Document généré le 12 oct. 2024 03:30

Politique et Sociétés

Changement ou continuité ? Les processus participatifs au gouvernement du Canada, 1975-2005, de Francis Garon, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. « Gouvernance et gestion publique », 2009, 172 p.

Patrice Dutil

Volume 29, numéro 2, 2010

URI : https://id.erudit.org/iderudit/045174ar
DOI : https://doi.org/10.7202/045174ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (imprimé)
1703-8480 (numérique)

Découvrir la revue

Citer ce compte rendu

Dutil, P. (2010). Compte rendu de [*Changement ou continuité ? Les processus participatifs au gouvernement du Canada, 1975-2005,* de Francis Garon, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. « Gouvernance et gestion publique », 2009, 172 p.] *Politique et Sociétés*, *29*(2), 164–165. https://doi.org/10.7202/045174ar

Tous droits réservés © Société québécoise de science politique, 2010

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Changement ou continuité ? Les processus participatifs au gouvernement du Canada, 1975-2005

de Francis Garon, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. « Gouvernance et gestion publique », 2009, 172 p.

Le problème de l'implication des citoyens dans la formulation des politiques s'impose depuis une trentaine d'années et constitue une des pierres angulaires du *new public management*, philosophie d'administration anglo-américaine qui insiste sur une politique fondée en partie sur les besoins exprimés de la population. Le problème n'est pas entièrement nouveau au Canada. Depuis la fin du dix-neuvième siècle les gouvernements on souvent eu recours à divers mécanismes pour « consulter le peuple », y compris des plébiscites, des élections spontanées et des commissions d'enquête. Nul ne peut nier que le désir d'impliquer les citoyens dans des questions qui ne sont pas d'ordre national constitue une nouveauté et que les processus retenus pour mieux connaître ces désirs ne sont pas bien connus. Francis Garon propose donc de répondre à cette problématique au niveau du gouvernement canadien en examinant deux dossiers importants qui ont fait l'objet d'expérimentations depuis les années 1970 : la santé et l'environnement.

Découpé en quatre chapitres suivis d'une conclusion, ce livre est remarquablement bref. Le premier chapitre, fondé sur une lecture poussée des théoriciens, fait le tour du concept de la participation institutionnalisée et fait l'inventaire des circonstances qui mènent les gouvernements à chercher l'engagement des citoyens. L'auteur examine les origines intellectuelles de cette implication dans l'élaboration des politiques et trace en particulier trois logiques qui auraient justifié cette nouvelle méthode de formuler des décisions : la logique libérale (qui veut voir intervenir les citoyens agir « à travers les groupes d'intérêts, les mouvements sociaux, les partis politiques ou les medias d'information […] et non dans les processus de participation institutionnalisée ») (p. 33), la logique délibérative (qui conceptualise le citoyen comme débatteur (p. 39) et qui insiste surtout sur la présence interactive et réfléchie des intervenants dans presque toutes les étapes d'élaboration de politiques) et la logique participative (l'idéal qui veut voir l'inclusion du maximum possible d'acteurs afin d'assurer un produit réellement démocratique).

Francis Garon propose que ce soit la logique libérale qui ait surtout animé l'approche du gouvernement canadien et que finalement il y ait eu peu de changements dans sa façon d'impliquer les citoyens dans la formulation des politiques – thèse, il faut le dire, peu ambitieuse. Il brosse un tableau rapide de cette pensée dans un deuxième chapitre en décrivant sa montée durant les années 1970 et les critiques qui sont en sont prononcées durant les années 1990. Le troisième chapitre, consacré au secteur de l'environnement, propose la première étude de cas. F. Garon décrit en quelques pages le blocage du système et les premières demandes de participation alors que les éveils sur les réalités environnementales se font de plus en plus nombreux au sein de la population. Le gouvernement de Brian Mulroney, friand de ces questions, se cherche un nouveau dispositif pour engager l'opinion experte et démocratique. F. Garon décrit les premiers processus de tables rondes sur l'environnement et l'économie et sur le Plan vert et soulève particulièrement l'apport du Niagara Institute dans l'invention de la nouvelle approche. Son diagnostic est cependant sévère. Il juge que les initiatives ne constituent qu'un faible changement et que le *statu quo* règne dans la formulation des politiques (p. 96).

Le secteur de la santé, sujet du quatrième chapitre, vit un sort semblable. L'auteur prend comme point de départ l'élaboration des rapports de Marc Lalonde et de Jake Eppdes années 1970 et 1980 pour ensuite se pencher sur la commission (Roy) Romanow qui est présentée comme processus délibératif. Il termine en portant une attention particulière à la Direction générale des produits de santé et des aliments (DGPSA), organe qui assure la réglementation des produits de santé et des aliments au Canada. Celle-ci institutionnalise un Bureau de la participation des consommateurs et du public (BPCP) en 1999 et formule en 2000 un document phare : *Politiques et boîtes à outils concernant la principion du public à la prise de décisions*. F.

Garon en retire que « c'est la logique libérale qui prime dans le secteur de la santé » (p. 147) et que, même si le public est appelé à se prononcer sur une gamme de questions, le système de consultation est contrôlé par les institutions de l'État, que ce sont les élites politiques et administratives qui seront impliquées dans les décisions et que ce seront les experts (fonctionnaires de l'État et hors de l'État) finalement qui assureront le développement de la réglementation.

Bref, au dire de Francis Garon, il y a eu peu de changements importants dans les processus participatifs au gouvernement du Canada et, malgré les énoncés politiques et les bonnes intentions, l'État et ses fonctionnaires n'ont pas fait preuve d'innovations ou même de grandes expérimentations. Les systèmes d'engagement social vivent dans une tradition axée sur les besoins de l'État prononcés pas l'élite politique-administrative et ses clients principaux. Dans sa conclusion, il tente des explications générales. La persistance de la logique dite libérale dans laquelle le rôle du public se doit d'être limité expose peut-être une dure réalité, mais « notre étude n'a pas permis d'apporter une réponse précise à cette question », dira-t-il (p. 154). F. Garon se tourne vers le fédéralisme et propose que les contraintes structurelles, imposées par le découpage gouvernemental, « deviennent un facteur important » (p. 155). Cette remarque n'est pas surprenante vu que les deux niveaux gouvernementaux se disputent le terrain constitutionnel sur les questions de santé et d'environnement choisies par l'auteur. Celui-ci aurait sans doute gagné en élargissant son cadre d'analyse avec une comparaison des pratiques de consultation des provinces dans ces deux domaines. Enfin, c'est peut-être que les processus participatifs ne sont pas au point, malgré le fait qu'ils soient prônés par plusieurs chercheurs universitaires et acteurs sociaux. L'auteur se garde d'aller au bout de sa réflexion et termine le livre en suggérant : « la logique participative repose-t-elle peut-être sur un constat – les citoyens veulent participer – qui ne reflète pas toute la réalité » (p. 161).

Le livre réussit sur plusieurs plans, mais laissera plusieurs lecteurs sur leur faim. Le premier chapitre qui met en lumière les trois grandes logiques démocratiques est lourd, mais sera utile pour les professeurs qui cherchent à présenter à leurs étudiants un résumé utile et assez complet. Là ou l'ouvrage est trop bref, c'est sur la mise en œuvre des politiques d'engagements. L'auteur se fie trop sur les études déjà parues, les quelques énoncés du gouvernement et sur une quinzaine d'interviews dont les résultats se manifestent peu dans le texte. Les pensées politiques et administratives sont escamotées et le manque de données est rapidement ressenti : combien de tables rondes ont eu lieu, par exemple ? Faut-il croire que toutes les interventions auprès du public ont été recensées ? Pourquoi ne pas discuter de l'implication de la population dans les évaluations d'impacts environnementaux menées par Environnement Canada ? Quelles furent – concrètement – les leçons retenues par les fonctionnaires de ces aventures de consultation ? Les acteurs de tous côtés restent anonymes, exclus du laboratoire bien stérilisé de cette analyse. Autrement dit, le processus de résistance au changement n'est pas mis en lumière du fait que la critique réelle de la formulation des politiques reste dans l'ombre.

Les démarches du gouvernement canadien sont présentées globalement, avec la mise en relief des grandes étapes. Et si la démarche de recherche n'est pas originale, le contexte est manquant. Il faut se rappeler que ce sont quand même les années de l'accord du lac Meech, de la proposition constitutionnelle de Charlottetown, de l'accord de libre-échange avec les États-Unis, du deuxième référendum – quatre questions sur lesquelles le gouvernement a testé de multiples stratégies de consultation. C'est aussi l'époque de la commission (Horace) Krever sur l'empoisonnement sanguin, de la commission d'enquête sur la reproduction et enfin (pour n'en nommer que trois) de la commission d'enquête sur les peuples autochtones. Bref, le gouvernement fédéral est aux prises avec des grandes questions sur lesquelles il est difficile de saisir un consensus suffisant pour qu'il puisse agir sans la satisfaction d'avoir bien consulté et entendu les citoyens.

Changement ou continuité ? Les processus participatifs au gouvernement du Canada, 1975-2005 propose donc des conclusions qui ne surprennent pas. Il faudra espérer que l'auteur n'aura pas dit son dernier mot.

Patrice Dutil
Ryerson University