*, 13e éd., <http://www.culturalpolicies.net/web/index.php>, consulté en mai 2012.

CROISAT, M. (1979). *Le fédéralisme canadien et la question du Québec*, Paris, Anthropos.

DUMONT, F. (1991). « Pouvoir sur la culture, pouvoir de la culture », dans R. Hudon et R. Pelletier (dir.), *L'engagement intellectuel. Mélanges en l'honneur de Léon Dion*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 161-172.

DUMONT, F. (1968). *Le lieu de l'homme. La culture comme distance et mémoire*, Montréal, Hurtubise HMH, coll. « Constantes ».

FABRIZIO, C. (1983). « Culture et développement : conflits et complémentarités », dans *La dimension culturelle du développement : vers une approche pratique*, Actes du Séminaire international organisé par l'ICA à Dakar, Paris, Éditions de l'UNESCO.

FABRIZIO, C. (1981). *Essai d'analyse de la problématique culturelle mondiale et esquisse d'une prospective mondiale du développement culturel*, document de référence, Groupe de travail en vue de la préparation de la deuxième Conférence mondiale sur les politiques culturelles, Paris, Éditions de l'UNESCO.

FORTIER, A. (1992). « Le pouvoir fédéral des actions culturelles dont la somme forme peut-être une politique », dans *Pouvoirs publics et politiques culturelles : enjeux nationaux*, Actes du colloque tenu à Montréal les 17, 18 et 19 octobre 1991, Chaire de gestion des arts, Montréal, École des Hautes Études Commerciales (HEC), p. 97-108.

GATTINGER, M. et D. SAINT-PIERRE (2012). « A framework for comparative analysis of sub-national cultural policy : The case of provincial and territorial cultural policies in Canada », communication dans le cadre de la Seventh International Conference on Cultural Policy Research, Barcelone, juillet 2012.

GATTINGER, M. et D. SAINT-PIERRE (dir.) (2011a). *Les politiques culturelles provinciales et territoriales du Canada. Origines, évolutions et mises en œuvre*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. « Gouvernance et gestion publique ».

GATTINGER, M. et D. SAINT-PIERRE (2011b). « Les politiques culturelles provinciales et territoriales du Canada : proposition d'un cadre d'analyse comparée et regards sur les enjeux et défis », dans M. Gattinger et D. Saint-Pierre (dir.), *Les politiques culturelles provinciales et territoriales du Canada. Origines, évolutions et mises en œuvre*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 573-612.

GATTINGER, M. et D. SAINT-PIERRE (2010a). « Canada : The origin, evolution and underpinnings of federal cultural policy », Communication présentée dans le cadre de la 6th International Conference on Cultural Policy Research, 24-27 Août 2010, Jyväskylä, Finlande.

GATTINGER, M. et D. SAINT-PIERRE (2010b). « The ''neoliberal turn'' in provincial cultural policy and administration : The case of Québec and Ontario », *Canadian Journal of Communications*, vol. 35, nº 2, p. 279-302.

GATTINGER, M. et D. SAINT-PIERRE (2008). « Toward provincial comparative cultural policy analysis in Canada : Can national models apply ? An analysis of the Québec and Ontario experiences », *International Journal of Cultural Policy*, vol. 14, nº 3, p. 335-353.

GATTINGER, M. et D. SAINT-PIERRE, avec la coll. d'A. COUTURE GAGNON *et al.* (2012). « L'analyse comparative des politiques culturelles infranationales : Réflexion sur le cas canadien », *Loisir et Société / Society and Leisure*, vol. 34, nº 2, p. 149-186.

Harvey, F. (1998). « Les politiques culturelles au Canada et au Québec. Perspectives de recherche », Actes du colloque de fondation du Réseau canadien de recherche culturelle (RCRC), juin.

Hyman, H. (1988). *L'idée d'un ministère des Affaires culturelles du Québec : des origines à 1966*, mémoire de maîtrise en histoire, Montréal, Université de Montréal.

Institut de la statistique du Québec (ISQ) et Observatoire de la culture et des communications du Québec (OCCQ) (2011). *Enquête sur les dépenses de l'Administration publique québécoise au titre de la culture*, septembre, <http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/culture_comnc/depense_culture/gouvernement_que/tableau_t2_09_10.htm>, consulté le 10 juin 2012.

Institut de la statistique du Québec (ISQ) et Observatoire de la culture et des communications du Québec (OCCQ) (2009). « Tableau statistique : part des secteurs de la culture et des communications dans l'économie, Québec (18 mai 2010) », Québec, ISQ, Banque de données des statistiques officielles sur le Québec, <http://www.bdso.gouv.qc.ca>, consulté en janvier 2011.

Langlois, S. et Y. Martin (dir.) (1995). *L'horizon de la culture. Hommage à Fernand Dumont*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

Litt, P. (1991). « The Massey Commission, Americanization, and Canadian cultural nationalism », *Queen's Quarterly*, vol. 98, nº 2, p. 375-387.

Martel, F. (2006). *De la culture en Amérique*, Paris, Gallimard.

Meisel, J. (1998). « Considérations des rapporteurs », dans *Politiques culturelles, pratiques culturelles et changements sociaux. Explorer les liens entre culture et société*, Actes du colloque de fondation du Réseau canadien de recherche culturelle (RCRC), juin.

Ministère d'État au Développement culturel (1978). *La politique québécoise du développement culturel* (Livre blanc de Camille Laurin, ministre d'État au Développement culturel), Québec, 2 volumes.

Ministère des Affaires culturelles (MAC) (1976). *Pour l'évolution de la politique culturelle du Québec. Document de travail*, Québec, Ministère des Affaires culturelles.

Ministère des Affaires culturelles (MAC) (1965). *Livre blanc sur la culture*, Québec, Ministère des Affaires culturelles.

Mulcahy, K.V. (1992). « The structure and politics of local support for the arts in the United States », dans M. Beaulac et F. Colbert (dir.), *Décentralisation, régionalisation et action culturelle municipale*, Montréal, École des Hautes Études commerciales, p. 59-78.

Mulcahy, K.V. (1987). « Cultural policy and administration in the United States », dans M.C. Cummings Jr. et R.S. Katz (dir.), *The Patron State : Government and the Arts in Industrialized Democracies*, New York, Oxford University Press, p. 11-331.

Saint-Pierre, D. (2011a). « Le Québec et ses politiques culturelles : l'affirmation d'une identité nationale et d'une culture distincte, créative et ouverte sur le monde », dans M. Gattinger et D. Saint-Pierre (dir.), *Les politiques culturelles provinciales et territoriales du Canada. Origines, évolutions et mises en œuvre*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 183-245.

Saint-Pierre, D. (2011b). « Les politiques culturelles au Canada et au Québec : identités nationales et dynamiques croisées », dans P. Poirrier (dir.), *Pour une histoire des politiques culturelles dans le monde, 1945-2011*, Paris, La Documentation française, p. 113-131.

Saint-Pierre, D. (2010). « La politique culturelle du Québec : bilan et défis », dans D. Saint-Pierre et C. Audet (dir.), *Tendances et défis des politiques culturelles : cas nationaux en perspective*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 277-319.

Saint-Pierre, D. (2007). « Politiques culturelles et patrimoines au Québec et au Canada », *Culture et Musées*, vol. 9, juin, p. 121-140.

Saint-Pierre, D. (2006). « Des approches de soutien aux arts et à la culture distinctes au sein des communautés canadiennes : portrait des conseils locaux des arts », *Loisir et Société / Society and Leisure*, vol. 29, nº 2, p. 523-549.

Saint-Pierre, D. (2004). « Les politiques culturelles du Québec », dans R. Bernier (dir.), *L'État québécois à l'aube du millénaire*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 231-259.

SAINT-PIERRE, D. (2003). *La Politique culturelle du Québec : continuité ou changement ? Les acteurs, les coalitions et les enjeux*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. « Management public et gouvernance ».

SAINT-PIERRE, D. et C. AUDET (dir.) (2010). *Tendances et défis des politiques culturelles : cas nationaux en perspective – France – Angleterre – États-Unis – Allemagne – Espagne – Belgique – Suisse – Suède – Québec – Pays de Galles et Écosse – Les organisations internationales*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. « Chaire Fernand-Dumont sur la culture ».

SAINT-PIERRE, D. et M. GATTINGER (2011). « Les politiques culturelles provinciales et territoriales du Canada : mise en contexte du projet et réflexions initiales obligées », dans M. Gattinger et D. Saint-Pierre (dir.), *Les politiques culturelles provinciales et territoriales du Canada. Origines, évolutions et mises en œuvre*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 11-41.

SAINT-PIERRE, D. et F. THURIOT (2007). « Culture et territoires en France et au Québec : évolutions communes et différences », *Pouvoirs locaux. Les Cahiers de la décentralisation*, nº 72, p. 133-143.

SAINT-PIERRE, D. et F. THURIOT (2006). « Similitudes et différences entre les politiques culturelles françaises et québécoises », *Pouvoirs locaux. Les Cahiers de la décentralisation*, nº 68, p. 143-152.

SCHUSTER, J.M. (2002a). « Sub-national cultural policy – Where the action is : Mapping state cultural policy in the United States », *International Journal of Cultural Policy*, vol. 8, nº 2, p. 181-196.

SCHUSTER, J.M. (2002b). « L'information pour les politiques culturelles – données, statistiques et signification », Colloque international sur les statistiques culturelles : *Les statistiques face aux défis de la diversité culturelle dans un contexte de globalisation*, Montréal, 21-23 octobre, <http://www.stat.gouv.qc.ca/observatoire/symposium2002/Schuster.pdf>, consulté le 28 avril 2012.

SELWOOD, S. (2010). « La politique culturelle en Angleterre : influences, contraintes et risques », dans D. Saint-Pierre et C. Audet (dir.), *Tendances et défis des politiques culturelles : cas nationaux en perspective*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 53-87.

SILLS, D.L. (dir.) (1972). *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 3, New York et Londres, Macmillan/The Free Press et Collier-Macmillan.

STATISTIQUE CANADA (2012a). « Enquête sur les dépenses des administrations provinciales/territoriales au titre de la culture, Exercice financier 2009-2010 », <http://www.statcan.gc.ca/pub/87f0001x/2012001/t010-fra.htm>, consulté le 10 juin 2012.

STATISTIQUE CANADA (2012b). « Dépenses totales des administrations municipales au titre de la culture, selon la province ou le territoire, 2005 à 2009 », <http://www.statcan.gc.ca/pub/87f0001x/2012001/t021-fra.htm>, consulté le 10 juin 2012.

STATISTIQUE CANADA (2012c). « Enquête sur les dépenses d'administration fédérale au titre de la culture, Exercice financier 2009-2010 », <http://www.statcan.gc.ca/pub/87f0001x/2012001/t005-fra.htm>, consulté le 10 juin 2012.

STATISTIQUE CANADA (1993). « Dépenses publiques au titre de la culture au Canada, 1990-91, Statistiques de la culture », *Catalogue 87-206 annuel*, ISSN 1181-6651, Ottawa, Statistique Canada, mars, p. 34, tableau 2.5 (pour l'échelon fédéral), p. 34, tableau 2.10 (pour l'échelon provincial), p. 25, tableau 2.11 (pour les municipalités).

THURIOT, F. (2010). « Origin and evolution of cultural policy in France », communication présentée dans le cadre de la 6th International Conference on Cultural Policy Research, Jyväskylä (Finlande), 24-27 août.

VALADE, J., A. DUPONT, I. RENAR, Y. BODIN, P. BORDIER, C. MÉLOT et D. ASSOULINE (2007). *Regards sur l'enseignement supérieur et l'action culturelle des États-Unis : l'autonomie au service de la diversité*, Rapport d'information nº 239 (2006-2007), préparé pour la Commission des affaires culturelles, Sénat français, <http://www.senat.fr/rap/r06-239/r06-239_mono.html#toc129>, consulté en janvier 2012.

Marjolaine St-Pierre

L'ADMINISTRATION DU SYSTÈME SCOLAIRE

ANGENOT, P. (1998). « Histoire des idées et des institutions éducatives », *Recueil de textes n° 2, Ruptures, continuités. Débats*, Trois-Rivières, Université du Québec à Trois-Rivières.

BUSH, T. et M. COLEMAR (2000). *Leadership and Strategic Management in Education*, New York, Chapman.

CANADA (1967). *Acte de l'Amérique du Nord britannique*, <http://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_constitutionnelle_de_1867>, consulté le 10 juin 2012.

CHEERENS, J. (1997). « The school effectiveness knowledge base as a guide for school improvement », dans D. Hopkins (dir.), *The Practice and Theory of School Improvement*, Londres, Springer, p. 62-84.

DANDURAND, P. (1990). « Démocratie et école au Québec : bilan et défis », dans F. D'Arcy et F. Dreyfus (dir.), *Les institutions politiques et administratives de la France*, 5e éd., Paris, Economica, p. 275-277.

DEROUET, J.-L. et Y. DUTERCQ (1997). *L'établissement scolaire, autonomie locale et service public*, Paris, INRP.

DESPRÉS-POIRIER, M. (1995). *Le système scolaire québécois*, Montréal, Gaëtan Morin.

DUIGNAN, P.A. et R.J.S. MACPHERSON (1992a). « Educative leadership for quality teaching : A synthesis and a commentary », dans P.A. Duignan et R.J.S. Macpherson (dir.), *Educative Leadership : A Practical Theory for New Administrators and Managers*, Londres, Falmer Press.

DUIGNAN, P.A. et R.J.S. MACPHERSON (dir.) (1992b). *Educative Leadership : A Practical Theory for New Administrators and Managers*, Londres, Falmer Press.

DUMONT, F. et Y. MARTIN (dir.) (1990). *L'éducation 25 ans plus tard ! Et après ?*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.

DUTERCQ, Y. (2001). « En quoi la décentralisation, la déconcentration et la diversité de l'action publique éducative conduisent-elles à repenser l'administration de l'éducation ? », dans Y. Dutercq (dir.), *Comment peut-on administrer l'école ?*, Paris, Presses universitaires de France.

FINDLER, B. (2002). *Strategic Management for School Development*, Londres, Paul Chapman.

FRANCE (1791). *Constitution française*, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>, consulté le 10 juin 2012.

GAL, R. (1960). *Liber primus : manuel de latin*, Paris, O.C.D.L.

GAUTHIER, A. (1964). *Esquisse historique de l'évolution du système scolaire*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

GRAY, J., D. REYNOLDS, C. FITZ-GIBBON et D. JESSON (1996). *Merging Traditions : The Future of Research on School Effectiveness and School Improvement*, Londres, Casselis.

JENCK, C. *et al.* (1972). *Inequality : A Reassessment of Family and Schooling in America*, New York, Basic Books.

LECLERC, J. (2001). *Gérer autrement l'administration publique : la gestion par résultats*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

LECLERC, J. (1996). *En éducation, la nécessité d'une autre gestion*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

LEGENDRE, R. (2005). *Dictionnaire actuel de l'éducation*, Montréal, Guérin.

LEIF, J. et G. RUSTIN (1965). *Histoire des institutions scolaires*, Paris, Delagrave.

LUSIGNAN, J. et G. PELLETIER (2009). « Gouvernance, pilotage et régulation intermédiaire dans les systèmes éducatifs », dans G. Pelletier (dir.), *La gouvernance en éducation*, Bruxelles, De Boeck.

MACBEATH, J. et P. MORTIMORE (2001). *Improving School Effectiveness*, Londres, Open University Press.

MEURET, D. (2007). *Gouverner l'école : une comparaison France/États-Unis*, Paris, Presses universitaires de France.

PELLETIER, G. (dir.) (2009). *La gouvernance en éducation*, Bruxelles, De Boeck.

QUÉBEC (2012). *Loi sur l'instruction publique*, <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/I_13_3/I13_3.html>, consulté le 10 juin 2012.

Sammons, P., P. Mortimore et S. Thomas (1996). « Do schools perform consistently across outcomes and areas ? », dans J. Gray, D. Reynolds, C. Fitz-Gibbon et D. Jesson (dir.), *Merging Traditions : The Future of Research on School Effectiveness and School Improvement*, Londres, Casselis, p. 3-29.

Sergiovanni, T.J., M. Burlingame, F.S. Coombs et P.W. Thurston (1999). *Educational Governance and Administration*, Boston, Allyn and Bacon.

St-Pierre, M. (2004). « La décentralisation en action : la prise de décision en partenariat », dans M. St-Pierre et L. Brunet (dir.), *La décentralisation en éducation*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, p. 121-149.

St-Pierre, M. et L. Brunet (2004). *La décentralisation en éducation*, Montréal, Presses de l'Université du Québec.

Warin, P. (2002). « Les enjeux politiques de la concentration administrative », dans Y. Dutercq (dir.), *Comment peut-on administrer l'école ?*, Paris, Presses universitaires de France, p. 65-75.

José Carlos Suárez-Herrera et Jean-Louis Denis

LA GOUVERNANCE INTERSECTORIELLE DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX AU QUÉBEC

Abelson, J. et F.-P. Gauvin (2004). *Engaging Citizens : One Route to Health Care Accountability*, Ottawa, Canadian Policy Research Network.

Abelson, J., S. Montesanti, K. Li, F.-P. Gauvin et É. Martin (2010). *Effective Strategies for Interactive Public Engagement in the Development of Healthcare Policies and Programs*, Ottawa, Canadian Health Services Research Foundation et New Brunswick Health Research Foundation.

Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de Montréal (ADRLSSS) (2004). *Vers des réseaux locaux de services de santé et de services sociaux à Montréal. Rapport de consultation*, Montréal, ADRLSSS.

Baker, G.R. et J.-L. Denis (2011). *A Comparative Study of Three Transformative Healthcare Systems : Lessons for Canada*, Ottawa, Canadian Health Services Research Foundation.

Bourque, D. et C. Mercier (2008). « Le développement des communautés au cœur de la mission des CSSS », *Infolettre. Évolution des pratiques de gestion et d'évaluation dans le domaine de la santé*, vol. 5, nº 1, p. 2-6.

Brault, I., D.A. Roy et J.-L. Denis (2008). « Introduction à la gouvernance clinique : historique, composantes et conceptualisation renouvelée pour l'amélioration de la qualité et de la performance des organisations de santé », *Pratiques et organisation des soins*, vol. 39, nº 3, p. 167-173.

Breton, M., J.-F. Lévesque, R. Pineault, L. Lamothe et J.-L. Denis (2009). « Integrating public health into local health-care governance in Quebec : Challenges in combining population and organization perspectives », *Healthcare Policy*, vol. 4, nº 3, p. e159-e178.

Contandriopoulos, A.-P. (2008). « La gouvernance dans le domaine de la santé : une régulation orientée par la performance », *Santé publique*, vol. 20, nº 2, p. 191-199.

Contandriopoulos, A.-P. (2003). « Inertie et changement », *Ruptures, revue transdisciplinaire en santé*, vol. 9, nº 2, p. 4-31.

Contandriopoulos, A.-P., J.-L. Denis, N. Touati et R. Rodríguez (2001). « Intégration des soins : dimensions et mise en œuvre », *Ruptures, revue transdisciplinaire en santé*, vol. 8, nº 2, p. 38-52.

Contandriopoulos, A.-P., L.-H. Trottier et F. Champagne (2008). « L'amélioration de la performance : un enjeu central pour les CSSS », *Infolettre. Évolution des pratiques de gestion et d'évaluation dans le domaine de la santé*, vol. 5, nº 2, p. 2-7.

Contandriopoulos, D. (2004). « A sociological perspective on public participation in health care », *Social Science and Medicine*, vol. 58, nº 2, p. 321-330.

Contandriopoulos, D., J.-L. Denis et C.-A. Dubois (2009). « Produire des organisations pour réformer les systèmes de santé », dans A.-P. Contandriopoulos, Z. Hartz, M. Gerbier et A. Nguyen (dir.), *Santé et citoyenneté : les expériences du Brésil et du Québec,* Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 181-214.

Contandriopoulos, D., J.-L. Denis, A. Langley et A. Valette (2004). « Governance structures and political processes in a public system : Lessons from Quebec », *Public Administration*, vol. 82, nº 3, p. 627-655.

D'Amour, D., D. Tremblay et L. Bernier (2007). « Les pratiques professionnelles de réseaux : l'intégration au-delà des structures », dans M.-J. Fleury, M. Tremblay, H. Nguyen et L. Bordeleau (dir.), *Le système sociosanitaire au Québec. Gouvernance, régulation et participation*, Montréal, Gaëtan Morin, p. 273-288.

Denis, J.-L. (2004). « Gouvernance et gestion du changement dans le système de santé au Canada », dans P.-G. Forest, G.P. Marchildon et T. McIntosh (dir.), *Les forces de changement dans le système de santé canadien*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 87-122.

Denis, J.-L. (2002). *Gouvernance et gestion du changement dans le système de santé au Canada*, Étude nº 36, Ottawa, Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada (Commission Romanow).

Denis, J.-L. et A.-P. Contandriopoulos (2008). « Gouvernance clinique : discussion et perspectives », *Pratiques et organisation des soins*, vol. 39, nº 3 p. 249-254.

Denis, J.-L., H.T.O. Davies, E. Ferlie et L. Fitzgerald (2011). « Assessing initiatives to transform healthcare systems : Lessons for the Canadian healthcare system », CHSRF Series on Healthcare Transformation, Paper 1, Ottawa, Canadian Health Services Research Foundation.

Fleury, M.-J., G. Grenier et Y. Ouadahi (2007). « Les réseaux intégrés de services : notion, modélisations et mise en œuvre », dans M.-J. Fleury, M. Tremblay, H. Nguyen et L. Bordeleau (dir.), *Le système sociosanitaire au Québec. Gouvernance, régulation et participation,* Montréal, Gaëtan Morin Éditeur, p. 159-178.

Fleury, M.-J. et Y. Ouadahi (2002). « Stratégies d'intégration, régulation et moteur d'implantation de changement », *Santé mentale au Québec*, vol. 27, nº 2, p. 16-36.

Fournier, D., J.-F. René, M. Duval, S. Garon, A. Fontaine, J. Chénard et C. Lefebvre (2001). « La dynamique partenariale sur les pratiques des organismes communautaires dans le contexte de la réorganisation du réseau de la santé et des services sociaux », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 14, nº 1, p. 111-131.

Gagnon, F. et D. Kouri (2008). *Gouvernance intégrée et politiques publiques favorables à la santé : deux exemples canadiens*, Québec, Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé.

Gaumer, B. et M.-J. Fleury (2007). « La gouvernance du système sociosanitaire au Québec : un parcours historique », dans M.-J. Fleury, M. Tremblay, H. Nguyen et L. Bordeleau (dir.), *Le système sociosanitaire au Québec. Gouvernance, régulation et participation,* Montréal, Gaëtan Morin Éditeur, p. 3-22.

Gauvin, F.-P., É. Martin, P.-G. Forest et J. Abelson (2009). « L'expérience citoyenne dans la gouvernance du système de santé et de services sociaux au Québec », *Santé, société et solidarité*, vol. 2, p. 45-50.

Hatchuel, A. (2000). « Prospective et gouvernance : quelle théorie de l'action collective ? », dans É. Heurgon et J. Landrieu (dir.), *Cerisy : prospective pour une gouvernance démocratique*, Paris, L'Aube.

Heurgon, É. et J. Landrieu (2000). *Cerisy : prospective pour une gouvernance démocratique*, Paris, L'Aube.

Lamarche, P., L. Lamothe, C. Bégin, M. Léger et M. Vallières-Joly (2001). « L'intégration des services : enjeux structurels et organisationnels ou humains et cliniques ? », *Ruptures, revue transdisciplinaire en santé*, vol. 8, nº 2, p. 71-92.

Langley, A. et J.-L. Denis (2008). « Les dimensions négligées du changement organisationnel », *Télescope. Revue en analyse comparée en administration publique*, vol. 14, nº 3, p. 13-32.

Leloup, F., L. Moyart et B. Pecqueur (2005). « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie Économie Société*, vol. 7, nº 4, p. 321-332.

Lemieux, V. (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir,* Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Levesque, J.-F., D. Roberge et R. Pineault (2007). « La première ligne des soins : un témoin distant des réformes institutionnelles et hospitalières au Québec ? », dans M.-J. Fleury, M. Tremblay, H. Nguyen et L. Bordeleau (dir.), *Le système sociosanitaire au Québec. Gouvernance, régulation et participation*, Montréal, Gaëtan Morin, p. 63-78.

LOMAS, J. (2001). « Past concerns and future roles for regional health boards », *Canadian Medical Association Journal*, vol. 164, nº 3, p. 356-357.

MARTIN, E., M.-P. POMEY et P.-G. FOREST (2010). « One step forward, one step back : Quebec's 2003-2004 health and social services regionalization policy », *Canadian Public Administration*, vol. 53, nº 4, p. 467-488.

MASSÉ, R. et J. MORISSET (2008). « Enjeux et défis en santé publique », *Santé, société et solidarité*, vol. 2, p. 83-90.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ et DES SERVICES SOCIAUX (MSSS) (2004). *L'intégration des services de santé et des services sociaux. Le projet organisationnel et clinique et les balises associées à la mise en œuvre des réseaux locaux de services de santé et de services sociaux*, Québec, Direction des communications.

POMEY, M.-P., J.-L. DENIS et A.-P. CONTANDRIOPOULOS (2008). « Un cadre conceptuel d'analyse de la gouvernance clinique dans les établissements de santé », *Pratiques et organisation des soins*, vol. 39, nº 3 p. 183-194.

POMEY, M.-P. et C.-A. DUBOIS (2007). « L'analyse comparative des systèmes de santé : réformes et enjeux », dans M.-J. Fleury, M. Tremblay, H. Nguyen et L. Bordeleau (dir.), *Le système sociosanitaire au Québec. Gouvernance, régulation et participation,* Montréal, Gaëtan Morin, p. 133-158.

ROY, D.A., E. LITVAK et F. PACCAUD (2010). *Des réseaux responsables de leur population. Moderniser la gestion et la gouvernance en santé*, Québec, Le Point en administration de la santé et des services sociaux.

SALTMAN, R.B., V. BANKAUSKAITE et K. VRANGBAEK (2007). *Decentralization in Health Care. Strategies and Outcomes*, European Observatory on Health Systems and Policies Series, Londres, Open University Press.

SOSSA, O., F. CHAMPAGNE et N. LEDUC (2011). « Illustration d'une expérience d'intégration régionale des soins basée sur une approche populationnelle », *Pratiques et organisation des soins*, vol. 42, p. 235-244.

ST-PIERRE, L. et F.-P. GAUVIN (2010). « Intersectoral governance for health in all policies : An integrated framework », *Public Health Bulletin SA*, vol. 7, nº 2, p. 31-36.

SUÁREZ-HERRERA, J.C. (2010). *L'intégration organisationnelle de la participation. Des enjeux locaux pour une santé publique globale*, thèse de doctorat, Montréal, Département d'administration de la santé, Université de Montréal.

SUÁREZ-HERRERA, J.C., F. CHAMPAGNE et A.-P. CONTANDRIOPOULOS (2010). « Les enjeux organisationnels de la participation communautaire dans un contexte de modernisation réflexive. Le cas des conseils locaux de santé au Brésil », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 23, nº 1, p. 206-221.

SUÁREZ-HERRERA, J.C. et J.-L. DENIS (2012). « La santé en quelques statistiques », dans M. Fahmy (dir.), *L'état du Québec,* Montréal, Éditions du Boréal, p. 236-241.

TOUATI, N., A.-P. CONTANDRIOPOULOS, J.-L. DENIS, C. RODRÍGUEZ, C. SICOTTE et H. NGUYEN (2001). « Une expérience d'intégration des soins dans une zone rurale : les enjeux de la mise en œuvre », *Ruptures, revue transdisciplinaire en santé*, vol. 8, nº 2, p. 93-108.

TOUATI, N., J.-L. DENIS, A.-P. CONTANDRIOPOULOS et F. BÉLAND (2005). « Introduire le changement dans les systèmes de soins au Québec : comment tirer profit de l'expérimentation sociale ? », *Sciences sociales et santé*, vol. 23, nº 2, p. 75-102.

TROTTIER, L.-H. (2010). « Le territoire des CSSS, la responsabilité populationnelle et la gouvernance locale », *Infolettre. Évolution des pratiques de gestion et d'évaluation dans le domaine de la santé*, vol. 7, nº 1, p. 2-7.

VEENSTRA, G. et J. LOMAS (1999). « Home is where the governing is : Social capital and regional health governance », *Health and Place*, vol. 5, nº 1, p. 1-12.

WHITE, D., P. DUFOUR, F. GARON, L. GUAY, P. BRUM-SCHÄPPI, M. GALARNEAU et É. LEFRANÇOIS (2008). *La gouvernance intersectorielle à l'épreuve. Évaluation de la mise en œuvre et des premières retombées de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire,* Montréal, Université de Montréal.

Pierre P. Tremblay et Marc-André Houle

L'ADMINISTRATION DU BUDGET DE L'ÉTAT

BAUCHE, G. (1993). *Budget de crise ou crise du budget,* Paris, Hatier, coll. « Optiques Économie ».

BÉLANGER, G. (1988). *Croissance du secteur public et fédéralisme; perspective économique*, Montréal, Agence d'ARC.

BERNARD, A. (1992). *Politique et gestion des finances publiques, Québec et Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

COOK, R. et J. MOUNT (1993). *Données statistiques canadiennes : comment interpréter l'information*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

CROS, R. (1994). *Finances publiques : institutions et mécanismes économiques,* Paris, Cujas.

DELMAS, P. (1991). *Le maître des horloges : modernité de l'action publique*, Paris, Odile Jacob.

DOERN, G.B., A.M. MASLOVE et M.J. PRINCE (1991). *Public Budgeting in Canada : Politics, Economics and Management*, Ottawa, Carleton University Press.

EUZÉBY, A. et M.-L. HERSCHTEL (1990). *Finances publiques : une approche économique*, Paris, Dunod.

GARNEAU, R. (1971). « La réforme de l'administration financière au Québec », *Administration publique du Canada*, vol. 14, nº 2, p. 256-270.

GAUDEMET, P.M. et J. MOLINIER (1992). *Finances publiques*, 2 tomes, Paris, Montchrestien.

GILLESPIE, W.I. (1991). *Tax, Borrow and Spend : Financial Federal Spending in Canada 1867-1990*, Ottawa, Carleton University Press.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1995). *Le Budget des dépenses 1995-1996,* Partie 1, *Plan de dépenses du gouvernement*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1994). *Le Budget des dépenses 1994-1995*, Partie 1, *Plan de dépenses du gouvernement*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1996), *Crédits pour l'année financière se terminant au 31 mars 1997*, Conseil du Trésor.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1986). *La gestion des finances gouvernementales : description générale*, 2e édition, revue et augmentée, Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor (Direction de la gestion financière), mars.

HARTLE, D.G. (1992). *The Revenue Budget Process of the Government of Canada : Description, Appraisal and Proposals*, Toronto, Canadian Tax Foundation, nº 67.

HARTLE, D.G. (1988). *The Expenditure Budget Process of the Government of Canada : A Public Choice Rent Seeking Perspective*, Toronto, Canadian Tax Foundation, nº 81.

HORRY, I. et M. WALKER (1994). *Government Spending Facts Two*, Vancouver, The Fraser Institute.

LAUFENBERGER, H. (1959). *Histoire de l'impôt*, Paris, Presses universitaires de France.

MEHL, L. et P. BELTRAME (1984). *Science et technique fiscale*, Paris, Presses universitaires de France.

MUSGRAVE, R.A. et P.B. MUSGRAVE (1984). *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill.

NEURISSE, A. (1978). *Histoire de l'impôt*, Paris, Presses universitaires de France.

PARENTEAU, R. (dir.) (1992). *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

SAÏDI, L. (1997). *Finances publiques*, 2e éd., Paris, Dalloz.

SANTO, V.-M. et É. VERIER (1993). *Le management public*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? ».

STATISTIQUE CANADA, *Comptes nationaux des revenus et dépenses*, nº 13-001 au catalogue.

TREMBLAY, P.P. (1995). *La politique fiscale : à la recherche du compromis*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

TREMBLAY, P.P. et G. LACHAPELLE (1996). *Le contribuable : héros ou malfaiteur ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

VANNIER, F. (1988). *Finances publiques et richesses privées dans le discours athénien aux Ve et IVe siècles*, Paris, Les Belles-Lettres.

WEBER, L. (1988). *L'État, acteur économique*, Paris, Economica.

WILDAVSKY, A. (1986). *Budgeting : A Comparative Theory of Budgetary Process*, éd. rév., New York, Transaction Books.

Martine Valois

LA MISSION DE JUSTICE DANS L'ÉTAT MODERNE

ALGRA, N.E. (2003). « The *Lex Frisionum*. The genesis of a legalized life », dans F.J.M. Feldbrugge (dir.), *Law's Beginnings*, Leiden, Martinus Nijhoff, p. 77-92.

ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN (2011). *Mémoire relatif à l'Avant-projet de loi instituant le nouveau Code de procédure civile*, décembre, <http://www.cba.org/quebec/docpdf/pdf/ABCQuebec_MApl_CPC.pdf>.

BRACTON, H. (1968). *De legibus et consuetudinibus Angliae*, vol. 2, trad. Samuel E. Thorne, Cambridge, Harvard University Press, <http://hlsl5.law.harvard.edu/bracton/>.

CHITTY, J. (1820). *A Treatise on the Law of the Prerogatives of the Crown*, Londres, Butterworth and Son.

COULOMBE, C. (2005). « Portrait statistique de l'activité judiciaire en matières civiles à la Cour supérieure et à la Cour du Québec », dans A. Riendeau (dir.), *Dire le droit : pour qui et à quel prix ?,* Montréal, Wilson et Lafleur.

COUR SUPÉRIEURE DU QUÉBEC (2010). *Accès à la justice : toujours faire* mieux. *Rapport d'activités de la Cour supérieure*, juin, <http://www.tribunaux.qc.ca/c-superieure/RapportActivite_juin2010.pdf>.

GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO (2012). *Budget de l'Ontario 2012 : documents budgétaires*, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, <http://www.fin.gov.on.ca/fr/budget/ontariobudgets/2012/papers_all.pdf>.

HOLDSWORTH, W.S. (1929). *Charles Dickens as a Legal Historian*, Boston, Yale University Press.

INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES (2011). *Coûts et efficacité des politiques correctionnelles fédérales*, décembre, <http://www.iris-recherche.qc.ca/wp-content/uploads/2011/12/Note-Crime-web2.pdf>.

LATULIPPE, G. (2010). *La médiation judiciaire. Un nouvel exercice de justice*, mémoire de maîtrise, Québec, Faculté des études supérieures, Université Laval.

MCILWAIN, C.H. (1933). « A fragment on sovereignty », *Political Science Quarterly*, vol. 48, p. 94-106.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA (1992). *La Couronne en droit canadien*, Cowansville, Yvon Blais.

MINISTÈRE DES FINANCES (2012). *Budget 2012-2013 – Données historiques*, Québec, Gouvernement du Québec, mars, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2012-2013/fr/documents/Donneeshist.pdf>.

NOREAU, P. (2010). « Accès à la justice et démocratie en panne : constats, analyses et projections », dans P. Noreau (dir.), *Révolutionner la justice : constats, mutations et perspectives d'avenir*, Montréal, Thémis, p. 13-44.

NOREAU, P. (dir.) (2010). *Révolutionner la justice : constats, mutations et perspectives d'avenir*, Montréal, Thémis.

NOREAU, P. (1999). « La justice est-elle soluble dans la procédure ? Repères sociologiques pour une réforme de la procédure civile », *Les Cahiers de droit*, vol. 40, nº 1, p. 33-56.

NORMAND, S. (1999). « De la difficulté de rendre une justice rapide et peu coûteuse : une perspective historique (1840-1965) », *Les Cahiers de droit*, vol. 40, nº 1, p. 13-31.

OTIS, L. (2005). « La médiation judiciaire à la Cour d'appel du Québec », dans A. Riendeau (dir.), *Dire le droit : pour qui et à quel prix ?,* Montréal, Wilson et Lafleur.

OTIS, L. (2005). *La transformation de notre rapport au droit par la médiation*, conférence en l'honneur d'Albert Mayrand, Montréal, Thémis.

REID, H. (2010). « Le justiciable est-il toujours au centre des réformes de la justice civile ? », dans P. Noreau (dir.), *Révolutionner la justice : constats, mutations et perspectives d'avenir*, Montréal, Thémis, p. 45-58.

RICHER, J. (2012). « Projet de loi fédéral C-10 : Québec refuse d'acquitter la facture », *La presse canadienne*, 26 janvier, <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/politique/201201/26/01-4489759-projet-de-loi-federal-c-10-quebec-refuse-dacquitter-la-facture.php>.

STRAYER, J. (1979). *Les origines médiévales de l'État*, Paris, Payot.

WEBER, M. (2007). *Sociologie du droit*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige ».

WEBER, M. (1971). *Économie et société*, t. I, Paris, Plon, p. 244.

WÉRY, A. (2010). « Les réformes judiciaires canadiennes : de fausses prémisses qui ont la vie dure », dans P. Noreau (dir.), *Révolutionner la justice : constats, mutations et perspectives d'avenir*, Montréal, Thémis, p. 113-122.

Stéphanie Yates

LES RELATIONS DU CITOYEN AVEC L'ÉTAT : DE LA REPRÉSENTATION À LA PARTICIPATION

BACQUÉ, M.-H. et Y. SINTOMER (2001). « Gestion de proximité et démocratie participative », *Les annales de la recherche urbaine*, vol. 90, p. 148-155.

BAILLARGEON, S. (2011). « La personnalité de l'année : l'indigné. Il a incarné l'idée selon laquelle l'action individuelle peut apporter des changements collectifs considérables », *Le Devoir*, 24 décembre, p. A1.

BAIOCCHI, G. (2005). « Emergent public spheres : Talking politics in participatory governance », *American Sociological Review*, vol. 68, nº 1, p. 52-74.

BALAGUÉ, C. et D. FAYON (2010). *Facebook, Twitter et les autres : intégrer les réseaux sociaux dans une stratégie d'entreprise*, Paris, Pearson Education France.

BEAUCHAMP, A. (2006). « Le BAPE : une expérience forte mais limitée », dans L. Simard, L. Lepage, J.-M. Fourniau, M. Gariépy et M. Gauthier (dir.), *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, Paris, L'Harmattan, p. 41-49.

BERRY, J. (1999). *The New Liberalism. The Rising Power of Citizen Groups*, Washington, Brookings Institution Press.

BHERER, L. (2006). « Le cheminement du projet de conseils de quartier à Québec (1965-2006) : un outil pour lutter contre l'apolitisme municipal ? », *Politiques et sociétés*, vol. 25, nº 1, p. 31-56.

BHERER, L. (2005). « Les promesses ambiguës de la démocratie participative », *Éthique publique*, vol. 7, nº 1, p. 82-90.

BLONDIAUX, L. (2005). « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », dans M.-H. Bacqué et Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 119-137.

BLONDIAUX, L. et S. LEVÊQUE (1999). « Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXe arrondissement de Paris », dans C. Neveu (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, p. 17-82.

BOHMAN, J. (2004). « Expanding dialogue : The Internet, the public sphere and prospects for transnational democracy », dans N. Crossley et J.M. Roberts (dir.), *After Habermas : New Perspectives on the Public Sphere*, Sociological Review Monograph, Oxford, Blackwell.

BOURGAULT-CÔTÉ, G. (2012). « La couleur de l'année : orange », *Le Devoir*, 4 janvier, p. A2.

BREUX, S. et L. BHERER (2011). *Les élections municipales au Québec : enjeux et perspectives*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

BRYAN, F. (2004). *Real Democracy : The New England Town Meeting and How It Works*, Chicago, University of Chicago Press.

CARDINAL, F. (2011). « L'exutoire », *La Presse*, 4 mai, p. A26.

CEFRIO (2011a). « L'engouement pour les médias sociaux au Québec », *Enquête NETendance*, vol. 2, nº 1.

CEFRIO (2011b). *Génération@. Des aînés branchés et de plus en plus compétents avec les TIC*, <http://www.cefrio.qc.ca/publications/detail-dune-publication/categorie/generation-a/publication/5185/>, consulté le 18 avril 2012.

CEFRIO (2010). « L'informatisation du Québec », *Enquête NETendance*, vol. 1, nº 6.

CIGLER, A.J. et A.J. NOWNES (1995). « Public interest entrepreneurs and group patrons », dans A.J. Cigler et B.A. Loomis (dir.), *Interest Group Politics*, 4e éd., Washington, Congressional Quarterly Press, p. 77-99.

CLARKE, A. (2010). *Les médias sociaux 4. Utilisations politiques et conséquences pour la démocratie représentative,* Ottawa, Étude générale, Bibliothèque du Parlement.

CLICHE, P. (1999*). Pour réduire le déficit démocratique au Québec : le scrutin proportionnel*, Montréal, Éditions du Renouveau québécois.

COHN, D. (2003). *Party Discipline in Canadian Federal Politics : Permanent Decline or Temporary Disruption ?*, Burnaby, Simon Fraser University.

COMAN, C. et M. PĂUN (2010). « The image of the public institutions and new technologies », *Romanian Journal of Journalism and Communication*, vol. 5, nº 4, p. 45-53.

COMITÉ DIRECTEUR DES ÉTATS GÉNÉRAUX SUR LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES (2003). *La participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises*, Québec, Gouvernement du Québec.

COMMISSAIRE AU LOBBYING DU CANADA (2011). *Mise en œuvre de la Loi sur le lobbying. Observations et recommandations fondées sur l'expérience des cinq dernières années*, rapport présenté par la Commissaire au lobbying au Comité permanent sur l'accès à l'information, la protection des renseignements personnels et l'éthique, mis à jour le 13 décembre.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE PROGRAMME DE COMMANDITES ET LES ACTIVITÉS PUBLICITAIRES (2005). *Qui est responsable ? Synopsis*, Rapport du juge John Gomery, partie 1, <http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/sponsorship-ef/06-03 06/www.gomery.ca/fr/phase1report/summary/index.asp>, consulté le 31 janvier 2012.

CRÊTE, J. et F. BLAIS (2009). « Le système électoral et les comportements électoraux », dans R. Pelletier et M. Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, 4e éd., Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 163-196.

DALTON, R.J. (2000). « The decline of party identifications », dans R.J. Dalton et M.P. Wattenberg (dir.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, New York, Oxford University Press, p. 19-36.

DESCHÊNES, G. (1981). « Notes sur l'évolution historique des commissions parlementaires (1867-1980) », *Bulletin de l'Assemblée nationale*, vol. 11, nº 2.

DOSTIE-GOULET, E. (2006). « Le mariage homosexuel et le vote au Canada », *Politique et sociétés*, vol. 25, nº 1, p. 129-144.

DUFOUR, P. (2005). « Les nouvelles frontières de la citoyenneté », *Éthique publique*, vol. 7, nº 1, p. 56-63.

FURLONG, S.R. et C.M. KERWIN (2005). « Interest group participation in rule making : A decade of change », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15, nº 3, p. 353-370.

GARON, F. et É. MONTPETIT (2011). « Gouvernance : les défis de la légitimité et de la confiance », dans C. Rouillard et N. Burlone (dir.), *L'État et la société civile sous le joug de la gouvernance*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 71-90.

GAUTHIER, M. et L. SIMARD (2011). « La gouvernance par la mise en discussion publique des grands projets : le cas du BAPE », dans C. Rouillard et N. Burlone (dir.), *L'État et la société civile sous le joug de la gouvernance*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 191-215.

GIDDENS, A. (1998). *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press.

GODBOUT, J.T. (2005). « Pas de représentation sans représentativité ? », *Éthique publique*, vol. 7, nº 1, p. 47-56.

GOVERNMENT 2.0 TASKFORCE (2009). *Engage : Getting on with Government 2.0*, Melbourne, Gouvernement de l'Australie.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LE WEB 2.0 (2012). *Gouverner autrement. Comment le Web 2.0 améliora-t-il les services aux citoyens*, Québec, Gouvernement du Québec.

GUAY, M. (2002). « La discipline de parti, la représentation des électeurs et les convictions personnelles », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 25, nº 1, p. 7-9.

HABERMAS, J. (1998). *L'intégration républicaine*, Paris, Fayard.

HABERMAS, J. (1997). *Espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot.

HAYES, M.T. (1986). « The new group universe », dans A.J. Cigler et B.A Loomis (dir.), *Interest Group Politics*, 2e éd., Washington, Congressional Quarterly Press, p. 133-145.

HUDON, R. (2009). « Les groupes d'intérêt : réalité en mutation et interprétations renouvelées », dans R. Pelletier et M. Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, 4e éd. rev. et aug., Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 251-303.

HUDON, R. (2005). « Les groupes d'intérêt… au cœur de mutations démocratiques », dans R. Pelletier et M. Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, 3e éd., Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 197-242.

HUDON, R. et C. POIRIER (2011). *La politique, jeux et enjeux. Action en société, action publique et pratiques démocratiques*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

HUDON, R., C. POIRIER et S. YATES (2009). « Participation politique, expressions de la citoyenneté, et formes organisées d'engagement. La contribution des coalitions à un renouvellement des conceptions et des pratiques », *Politique et sociétés*, vol. 27, nº 3, p. 165-185.

HUDON, R. et S. YATES (2008). « Lobbying et patronage : modes de médiation en contexte démocratique », *Revue canadienne de science politique,* vol. 41, nº 2, p. 375-409.

HULA, K.W. (1999), *Lobbying Together : Interest Group Coalitions in Legislative Politics*, Washington, Georgetown University Press.

HUMPHREY, M. (2006). « Democratic legitimacy, public justification and environmental direct action », *Political Studies*, vol. 54, nº 2, p. 310-327.

KELLNER, D. (1990). *Television and the Crisis of Democracy*, Boulder, Westview.

KILGOUR, D., J. KIRSNER et K. MCCONNELL (2002). « Discipline versus democracy : Party discipline in Canadian politics », dans M. Charlton et P. Barker (dir.), *Contemporary Political Issues*, 4e éd., Scarborough, Nelson Thomson Learning.

KLINGEMANN, H.-D. (1999). « Mapping political support in the 1990s : A global analysis », dans P. Norris (dir.), *Critical Citizen : Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press, p. 31-56.

KOEHL, É. et Y. SINTOMER (2002). *Les jurys de citoyens berlinois*, rapport remis à la Délégation interministérielle de la ville.

LASCOUMES, P. (2001). « Les associations au carrefour des légitimités politiques, entre représentation critique et représentation participative », dans *Actions associatives, solidarités et territoires : Actes du colloque*, Saint-Étienne, Publications de l'Université de Saint-Étienne.

LATHROP, D. et L. RUMA (dir.) (2010). *Open Government : Transparency, Collaboration and Participation in Practice*, Sebastopol, O'Reilly Media.

LAVOIE, L. (2002). *Pour une meilleure compréhension du « métier » de député : le travail en circonscription*, mémoire de stage, Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Assemblée nationale du Québec.

LOOMIS, B.A. (1986). « Coalitions of interests : Building bridges in the balkanized state », dans A.J. Cigler et B.A. Loomis (dir.), *Interest Group Politics*, 2e éd., Washington, Congressional Quarterly Press, p. 258-274.

MACNAMARA, J. (2010). « Public communication practices in the Web 2.0-3.0 mediascape : The case for PRevolution », *Prism*, vol. 7, nº 3.

MANIN, B. (1996). *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion.

MAXWELL, G. (2007). *Respect All Voices : Neighbourhood Councils as a Tool for Building Social Inclusion. A Policy and Practice Paper*, Burlington, Community Development Halton (Inclusive Cities Canada).

MCCLEERY, S. (2007). *Not My Fault : Ministerial Responsibility and the Sponsorship Scandal*, Ann Arbor, ProQuest.

MERGEL, I. (2010). « Gov 2.0 Revisited : Social media strategies in the public sector », *PA Times*, vol. 33, nº 3.

MERZAK, T. (2009). « Interdiction de minarets en Suisse. Pluie de critiques contre Berne », *Liberté* (Algérie), 2 décembre, p. 11, <http://fr.calameo.com/read/0001095512a9df44df25c>.

MOTULSKY, B. et S. YATES (2011). *Les outils communicationnels du Web 2.0 au service du Commissaire à la santé et au bien-être*, rapport de recherche commandé par le Commissaire à la santé et au bien-être du Québec, Chaire en relations publiques et communication marketing de l'Université du Québec à Montréal.

MYLES, B. (2011). « Planète sous occupation. Quelque 1 500 villes, dont Montréal, se joignent aujourd'hui au mouvement de protestation *Occupy Wall Street*, une charge à fond de train contre les excès du capitalisme », *Le Devoir*, 15 octobre, p. A1.

NEVEU, É. (2005). *Sociologie des mouvements sociaux*, 4e éd., Paris, La Découverte.

NORRIS, P. (1999). *Critical Citizen : Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press.

PAGEAU, S. (2010). *La société organisée devant ses élus. Portrait de l'évolution et mesures de la participation des groupes d'intérêt à l'Assemblée nationale du Québec*, mémoire présenté à la Faculté des études supérieure, département de science politique, Université Laval.

PELLETIER, R. (2009). « Les partis politiques fédéraux et québécois », dans R. Pelletier et M. Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 197-252.

PERRINEAU, P. (2003). *Le désenchantement démocratique*, La Tour d'Aigues, L'Aube.

PION, L., F. PIRON et M.-F. DURANCEAU (2009). *Aux sciences, citoyens ! – Expériences et méthodes de consultation sur les enjeux scientifiques de notre temps*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

PUTNAM, R.D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster.

RABOUIN, L. (2009). *Démocratiser la ville. Le budget participatif : de Porto Alegre à Montréal*, Montréal, Lux.

RAWLS, J. (2003). *La justice comme équité*, Paris, La Découverte.

RHODES, R.A.W. (1997). *Understanding Governance*, Buckingham, Open University Press.

RICHARDSON, J. (1995). « The market for political activism : Interest groups as a challenge to political parties », *West European Politics*, vol. 18, nº 1, p. 116-139.

RODRIGUEZ, S. et M. FAHMY (2010). *Les jeunes de la génération C, l'engagement et la participation citoyenne*, <http://www.msg.gouv.qc.ca/gel/e-veille/2009/novembre.asp>, lien périmé, consulté le 18 juin 2011.

RYDEN, D.K. (1996). *Representation in Crisis. The Constitution, Interest Groups, and Political Parties*, Albany, State University of New York Press.

SAVOIE, D. (1999). *Governing from the Center : The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press.

SCARROW, S.E. (2000). « Parties without members ? Party organization in a changing electoral environment », dans R. Dalton et M.P. Wattenberg (dir.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, New York, Oxford University Press.

SMITH, M. (2008). « Introduction. Theories of group and movement organizing », dans M. Smith (dir.), *Group Politics and Social Movements in Canada*, Peterborough, Broadview Press.

SNOW, D., S.A. SOULE et H. KRIESI (2004). « Mapping the terrain », dans D. Snow et H. Kriesi (dir.), *The Blackwell Companion to Social Movements*, Malden, Blackwell, p. 3-16.

SOMMIER, I. (2003). *Le renouveau des mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation*, Paris, Flammarion.

TENBENSEL, T. (2005). « Multiple modes of governance. Disentangling the alternatives to hierarchies and markets », *Public Management Review*, vol. 7, nº 2, p. 267-288.

TILLY, C. (1986). *La France conteste de 1600 à nos jours*, Paris, Fayard.

TOCQUEVILLE, A. DE (1961 [1835]). *De la démocratie en Amérique 1*, Paris, Gallimard.

VAILLANCOURT, J.-G. (2010). « Une écosociologie du mouvement québécois aujourd'hui », dans C. Gendron, J.-G. Vaillancourt et R. Audet (dir.), *Développement durable et responsabilité sociale. De la mobilisation à l'institutionnalisation*, Montréal, Presses internationales Polytechnique, p. 3-11.

WIARDA, H.J. (1996). *Corporatism and Comparative Politics. The Other Great « Ism »*, Amonk, M.E. Sharpe.

YATES, S. (2012). *Colmater les brèches pour rétablir la confiance*, mémoire déposé à l'occasion de l'examen de la Loi sur le lobbying, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, février.

YATES, S. et M. BEAUCHAMP (2005). « Le lobbyisme au Québec : caractérisation d'une activité encore mal définie », *Les Cahiers du journalisme*, vol. 14, p. 308-322.

YATES, S., R. HUDON et C. POIRIER (à paraître). « Communication et légitimité : une analyse comparative des cas du mont Orford et de Rabaska au Québec », *Actes du colloque des Entretiens Jacques-Cartier*, Lyon, novembre 2010.

YOUNG, L. et J. EVERITT (2004). *Advocacy Groups*, Vancouver, UBC Press.

LES AUTEURS

JULIEN BAUER est professeur titulaire au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal. Il est détenteur d'un doctorat en science politique de la Sorbonne. Il a commencé sa carrière dans la fonction publique québécoise. Il est membre du conseil d'administration de l'Institut d'administration publique du Grand Montréal. Ses recherches ont porté sur les organismes décisionnels et centraux ainsi que sur la consultation et la concertation ; l'évolution du rôle de l'État (dans le cadre d'un projet conjoint Secrétariat de recherche politique – Conseil de recherches en sciences humaines) ainsi que sur les relations entre l'État et les citoyens, en particulier les minorités et les religions. Parmi ses publications se trouvent *Les minorités au Québec* (2002), *Le système politique canadien* (1998) et *Politique et religion* (1999).

JEAN-PIERRE BEAUD est doyen de la Faculté de science politique et de droit de l'Université du Québec à Montréal. La sociopolitique des statistiques et de la quantification est son domaine de recherche privilégié depuis plus de vingt ans. Avec Jean-Guy Prévost, il a dirigé l'ouvrage collectif *L'ère du chiffre : systèmes statistiques et traditions nationales / The Age of Numbers : Statistical Systems and National Traditions* (2000).

DENIS BÉLANGER est professeur agrégé à l'Institut d'économie appliquée de HEC Montréal. Il a passé toute sa carrière dans cet établissement. Son principal domaine d'expertise est la macroéconomie monétaire, avec un accent particulier sur les politiques macroéconomiques (budgétaires et monétaires) des gouvernements. Au fil des ans, il a consacré la majeure partie de son temps à la formation des futurs gestionnaires dans presque tous les programmes en administration des affaires de l'École, au premier cycle comme au second cycle. Il a également participé à la formation des conseillers financiers et des directeurs de crédit aux entreprises dans le secteur bancaire, y compris chez Desjardins. Il va de soi que ces prestations faisaient une place importante à la politique monétaire de la Banque du Canada. Ses recherches ont porté en particulier sur l'endettement des pays et la dynamique des taux de change, sur l'incidence du risque de change sur le commerce international canadien, sur l'évaluation de la richesse nette des ménages et leur consommation en biens et services et sur la croissance économique dans les villes canadiennes.

LUC BERNIER est professeur à l'École nationale d'administration publique depuis 1991. Il a auparavant enseigné à l'Université Concordia après avoir terminé, en 1989, son doctorat en science politique à l'Université Northwestern. Il a publié en 1996 *De Paris à Washington, la politique internationale du Québec*. Il a participé à de nombreux ouvrages portant sur l'administration publique québécoise en général et sur les sociétés d'État en particulier. Il est coauteur de *The Quebec Democracy* (avec Guy Lachapelle, Gérald Bernier et Daniel Salée) et de *L'administration publique* avec Carolle Simard. Ses sujets de recherche sont les entreprises publiques, leur privatisation, l'analyse des politiques publiques, les réformes administratives et la transformation de l'État.

MAXIME BOUCHER est candidat au doctorat en science politique à l'Université de Montréal. Il s'est intéressé à l'histoire du développement des groupes d'intérêt lors de ses études de maîtrise à l'Université Laval à Québec. Il a également été lauréat d'un stage au Commissaire au lobbyisme du Québec (CLQ). Les recherches qu'il a menées pour le compte de cette organisation publique lui ont permis d'approfondir sa connaissance des stratégies politiques employées par les groupes. Ses recherches de doctorat, pour lesquelles il bénéficie d'une bourse d'études supérieures du Canada Joseph-Armand-Bombardier (CRSH), portent sur l'encadrement des activités de lobbying en Amérique du Nord.

NATHALIE BURLONE est professeure agrégée à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Elle s'intéresse à l'élaboration des politiques publiques (particulièrement le choix des instruments de politiques sociales), à la gestion horizontale, à l'éthique publique et aux méthodes qualitatives. Elle travaille présentement à un projet de recherche portant sur les représentations sociales inhérentes aux instruments d'action publique privilégiés par les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations municipales en matière de politique familiale. Ses publications récentes portent sur la gouvernance et la formulation des politiques familiales, sur l'horizontalité dans le contexte de l'action communautaire et dans le secteur de la santé publique, sur la gestion horizontale et le renouvellement de la gestion publique, ainsi que sur l'éthique et l'élaboration des politiques publiques.

ÉRIC CHAMPAGNE est professeur adjoint en administration publique à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa et chercheur au Centre d'études en gouvernance. Ses axes d'enseignement portent sur la gestion publique, les processus et les méthodes d'évaluation de programme, la formulation des politiques publiques ainsi que la gouvernance de la mondialisation. Dans ses recherches, il s'intéresse notamment à la gouvernance publique (relations entre les acteurs multiples qui interviennent dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques) ainsi qu'aux réformes du secteur public dans les pays développés ainsi que dans les pays en voie de développement. Avant d'entrer à l'Université d'Ottawa, le professeur Champagne a notamment travaillé une dizaine d'années pour la Banque mondiale comme gestionnaire de programmes et spécialiste de la réforme du secteur public dans les pays en développement, notamment dans les domaines de la décentralisation, des relations intergouvernementales, de la gestion locale, de la bonne gouvernance et des finances publiques.

MARTIN COITEUX, titulaire d'un doctorat de l'Institut universitaire de Hautes Études internationales de Genève et diplômé des universités Queen's et de Sherbrooke, est entré en 1993 à HEC Montréal, où il a d'abord enseigné à l'Institut d'économie appliquée dans les domaines de la macroéconomie et de l'économie internationale pour se joindre ensuite au service de l'enseignement des affaires internationales, où il enseigne actuellement la gestion internationale et les enjeux liés à la mondialisation de l'économie. Ses recherches récentes portent sur la cohésion des unions monétaires, sur l'influence des acteurs non étatiques dans la gouvernance du système commercial international et sur la compétitivité des économies québécoise et canadienne.

CHRISTIAN DEBLOCK est professeur titulaire au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal et chercheur au Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation. Il détient un doctorat en économie de l'Université de Montréal. Son enseignement et ses travaux de recherche s'effectuent principalement en économie politique, notamment sur les questions de l'économie politique des relations internationales et de l'intégration économique régionale.

JEAN-LOUIS DENIS est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique (ENAP) depuis avril 2010 et titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur la gouvernance et la transformation des organisations et systèmes de santé. Il est professeur invité à Euromed Management – Marseille. Docteur en organisation des soins de santé, il œuvre depuis plus de 20 ans à titre de formateur auprès des gestionnaires de la santé et de chercheur sur la transformation des organisations et des systèmes de santé. Auteur de nombreuses publications scientifiques sur le changement stratégique, le leadership et la gouvernance des organisations de santé, il mène actuellement des recherches sur l'intégration des soins de santé, la réforme des systèmes de santé, le leadership et l'engagement des médecins ainsi que le rôle des preuves scientifiques dans l'adoption des innovations cliniques et managériales. Il est membre élu de la Société Royale du Canada et de l'Académie canadienne des sciences de la santé et président du comité consultatif de l'Institut de recherche sur les services et politiques de la santé des Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC). De 2003 à 2007, il a assumé la fonction de coordonnateur académique de l'initiative FORCES/EXTRA, un programme de formation qui vise à développer les compétences des gestionnaires de la santé au Canada en matière d'utilisation de la recherche. Il a assumé aussi la fonction de directeur du GRIS et de l'Institut de recherche en santé publique de l'Université de Montréal (IRSPUM) de 2006 à 2010.

ANDRÉ DONNEUR est professeur honoraire et associé au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal. Titulaire d'un doctorat de l'Institut universitaire de hautes études internationales et de développement de Genève, il est l'auteur de nombreux écrits dont *Le Canada, les États-Unis et le monde : la marge de manœuvre canadienne* (2005) et « Le Québec et la scène internationale » (*Économie et solidarités,* vol. 38, n° 2, 2007). En plus de sa carrière universitaire, André Donneur a à son actif un séjour de travail à la planification du ministère des Affaires étrangères et deux participations à titre de conseiller à la Délégation canadienne aux Nations Unies.

LUCIE DUMAIS est professeure de politiques sociales à l'École de travail social de l'Université du Québec à Montréal et codirectrice du Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS). Elle est diplômée en sociologie et en science politique de l'Université de Montréal (1981, 1984) et de la London School of Economics and Political Science (1990). Depuis 20 ans, ses recherches ont porté sur les politiques sociales et les organisations, dans les domaines d'application de la santé du travail, de l'insertion sociale et en emploi, et du handicap. C'est surtout dans une approche de recherche partenariale qu'elle a mené ses travaux (avec les syndicats, les entreprises, les établissements publics et les organismes communautaires). La transformation de l'État providence et de son rôle dans une économie plurielle constitue une question centrale de ses réflexions, en lien avec l'évolution de l'économie sociale et des services d'intérêt public.

ALLISON HARELL est professeure adjointe au Département de science politique à l'Université du Québec à Montréal. Elle a complété ses études doctorales et postdoctorales aux universités McGill et Queen's. Elle est spécialiste du comportement politique et de l'opinion publique au Canada et dans d'autres pays industrialisés. Ses intérêts de recherche portent sur la diversité ethnoculturelle, l'appui populaire de l'État providence, l'immigration et l'engagement des femmes et des jeunes en politique. Elle est membre de l'équipe de l'Étude électorale canadienne (2011-2015) et de la Boussole électorale québécoise (2012). Elle a entre autres publié dans la *Revue canadienne de science politique, Politics and Gender,* le *Social Science Quarterly, Political Studies* et le *Political Research Quarterly.*

DANIEL HOLLY est professeur titulaire au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal. Il est titulaire d'un doctorat en relations internationales de l'Université de Denver. Ses champs d'intérêt sont les organisations internationales et l'économie politique des relations internationales. Il est l'auteur de plusieurs articles sur les Nations Unies et d'un ouvrage sur l'UNESCO. Il est aussi l'auteur de *Le système mondial* (avec Thierry Hentsch et Pierre-Yves Soucy). Il termine actuellement une recherche sur l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel.

MARC-ANDRÉ HOULE est candidat à la maîtrise en science politique à l'Université du Québec à Montréal. Ses travaux portent actuellement sur l'économie politique de la défense et plus particulièrement sur les politiques de compensation économique consenties par les entreprises de défense à leurs clients gouvernementaux. Il s'intéresse également aux questions de finances publiques et collabore régulièrement aux recherches et enseignements de Pierre P. Tremblay, professeur titulaire d'administration publique à l'Université du Québec à Montréal.

MAYA JEGEN est professeure au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Elle a obtenu un doctorat en science politique à l'Université de Genève, a enseigné aux universités de Genève et de Berne et a été chercheure invitée à l'Université de Californie à Berkeley. Ses travaux ont été publiés dans le *Journal of Public Policy*, le *European Journal of Political Research*, *Energy Policy*, *International Journal* et la *Revue suisse de science politique*. Ses intérêts de recherche portent sur les enjeux énergétiques ainsi que sur l'analyse de réseaux. Elle a fait partie du panel d'experts de l'Académie suisse des sciences humaines et sociales pour évaluer les « Perspectives énergétiques 2035/2050 » et est membre du Task 28 – *Social Acceptance of Wind Energy Projects* de l'Agence internationale de l'énergie (AIE).

RÉMI LANDRY est professeur associé à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke. Il a obtenu un doctorat en science politique de l'Université de Montréal, sous la direction de Michel Fortmann et Mamoudou Gazibo ; le sujet de sa thèse était « Turbulences et changements institutionnels au sein de la société internationale : une perspective historique ». Depuis 2003, il est chargé de cours et enseigne sur des sujets se rapportant à la sécurité nationale et internationale, ainsi qu'aux affaires étrangères canadiennes et à l'éthique. En 2002, il se retirait des Forces canadiennes avec le grade de lieutenant-colonel après plus de 34 ans de service continu au sein des armes de combat, ayant occupé divers postes auprès d'unités opérationnelles, de formation, de même qu'au sein de quartiers généraux, tant au Canada qu'à l'étranger.

BENJAMIN LEFEBVRE est détenteur d'une maîtrise en administration publique internationale et présentement doctorant en science politique à l'Université du Québec à Montréal. Ses champs de recherche se centrent sur l'économie politique internationale, les acteurs non étatiques et les négociations commerciales internationales.

LOUISE LEMIRE, détentrice d'un doctorat en relations industrielles avec spécialisation en gestion des ressources humaines de l'Université de Montréal, est professeure titulaire à l'École nationale d'administration publique (ENAP). Elle compte également une expérience de près de 20 ans en gestion des ressources humaines, dont plusieurs années dans des postes de cadre supérieur, dans les secteurs privé et public. Sur le plan de la recherche, elle a à son actif des réalisations concrètes au Québec, au Canada et ailleurs dans le monde. Ses intérêts portent principalement sur les domaines de la gestion des carrières, de la socialisation, du syndrome du survivant, du développement de l'employabilité, de la planification stratégique des ressources humaines, de l'approche systémique de la gestion des ressources humaines, de la relation d'emploi et du contrat psychologique. Elle est coauteure de trois ouvrages portant sur la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques et codirectrice de deux ouvrages collectifs traitant du management et de la gestion des ressources humaines au Québec, en France et en Belgique. Elle a également collaboré étroitement à la publication de volumes institutionnels au Liban et en Tunisie.

PIERRE LUCIER, détenteur d'un doctorat d'État, obtenu à l'Université des Sciences humaines de Strasbourg, a été professeur à l'Université de Montréal, puis administrateur d'État au gouvernement du Québec, où il a été notamment conseiller au développement culturel et scientifique, sous-ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, sous-ministre de l'Éducation, président du Conseil supérieur de l'éducation et président du Conseil des universités. De 1996 à 2003, il a été président de l'Université du Québec. Entre 1984 et 2005, il a assumé diverses fonctions dans les instances du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada (CMEC), de l'OCDE, de l'UNESCO

et de l'Agence universitaire de la francophonie (AUF). Depuis 2005, il est associé à la Chaire Fernand-Dumont sur la culture de l'INRS, dont il a été le titulaire de 2006 à 2010. Depuis 2006, il est également professeur invité au Département de sciences des religions de l'Université du Québec à Montréal.

EMMANUEL NYAHOHO est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique de l'Université du Québec. Il est titulaire d'un doctorat en économie internationale de l'Université de Montréal. Ses champs d'intérêt et de recherche se situent dans le domaine de la théorie et des politiques du commerce international ainsi que l'étude des échanges internationaux de services. Il compte à son actif plusieurs articles publiés dans des revues scientifiques nationales et étrangères, ainsi que huit livres dont *Commerce international, théories politiques et perspectives industrielles*; *Arsenal des subventions à l'exportation*; *Marché culturel à l'ère de la mondialisation* et *Finances internationales*.

CAROLINE PATSIAS est professeure au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal depuis 2010. Son expertise concerne la gouvernance urbaine et locale. Ses recherches consacrées aux transformations de la démocratie contemporaine comportent deux volets. Dans le premier, elle s'intéresse aux conditions politiques et aux mécanismes institutionnels favorisant un élargissement de l'exercice de la démocratie (par exemple les budgets participatifs). Dans le second, elle étudie les transformations du rapport au politique des citoyens et traite donc des processus de politisation et des évolutions du militantisme. Ses plus récentes contributions ont été publiées dans l'*International Journal of Urban Research* avec Anne Latendresse et Laurence Bherer (« Participatory democracy, decentralization and local governance: The Montreal participatory budget and the ''Empowerment participatory governance'' ») et avec Nastassia Williams (« Religious sanctuary in France and Canada », dans R. Lippert et S. Rehaag (dir.), *Sanctuary in International Perspective*).

JEAN-GUY PRÉVOST est professeur titulaire au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal. Depuis plus de vingt ans, ses recherches portent principalement sur la sociopolitique des statistiques et de la quantification. Il a notamment publié *A Total Science: Statistics in Liberal and Fascist Italy* (2009) et, avec Jean-Pierre Beaud, *Statistics, Public Debate and the State, 1800-1945: A Social, Political and Intellectual History of Numbers* (2012).

MICHÈLE RIOUX est professeure au Département de science politique à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) depuis 2006. Directrice du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM) depuis 2011, elle a été directrice de la recherche du CEIM de 2002 à 2009 et directrice des cycles supérieurs au Département de science politique de l'UQAM. Spécialiste de l'économie politique internationale, elle mène des recherches qui portent sur les organisations internationales et la gouvernance globale, les firmes transnationales, les clauses sociales, l'« antitrust » et la concurrence, la société de l'information et le secteur des télécommunications, l'intégration économique et le régionalisme. Elle a récemment publié « Les organisations internationales à la croisée des chemins » (dans T. Balzacq (dir.), *Traité des relations internationales*, 2011); avec C. Deblock, elle a rédigé les articles « Canada and the UE: From economic dialogue to CETA » (dans *International Journal*, vol. 66, nº 1, hiver 2011); « NAFTA – A model running out of breath? » (*CESifo Forum*, vol. 11, nº 4, hiver 2010); « Humaniser le commerce » (*Reg@rds sur le travail*, vol. 6, nº 1, aut. 2009). Elle a également publié trois ouvrages collectifs, *Débordement sécuritaire* (2012); *Building the Americas* (2007); et *Globalisation et pouvoir des entreprises* (2005).

DENIS SAINT-MARTIN est professeur titulaire au Département de science politique de l'Université de Montréal. Il a fait ses études doctorales et postdoctorales aux universités Carleton à Ottawa et Harvard aux États-Unis. Il est spécialiste de l'administration publique comparée et des questions de gouvernance. Ses nombreux articles et livres se sont vu décerner différents prix, dont le *Best Book Award* de la US Academy of Management et le prix Herbert Kaufman de l'American Political Science Association. Ses recherches actuelles portent sur la théorie des « engagements crédibles » et la politique de la délégation à des organismes indépendants dans la régulation de l'éthique parlementaire et du lobbying dans l'Union européenne, au Canada et aux États-Unis.

DIANE SAINT-PIERRE est professeure à l'Institut national de la recherche scientifique (INRS). Elle détient un Ph. D. de l'École nationale d'administration publique (concentration : Analyse et management des politiques publiques). Elle est membre de divers centres et réseaux canadiens et internationaux, dont *The International Conference on Cultural Policy Research* (ICCPR), le Centre de recherche sur le développement territorial de l'Université de Reims Champagne-Ardenne (Gis-Grale/CNRS) et le Centre Georges-Chevrier du CNRS/Université de Bourgogne (France), ainsi que de différents comités consultatifs, notamment à l'Observatoire de la culture et des communications du Québec et, durant huit années, au Conseil des arts et des lettres du Québec. Après avoir œuvré plusieurs années au sein du chantier des histoires régionales de l'INRS, elle s'intéresse depuis une quinzaine d'années à l'analyse et à la gestion publique des politiques culturelles ainsi qu'au rôle des acteurs sociaux et groupes de pression en ce domaine. À l'INRS et au sein de la Chaire Fernand-Dumont sur la culture, elle est responsable depuis 2002 d'un programme de recherches sur les politiques culturelles (infranationales et nationales), dans des perspectives comparatives (www.inrs.ca/diane-saint-pierre).

MARJOLAINE ST-PIERRE est professeure titulaire honoraire de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et chargée de cours en administration de l'éducation à l'Université de Montréal (UdeM). Spécialisée en gestion de l'éducation, détentrice d'un doctorat en éducation, option administration scolaire, décerné par l'Université de Montréal, elle a assuré le développement et la direction des programmes en gestion de l'éducation au Département d'éducation et pédagogie de la Faculté des sciences de l'éducation de l'UQAM de 2004 à 2012. De plus, à titre de professeure agrégée, elle a contribué au développement de ce champ à l'Université du Québec à Trois-Rivières et à l'Université du Québec en Outaouais. Au niveau de la recherche, elle est membre du CIRTA et elle a collaboré à plusieurs équipes de recherche dont le groupe AXIALES (TÉLUQ) et DÉFI APPRENTIS-SAGE (Université de Montréal). Son programme de recherche couvre trois dimensions spécifiques en éducation : 1) les modèles de formation destinés aux directrices et aux directeurs d'établissements scolaires ; 2) les processus de gestion en milieu scolaire via les modes institutionnalisés et virtuels de participation des différents acteurs scolaires (directeurs, parents, élèves en situation de handicap, etc.) ; 3) l'influence des groupes d'intérêts en éducation. Ses publications et communications en font la démonstration tant au niveau de la formation initiale et continue qu'au niveau de la compréhension de la gestion en éducation. Elle a aussi développé une expertise au niveau international en plus d'assurer la présidence de la Section canadienne de l'Association francophone internationale de recherche scientifique en éducation (AFIRSE).

JOSÉ CARLOS SUÁREZ-HERRERA est chercheur postdoctoral à l'ENAP et à l'IRSPUM. Il est détenteur d'un doctorat en santé publique, spécialisé en organisation et évaluation des interventions complexes dans le champ de la recherche en santé mondiale. Ses travaux de recherche s'inspirent largement de la socioanthropologie organisationnelle et

portent sur les processus de gouvernance intersectorielle de réseaux sociaux et de santé, l'intégration organisationnelle de pratiques stratégiques innovatrices et les mécanismes de régulation des organisations et systèmes de santé. Il promeut également l'adoption d'une approche réflexive et participative à propos de la pratique de la recherche sociale et de la santé ainsi que le renouvellement du rôle du chercheur dans un contexte complexe de mobilisation des savoirs.

PIERRE P. TREMBLAY est professeur titulaire d'administration publique au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal. Il a obtenu un doctorat en science politique de l'Université de Montréal. Il est venu à l'enseignement et à la recherche après un séjour de 15 ans dans le secteur public, tant sur la scène fédérale que sur la scène québécoise. Ses principales recherches portent sur le thème général de l'administration publique et des politiques budgétaires au Canada et au Québec. Au nombre de ses publications, on retrouve *La politique fiscale : à la recherche du compromis*, pour laquelle il a obtenu, en 1996, le prestigieux prix Coopers et Lybrand pour le livre d'affaires. Il a dirigé avec la collaboration d'André Bernard *L'État administrateur, modes et émergences* (1997).

MARTINE VALOIS est professeure adjointe à la Faculté de droit de l'Université de Montréal. Docteure en droit, diplômée de la Faculté de droit de l'Université de Montréal (LL.B. en 1986 et LL.D. en 2010) et de l'Université Harvard (LL.M. en 1986), la professeure Valois est également membre du Barreau du Québec depuis 1988. M^{e} Valois a d'abord exercé sa profession dans un cabinet privé, puis dans l'administration gouvernementale fédérale comme représentante du Procureur général du Canada. En 2010, M^{e} Valois était conseillère principale à la rédaction au sein de la Commission d'enquête sur le processus de nomination des juges du Québec (Commission Bastarache). La professeure Valois est spécialiste du droit administratif. Elle s'intéresse tout particulièrement aux institutions juridiques de l'État moderne, et notamment au système de justice. Elle est l'auteure de l'ouvrage *L'indépendance judiciaire. La justice entre droit et gouvernement,* publié en 2011 aux éditions Thémis/Schulthess Médias Juridiques.

STÉPHANIE YATES est professeure au Département de communication sociale et publique de l'Université du Québec à Montréal depuis décembre 2010 et titulaire adjointe de la Chaire de relations publiques et de communication marketing de l'Université du Québec à Montréal. Ayant auparavant occupé plusieurs postes dans les milieux politiques provincial et fédéral de même que dans le secteur privé, elle est détentrice d'une maîtrise en communication publique de l'Université Laval et d'un doctorat en science politique de cette même université. Ses recherches portent principalement sur le lobbying et le rôle des groupes d'intérêt et des citoyens dans la gouverne de l'État et des entreprises. Dans cette perspective, elle s'intéresse notamment aux expériences de participation citoyenne, notamment dans le contexte du développement de grands projets publics ou privés, ainsi qu'à la responsabilité sociale des organisations.

SYLVAIN ZINI est doctorant en science politique, chargé de cours à l'Université du Québec à Montréal et à l'Université de Montréal et chercheur associé au Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation à l'Université du Québec à Montréal.

PIERRE P. TREMBLAY, Ph. D., est professeur titulaire d'administration publique au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal. Avant d'entrer dans le milieu de l'enseignement et de la recherche, il a travaillé pendant 15 ans dans les secteurs publics fédéral et provincial.

ONT COLLABORÉ À CET OUVRAGE
Julien Bauer – Jean-Pierre Beaud – Denis Bélanger – Luc Bernier – Maxime Boucher Nathalie Burlone – Éric Champagne – Martin Coiteux – Christian Deblock – Jean-Louis Denis André Donneur – Lucie Dumais – Allison Harell – Daniel Holly – Marc-André Houle – Maya Jegen Rémi Landry – Benjamin Lefebvre – Louise Lemire – Pierre Lucier – Emmanuel Nyahoho Caroline Patsias – Jean-Guy Prévost – Michèle Rioux – Denis Saint-Martin – Diane Saint-Pierre Marjolaine St-Pierre – José Carlos Suarez-Herrera – Martine Valois – Stéphanie Yates Sylvain Zini

LES TEMPS SONT DIFFICILES POUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE. Critiquée de toutes parts, elle est perçue comme immobilisée par son propre poids, empêtrée dans ses lois et ses règlements. Ses actions seraient trop coûteuses et soumises à divers trafics d'influence. Bref, si on en croit le cynisme populaire ambiant, l'administration publique est inefficiente et inefficace. Mythe ou réalité ? Peut-être les deux à la fois, mais il n'y a qu'une seule façon de départager le vrai du faux : l'examiner sous toutes ses coutures.

C'est le projet qui anime les auteurs de ce livre : saisir la réalité de l'administration publique dans ses multiples facettes et présenter les principales notions qui lui sont associées. S'adressant particulièrement aux étudiants en gestion publique, cette introduction à l'administration publique conduit le lecteur à mieux connaître ce secteur d'activité et à juger de manière éclairée de ses forces et de ses faiblesses. Rédigés par des universitaires issus de différentes disciplines scientifiques, les textes de cet ouvrage traitent des grandes fonctions de l'administration contemporaine de l'État : l'organisation et la gestion de l'État, la création et le maintien des institutions, l'épanouissement de la citoyenneté et de la société, le développement de l'économie ainsi que la construction des relations avec le monde. Ils sont accompagnés d'un lexique des divers termes, expressions et concepts utilisés par les auteurs.

ISBN 978-2-7605-3565-7

9 782760 535657

PUQ.CA