

2m 11.2659.11

Université de Montréal

L'État, les groupes et la consultation publique:
le cas de la réforme de la sécurité sociale en 1994

par

Rachel Laforest
Département de science politique
Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Maître ès sciences (M.Sc.)
en science politique

août 1998

© Rachel Laforest, 1998



JA

39

U54

1999

v. 003

Division of Research

Division of Research
Department of the Secretary of State
1000 ...

1999

1

Division of Research
Department of the Secretary of State
1000 ...

Division of Research
Department of the Secretary of State
1000 ...

1999

Division of Research

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé:

L'État, les groupes et la consultation publique:
le cas de la réforme de la sécurité sociale en 1994

présenté par:

Rachel Laforest

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes:

*Gérard Buisson
Gene Jensen
Laurent de Falls*

Mémoire accepté le: *17.11.1998*

à Damase

Je tiens à remercier tout particulièrement ma directrice de recherche Jane Jenson sans qui ce travail n'aurait été possible. Elle m'a permis de cheminer tout au cours de mes études en science politique et pour ce, je lui suis reconnaissante. L'idée de cette recherche a pris naissance dans son cours de "Comportements politiques".

Merci à toutes les personnes qui ont accepté de participer à cette recherche. Je voudrais également remercier Susan Phillips et James Ian Gow pour leurs précieux conseils qui m'ont guidé tout au long de cette étude.

Finalement, merci à Éric Galarneau qui, par son soutien et son écoute, a toujours su m'encourager.

Sommaire

La consultation publique est de plus en plus utilisée dans l'élaboration des prises de décisions politiques. Elle est un lieu d'interaction entre les acteurs étatiques et sociaux. Par conséquent, elle revêt des dimensions importantes de la vie politique et démocratique. Peu d'études en science politique se sont intéressées à la dynamique des acteurs en présence. L'objectif de ce travail est donc de présenter une analyse détaillée et approfondie des rapports entre les acteurs au sein d'une consultation particulière, soit la réforme de la sécurité sociale en 1994.

Nous avons procédé en trois étapes. D'une part, nous avons examiné les attentes de l'État à l'égard de la consultation publique et de l'aide aux intervenants. Par ailleurs, nous avons étudié l'impact du financement sur la pratique des groupes. Pour terminer, nous avons analysé la représentation des groupes de leur place dans la consultation publique. Nous nous sommes également penché sur l'impact de la participation des groupes sur leur pratique. La méthode d'enquête a été privilégiée afin de reconstruire l'événement de la consultation telle que vécue par les acteurs.

Cette étude démontre que la consultation publique a des incidences positives sur la vie démocratique. Elle présente une occasion pour les groupes d'exercer leur rôle de représentation, de consolider leur organisation et de tisser des liens avec d'autres groupes. Elle favorise également la mobilisation des groupes. De plus, l'aide financière aux intervenants permet aux groupes d'embaucher des contractuels afin d'organiser des consultations auprès de leurs membres et de les impliquer dans les procédures. Néanmoins, la consultation publique occupe essentiellement une fonction symbolique. Elle est perçue, tant par l'État que par les groupes, comme une tribune pour rejoindre l'opinion publique.

Table des matières

	Pages
Introduction	1
Chapitre I: État de la question	4
1.1 Le contexte de la consultation publique	4
1.2 Vers une définition de la consultation publique	6
1.3 Les enjeux de la consultation publique	11
1.3.1 Le rôle de l'État	12
1.3.2 Les groupes d'intérêt et la consultation	15
1.3.3 La distribution des subventions gouvernementales	20
1.4 Conclusion	23
Chapitre II: Méthodologie	25
2.1 Étude de cas	25
2.2 Méthode d'analyse	26
2.3 Sélection des échantillons	28
2.3.1 Entrevues auprès des groupes	28
2.3.2 Entrevues auprès du personnel du ministère des Ressources humaines	30
2.4 Élaboration des questionnaires	31
2.5 Conclusion	33
Chapitre III: L'État et la distribution des subventions	35
3.1 Le contexte de la réforme	35
3.2 Les intentions de l'État à l'égard de la consultation publique	38

3.3 Le programme de financement	45
3.4 La représentativité de la consultation	47
3.5 L'attribution du financement	51
3.5.1 Le rôle de l'État	52
3.5.1.1 La neutralité des fonctionnaires	54
3.5.1.2 Le rôle des réseaux	57
3.5.1.3 Le militantisme des groupes	60
3.5.1.4 Conclusion	63
3.5.2 Le rôle des groupes	65
3.6 Conclusion	68
Chapitre IV: L'impact du financement	70
4.1 Le financement: à quelle fin?	70
4.1.1 Conséquences non attendues	72
4.2 La dépendance des groupes à l'égard du financement	75
4.3 La cooptation des groupes	76
4.4 La pratique des groupes	81
4.5 Conclusion	84
Chapitre V: La consultation publique vue par les groupes	86
5.1 Les attentes et les stratégies des groupes	88
5.2 Évaluation des stratégies selon les groupes	96
5.3 Impact de la consultation sur la pratique des groupes	102
5.3.1 Compétition versus coopération	103
5.3.2 L'institutionnalisation des groupes	114
5.4 Conclusion	118

Conclusion générale	121
Bibliographie	125
Annexe I : Liste des groupes rencontrés en entrevues	i
Annexe II: Questionnaire préliminaire transmis aux groupes	ii
Annexe III: Entrevue auprès des groupes	iv
Annexe IV: Entrevue avec les fonctionnaires du ministère des Ressources humaines	vi

Liste des tableaux

	Pages
Tableau I: Caractéristiques de l'échantillon	49
Tableau II: Budgets moyens des groupes	50
Tableau III: Contacts entre les groupes et les fonctionnaires	55
Tableau IV: La participation des groupes au réseau	58
Tableau V: Types de participation au réseau	59
Tableau VI: L'utilisation d'outils de contestation	63
Tableau VII: Caractéristiques de l'échantillon	67
Tableau VIII: Le niveau d'activité des groupes	67
Tableau IX: Ressources des groupes	71
Tableau X: Mobilisation des groupes	79
Tableau XI: Lieu de prise de décision des groupes	79
Tableau XII: Les activités des groupes	81
Tableau XIII: Évaluation des groupes de leurs stratégies	97
Tableau XIV: Les contacts entre les groupes en fonction du type	106
Tableau XV: Les contacts entre les groupes en fonction de leur expérience de consultation	106
Tableau XVI: Les contacts entre les groupes en fonction de l'agenda	106

Introduction

Au cours des trente dernières années, deux phénomènes importants ont marqué le paysage politique. D'une part, il y a eu l'arrivée des nouveaux mouvements sociaux et la multiplication des groupes d'intérêt revendiquant une place sur la scène politique. D'autre part, on a remarqué chez la population générale une insatisfaction croissante à l'égard des institutions politiques ainsi qu'une accentuation du cynisme devant les procédures politiques, voire même la démocratie.¹ Ces phénomènes ont contribué à la crise de représentativité du pouvoir politique.² De nouveaux espaces publics et instruments de la démocratie furent donc mis en place.

Au Canada, l'État s'est engagé à revoir ses mécanismes de prise de décision politique afin d'accroître davantage leur caractère démocratique. Parmi les mesures adoptées, on constate le recours fréquent aux consultations publiques ainsi qu'une participation croissante des acteurs sociaux au processus politique.³ Par ailleurs, l'aide financière aux intervenants est vue par l'État comme un moyen d'assurer la représentativité et l'inclusivité de ces consultations. Cette pratique est controversée dans la littérature et en politique, tant au niveau des modalités de distribution que des impacts qu'elle peut avoir sur la pratique des groupes.⁴

¹ Pour une étude de ce phénomène, se rapporter à l'ouvrage de Neil Nevitte, The Decline of Deference, Peterborough, Broadview Press, 1996, 369 p.

² Cette idée a été abordée dans l'ouvrage de Charles Maier (ed.), Changing Boundaries of the Political: Essays on the Evolving Balance Between the State and Society, Public and Private in Europe, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, 417 p.

³ Katherine Graham et Susan D. Phillips, "Citizen Engagement: Beyond the Customer Revolution", Administration Publique du Canada, vol. 40, no 2, p. 260.

⁴ Pour en savoir davantage, se référer à Leslie Pal, Interests of State. The Politics of Language, Multiculturalism, and Feminism in Canada, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1993, pp.42-58.

Bien que la consultation publique soit devenue une pratique courante à tous les paliers de gouvernement, encore très peu d'études ont été menées sur ce sujet. L'essentiel de la littérature porte sur l'évaluation de l'efficacité et de l'utilité de la consultation en ce qui a trait la prise de décision. Dans ce sens, sa valeur relève de sa capacité de produire un consensus. Récemment, quelques auteurs ont tenté de se dégager de cette tendance et de voir la consultation comme un enjeu de la démocratie.⁵ Ainsi, la consultation est comprise non plus uniquement en regard des résultats qu'elle produit au niveau décisionnel, mais également au niveau de la vie politique et de la participation publique. Dans cette perspective, la transformation des mécanismes de consultation a des implications directes sur le rapport entre l'État et la société civile. Ce débat demeure théorique et on possède peu d'information sur les répercussions de la consultation publique sur l'État et les groupes qui participent puisqu'il n'y a pas encore eu d'analyses concrètes. Par ailleurs, cette littérature s'est principalement intéressée aux consultations tenues au niveau municipal ainsi qu'aux audiences publiques en environnement. Par conséquent, la consultation publique au niveau fédéral mérite une attention particulière.

L'objet de ce travail est donc de répondre à ces lacunes en dressant un portrait détaillé d'une consultation précise, soit la réforme de la sécurité sociale de 1994. Une étude de cas est essentielle pour donner une application concrète aux débats théoriques. Cette recherche vise à dégager quelques éléments afin de mieux comprendre la dynamique qui s'installe entre les groupes et l'État. La question centrale de ce mémoire a donc trois

⁵ Voir entre autre Pierre Hamel, Nouveaux dispositifs institutionnels et conflits sociaux, Communication présentée au XVIIème Congrès Mondial de l'Association internationale de science politique, 17-21 août 1997, Séoul, Corée, 11 p. Ces travaux sont essentiellement théoriques. Par conséquent, nous n'avons pu tirer des hypothèses de cette littérature.

composantes. D'une part, il s'agit d'une analyse de la représentation que l'État se fait du rôle de la consultation publique, de la place des groupes dans le processus ainsi que de l'aide aux intervenants. Par ailleurs, nous allons effectuer une analyse de l'impact du financement sur la pratique des groupes. Pour terminer, nous présenterons une analyse complémentaire de la représentation des groupes quant au rôle de la consultation et de leur place dans le processus.

Chapitre I: État de la question

1.1 Le contexte de la consultation publique

La consultation publique n'est pas une pratique nouvelle. En fait, depuis le début des années 60, le gouvernement a recours à des consultations sur divers projets politiques.⁶ Cependant, au cours des années 80, la consultation publique prend une nouvelle dimension. D'une part, l'accessibilité n'est plus déterminée sur la base d'invitation. Ainsi, la consultation est plus ouverte et inclusive. Le discours officiel de l'État est d'inviter tous les acteurs, des groupes d'intérêt aux citoyens ordinaires, qui désirent exprimer leur point de vue sur l'enjeu politique. De pair, les consultations publiques prennent de l'envergure et deviennent une pratique courante. Leurs tenues sont médiatisées et parfois même télédiffusées.

Cette évolution est importante puisque l'accès n'est plus limité aux groupes établis et renommés. Dorénavant, tous les groupes, peu importe la taille, le mandat ou l'idéologie, peuvent participer. Ainsi, tel que le soutient Pierre Hamel, "en redéfinissant les formes et les représentations de l'action publique, la classe politique interpelle une foule d'acteurs sociaux, y compris des groupes et des acteurs qui ont maintes fois été marginalisés dans le passé."⁷

Par ailleurs, depuis le début des années 90, le gouvernement cherche par tous les moyens d'inciter les citoyens à s'engager dans le processus de prise de décisions politiques.⁸ Le gouvernement s'entoure donc de professionnels de la consultation pour trouver des façons d'inciter les citoyens à participer et de les intégrer au processus. La consultation

⁶ Katherine Graham et Susan Phillips, *loc. cit.*, p. 260.

⁷ Pierre Hamel, *loc. cit.*, p. 2.

⁸ Cette idée est abordée dans Kathy O'Hara, "Citizen Engagement in the Social Union", CPRN Research Fellow, Ottawa, 1997, 39 p.

publique est désormais un espace politique, un lieu délimité, où l'ensemble des intervenants des citoyens peuvent représenter leurs intérêts devant l'État.

L'échec de l'Accord du Lac Meech est souvent repris comme étant l'événement qui a poussé l'État à revoir ses pratiques.⁹ Issues essentiellement de la "connivence des élites"¹⁰, les négociations constitutionnelles se déroulaient dans des cercles restreints et fermés qui tenaient la population à l'écart. Ainsi, selon Susan Phillips, le rejet de l'Accord du Lac Meech fut le reflet d'un mécontentement général à l'égard du processus de prise de décision élitiste.¹¹ Dorénavant, le gouvernement ne pouvait plus exclure les citoyens des débats constitutionnels puisque l'opinion courante reconnaissait la nécessité d'un processus plus inclusif. Il était préférable, voire incontournable, de consulter la population avant d'entreprendre des changements importants.

D'ailleurs, le gouvernement a inclu un plus grand nombre d'acteurs dans les négociations sur l'entente de Charlottetown pour donner de la légitimité au processus. Afin de se détacher de l'expérience précédente, le gouvernement lança une vaste campagne de consultation auprès des citoyens pour qu'ils se sentent impliqués dans les négociations. La Commission Spicer, Forum sur l'avenir du Canada, fut l'une des premières consultations publiques d'envergure. Wendy Porteous distingue cette consultation des commissions royales d'enquête par son approche populaire. La méthode consultative privilégiée favorisait l'échange de valeurs, d'opinions et d'idées entre Canadiens. Par opposition, l'approche d'une

⁹ Leslie A. Pal et F. Leslie Seidle, "Constitutional Politics 1990-92: The Paradox of Participation", dans Susan Phillips (ed.), *How Ottawa Spends: A More Democratic Canada...?*, Ottawa, Carleton University Press, 1993, pp. 143-202.

¹⁰ Nous traduisons ainsi "*elite accommodation*".

¹¹ Susan Phillips, "How Ottawa Blends: Shifting Government Relationships With Interest Groups", dans Frances Abele (ed.), *How Ottawa Spends: The Politics of Fragmentation 1991-1992*, Ottawa, Carleton University Press, 1991, p. 189.

commission royale d'enquête aurait été perçue comme élitiste.¹² Le gouvernement avait ainsi lancé les balises pour de nouvelles pratiques politiques plus inclusives. Robert Shepherd, qui siégeait sur la Commission Spicer, affirme que "l'observation la plus remarquable est que la consultation du public, en tant qu'exercice, est devenue - et avec raison - une condition *indispensable* du processus de prise de décisions publiques."¹³

Entendu dans son sens large, la consultation publique est souvent réduite à l'action de consulter le public. Elle est ainsi associée à un ensemble de formes consultatives passant du Bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE), du Bureau de consultation de Montréal (BCM), aux référenda, sondages et même à l'action de voter.¹⁴ Vu sous cet angle, la consultation publique est comprise dans le sens de la participation politique. Il s'ensuit qu'on retrouve un large éventail de littérature hétéroclite traitant de la consultation publique, mais non du même objet. Il est donc nécessaire, avant d'aborder l'analyse, de définir d'une façon claire et précise ce qu'est la consultation publique.

1.2 Vers une définition de la consultation publique

Pour ce faire, il faut bien distinguer la "participation populaire" de la consultation publique. Il s'agit de deux concepts distincts, le premier renvoyant à l'action de participer alors que l'autre se réfère à un mode précis de participation. Susan Phillips retrace brièvement l'histoire du vocabulaire associé à la consultation. Elle avance que:

¹² Wendy F. Porteous, Citizens' Forum on Canada's Future: Report on the Consultative Process, Centre canadien de la gestion, Ottawa, 1992, p. 33.

¹³ Robert P. Shepherd, "Le Forum des citoyens: une étude de cas de la consultation publique", Optimum, vol.23, no 4, 1992, p. 29. L'emphase est de l'auteur.

¹⁴ Cette idée est présente dans l'ouvrage de Patrick Boyer, The People's Mandate: Referendums and a more Democratic Canada, Toronto, Dundurn Press, 1992, 263 p.

"The term public participation (or public involvement) became popular in the late 1960s with the rise of social movements that stress community involvement in decision-making. It implies, at a minimum a two-way exchange of information and, at best, shared decision-making. Consultation is a term made popular in the 1980s which stresses information exchange, but excludes joint decision-making as a possibility."¹⁵

En effet, on dénote depuis le début des années 80, la mise sur pied de structures de consultations formelles et ce, à tous les paliers de gouvernement, tant fédéral, provincial, régional que local. L'idée de consultation publique ne vient pas se substituer à la notion de participation du public. Au contraire, elle annonce une nouvelle forme d'échange institutionnalisée entre les acteurs étatiques et sociaux.

La thèse de Sylvie Brunanchon qui porte sur le BCM sous le mandat de Jean Doré part du constat qu'il existe un vide théorique en ce qui a trait à la consultation publique. Elle propose donc la définition suivante:

"La consultation publique est un processus de marketing gouvernemental qui a pour objectif d'ajuster la décision politique aux demandes sociales diversifiées et éclatées en tenant compte des contraintes inhérentes à l'exercice du pouvoir."¹⁶

Cependant, cette définition n'est pas neutre. L'auteure confond ici la fonction et l'objet. La consultation publique n'est pas un processus, c'est une forme institutionnelle particulière. Par ce fait, c'est un point de rencontre entre acteurs. D'ailleurs, cette conceptualisation est unidimensionnelle dans la mesure où elle examine la consultation uniquement de la perspective des gouvernants politiques. La consultation publique, étant un lieu d'interaction et d'échange entre l'État et la société civile, ne peut être comprise qu'en regard du pouvoir politique. Elle a également une utilité auprès des participants.

¹⁵ Susan Phillips, "How Ottawa Blends...", *loc. cit.*, p. 217, n.10.

¹⁶ Sylvie Brunanchon, La consultation publique comme processus de marketing gouvernemental illustré par le cas de l'administration Doré, Thèse présentée à la Faculté des Études supérieures en vue de l'obtention du Grade de Philosophiae Doctor en science politique (Ph.D.), Montréal, département de science politique, Université de Montréal, p. 139.

De son côté, René Parenteau s'est principalement intéressé aux audiences publiques en environnement (BAPE). Il présente une définition à partir des caractéristiques qui "spécifient le lieu de la consultation publique" soit:

- la consultation porte sur une décision précise et imminente;
- cette décision concerne un projet précis;
- la consultation est requise et inscrite dans la procédure de décision;
- le décideur s'est engagé à tenir compte des résultats de la consultation;
- la consultation est menée, selon un guide de procédure connu à l'avance, par un tiers parti;
- elle est publique, sans restrictions.¹⁷

Vu sous cet angle, la consultation publique peut être clairement identifiée parmi les pratiques consultatives. Cependant, cette définition est très restrictive puisqu'elle s'inspire principalement des caractéristiques propres au BAPE et au BCM.¹⁸ Conséquemment, certaines composantes ne s'appliquent pas à toutes les consultations publiques.

D'une part, le ministère de l'Environnement du Québec et la ville de Montréal se sont dotés de structures permanentes pour consulter la population sur des projets spécifiques. Le BAPE et le BCM sont des instances de gouverne qui consultent en permanence. Ils sont régis par des règlements clairs à partir d'un guide de procédure formel afin de maintenir l'uniformité au niveau des consultations. Par ce fait même, la consultation publique est requise et inscrite dans la procédure de décision. Par exemple, dans le cas de la ville de Montréal, tous les projets de zonage et d'aménagement doivent faire l'objet de consultation.

¹⁷ René Parenteau, "La consultation publique: une forme de participation du public aux décisions " dans Godbout, J.T. (ed.), La participation contre la démocratie: Leçons des dernières décennies, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1991, pp. 147-171.

Le BAPE et le BCM sont en fait des cas particuliers de consultation publique puisqu'ils ont institutionnalisé la pratique. Une définition plus souple est donc nécessaire afin de rendre compte de la diversité des modes de consultation publique.

En effet, dans la plupart des cas, la consultation publique n'a pas de structures formelles de fonctionnement. Elle est initiée au gré du gouvernement et sur une base ponctuelle. Par ailleurs, le gouvernement consulte davantage la population en aval de la prise de décision politique.¹⁹ Le cas échéant, les acteurs sociaux peuvent participer non seulement à la délibération mais également à l'élaboration de l'énoncé d'une politique. Malgré le fait qu'il soit dorénavant difficile pour le gouvernement d'entreprendre des réformes politiques sans consulter la population, il n'en demeure pas moins qu'il n'est pas obligé de le faire de façon statutaire.

Il n'y a pas de procédures précises qui déterminent le déroulement puisqu'il n'y a pas de normes. Chaque consultation publique développe sa méthode. En effet, selon le Forum des politiques publiques, l'État consulte plutôt par tâtonnements. Il soutient que:

"les gouvernements provinciaux et fédéral ont également eu tendance à adopter une approche par essai et erreur quand il s'agissait d'impliquer le grand public. On a procédé à des exercices consultatifs sans avoir suffisamment réfléchi au préalable à la question de savoir qui il fallait consulter, de quelle façon et dans quel but."²⁰

La consultation publique, reposant sur peu d'assises, demeure largement à être définie en termes d'objets de consultation et de règles de procédure. D'ailleurs, après chaque exercice de consultation, le gouvernement évalue les éléments positifs et négatifs afin de

¹⁸ En fait, ces instances sont parmi les formes de consultation publique les plus couramment étudiées. Voir entre autres les travaux de René Parenteau, Pierre Hamel et Michel Gariépy.

¹⁹ Jacques Godbout, *La participation contre la démocratie: Leçons des dernières décennies*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1991, p. 27-34.

²⁰ Forum des politiques publiques, *Pour mieux gouverner*, Ottawa, 23 juin 1993, p. 4.

perfectionner les procédures. Il y a tout un éventail d'études réalisées pour le gouvernement qui tentent de tirer des leçons pour les consultations à venir.²¹ Ces recherches dégagent les conditions nécessaires pour assurer le succès de la consultation. Lorsque réunies, ces études constituent un bagage littéraire important qui nous permet de voir comment la pratique consultative a évolué. Toutefois, ces travaux sont simplement descriptifs et non analytiques.

Le fait que la consultation soit ouverte, c'est-à-dire que tous soient invités à y présenter leur point de vue, du citoyen ordinaire aux groupes d'intérêt, est vraiment la caractéristique qui fait la particularité des consultations publiques et qui la distingue des autres pratiques consultatives. D'ailleurs, le discours du gouvernement met davantage l'accent sur la participation du citoyen ordinaire que sur celle des groupes.²² Il faut se demander si le fait d'entretenir un tel discours peut contribuer à délégitimer les groupes en tant que représentants, intermédiaires entre la société et l'État. Cette question mérite, en effet, de l'attention bien qu'elle ne peut être adressée dans le cadre de ce travail.

Pour notre étude, la définition de la consultation publique proposée par Sylvie Vincent s'avère plus pertinente. Il s'agit d'une définition assez vague mais qui illustre bien l'esprit de la consultation. Elle n'est pas déterminée par les caractéristiques procédurales ni associée à une méthode de fonctionnement.

"La consultation vue comme l'un des modes de la démocratie participative est donc un processus d'interaction public et accessible au public, au cours duquel, une décision

²¹ Voir entre autres R.A. Patterson, R. Lohin et D.S. Ferguson, Consultations: When the Goal is Good Decisions, Centre canadien de gestion, Ottawa, 1992; Richard Simeon et Mary Janigan (eds.), Toolkits and Building Blocks: Constructing a New Canada, Toronto, C.D. Howe Institute, 1991; et Forum des politiques publiques, *op. cit.*

²² Propos de Susan Phillips rapportés dans Parliaments in the Eye of the Information Storm: Citizen Consultation and Public Service Accountability, Ottawa, Canadian Study of Parliament Group, 3-4 novembre 1995, p. 6.

devant être prise, les décideurs acceptent de se faire influencer par la population qui, de son côté, accepte de livrer ses points de vue sur l'option présentée."²³

Cependant, cette définition, étant générale, peut s'appliquer à un ensemble de formes et de pratiques consultatives. Elle constitue néanmoins un bon point de départ afin d'avancer une définition claire et précise de la consultation publique. Nous proposons la suivante:

- La consultation publique est un lieu d'interaction entre les acteurs étatiques et sociaux;
- elle est ouverte au public, sans restrictions;
- elle porte sur un projet politique ou une politique publique précise;
- elle implique un échange d'information bilatéral entre les acteurs; cependant la décision finale relève des décideurs.

Cette conceptualisation nous permet alors d'adresser les enjeux qui sont propres à cette méthode consultative et nous permet d'explorer un ensemble de débats soulevés par la pratique de la consultation publique dans les dernières années.

1.3 Les enjeux de la consultation publique

Il n'existe pas beaucoup de travaux qui ont étudié la consultation publique de façon systématique. Il est donc difficile de dégager des approches théoriques qui nous permettraient de cerner les enjeux de la consultation. On retrouve plutôt un amalgame d'études de cas qui se sont intéressées aux aspects techniques de celle-ci.²⁴ Par ce fait, ces

²³ Sylvie Vincent, La consultation des populations: Définitions et questions méthodologiques, Montréal, Bureau de soutien de l'examen public du projet Grande-Baleine, 1994, p. 42

²⁴ Voir entre autre les travaux de Wendy Porteous, op. cit., et de Evert Lindquist, Consultation and Budget Secrecy: Reforming the Process of Creating Revenue, The Conference Board of Canada, study no 68, février 1985, 90 p.

études n'ont, pour la plupart, aucun contenu analytique. Elles visent principalement à établir les conditions favorables à l'exercice de consultation.²⁵

Par ailleurs, les événements entourant l'Accord du Lac Meech, ainsi que les négociations constitutionnelles subséquentes, ont suscité de nombreuses interrogations de la part des politicologues sur la place des consultations dans la prise de décision politique. Ces expériences ont donné lieu à un nombre de constats dans la littérature quant aux implications de telles pratiques sur la vie politique. Ces constats n'ont pas fait l'objet d'analyses approfondies mais relèvent principalement d'observations et d'impressions tirées suite aux événements.

Les constats dans la littérature sont disparates. Néanmoins, nous avons distingué deux tendances dans la littérature qui dépendent du positionnement de l'observateur. Certains auteurs se sont situés du point de vue de l'État qui engage la consultation. Ainsi, ils ont réfléchi sur le rapport entre la consultation publique et le pouvoir politique, alors que d'autres auteurs se sont intéressés aux implications de la consultation du point de vue des groupes d'intérêt qui y participent. Dans ce travail, nous formulerons nos hypothèses à partir de ces constats. Nous espérons ainsi pouvoir donner un contenu pour alimenter et soutenir les débats à venir.

1.3.1 Le rôle de l'État

Il y a une première tendance dans la littérature qui est de regarder la consultation publique du point de vue de l'État et tout ce que cela implique comme instrument de

²⁵ Bien qu'il soit important de souligner leur existence, ces travaux n'ont pas été retenus dans l'examen de la littérature.

gouverne politique. Dans cette optique, la consultation publique est perçue comme un outil dans la prise de décision. En ce sens, son utilité est redevable au résultat qui en ressort. Conséquemment, les auteurs qui s'insèrent dans cette ligne de pensée évaluent la performance de l'État par le biais de la consultation. Ils mesurent les résultats et les aboutissements du processus. L'objectif principal de ces recherches est de déterminer l'efficacité et l'utilité de la consultation publique.

De façon générale, les auteurs s'entendent pour dire que les critères de succès relèvent de sa capacité d'être un outil qui va aider le gouvernement à prendre de meilleures décisions tout en reflétant de façon démocratique l'ensemble des positions exprimées.²⁶ Ils perçoivent la consultation publique comme un instrument au service de l'État. Sa valeur est donc déterminée à partir de sa capacité à atteindre un consensus. Dans cette optique, une question s'impose: dans quelle mesure la consultation publique contribue-t-elle réellement à la prise de décision?

La réponse à cette question dépend de l'intention de l'État et de sa volonté d'entreprendre une consultation véritable. En effet, tel que le soutiennent F. Abele, K. Graham, A. Ker, A. Maioni et S. Phillips, "le manque de crédibilité de la consultation repose sur l'impression que l'État ne l'a pas prise au sérieux."²⁷ Ce sentiment a largement été véhiculé par les médias.²⁸ Certains iront même jusqu'à prétendre que les consultations ne sont pas un lieu réel de décision politique puisque les dialogues sont essentiellement menés à l'intérieur des milieux gouvernementaux. C'est pourquoi, un journaliste a écrit, se référant

²⁶ R.A. Patterson, R. Lohin et D.S. Ferguson, *op. cit.*; Wendy Porteous, *op.cit.*.

²⁷ Traduction libre. F. Abele, K. Graham, A. Ker, A. Maioni et S. Phillips, Talking with Canadians: Citizen Engagement and the Social Union, Ottawa, Canadian Council on Social Development, juillet 1998, p. 7

²⁸ "Second Opinion on Consultation", The Ottawa Citizen, 13 février 1997, p. A10.

à la réforme de la sécurité sociale, que "le vrai travail, il se fait actuellement au bureau du ministre Lloyd Axworthy lui-même, par un comité privé d'experts dont l'existence même prouve que la consultation publique n'est pas la priorité du gouvernement dans ce dossier."²⁹ Dans cette perspective, la consultation est perçue comme une mascarade politique puisqu'on suppose que le gouvernement n'a aucune intention de tenir compte des demandes soumises par les participants.

Par ailleurs, plusieurs critiques soutiennent que le gouvernement consulte afin de convaincre et de rallier le plus de monde possible à son option.³⁰ C'est notamment une des interprétations véhiculées sur les commissions consultatives tenues pendant la période de l'Accord du Lac Meech.³¹ Kathy Brock stipule que "le gouvernement fédéral avait amené les groupes à participer dans le but de légitimer ses propositions devant l'impasse des négociations avec les provinces."³² Dans cette perspective, on est porté à croire que l'État se sert des consultations pour faire adhérer l'opinion publique à ses positions.

Une autre tendance est de voir la consultation comme un outil stratégique utilisé par le gouvernement pour offrir à la population la possibilité de faire valoir ses préoccupations tout en gardant son pouvoir discrétionnaire sur la décision finale. Par ce fait, Sylvie Brunanchon conclut que la consultation est un outil efficace de marketing politique. Le rapport final de la consultation "rend compte des réactions recueillies sous la forme de

²⁹ "Consultations sur la réforme de la sécurité sociale: que de la frime...", Journal de Montréal, 28 mars 1994, p.18.

³⁰ Sean Durkan, "Listen they're all ears", Ottawa Sun, 3 février 1994, p. 16A. Voir aussi La Presse, "Assurance-Chômage: la réforme annoncée fait craindre le pire", 28 février 1994.

³¹ Peter Russell, Constitutional Odyssey: Can Canadians be Sovereign People?, Toronto, University of Toronto Press, 1992, p. 177.

³² Brock, Kathy, "The Politics of Process", dans Canada: The State of the Federation 1991, Kingston, Queen's University Press, 1991, p. 59.

recommandations ou de propositions d'amendements à l'offre préliminaire. Enfin, à la lumière de ce rapport consultatif, le pouvoir exécutif décide des ajustements à apporter à son offre.³³ La décision finale relevant des décideurs politiques, ces derniers sont libres de modifier ou non leur proposition de départ. Ils peuvent ainsi choisir parmi les idées soulevées celles qui leur conviennent le mieux et les appliquer à leur gré. La consultation est ainsi un instrument qui sert les intérêts de l'État puisqu'il peut manipuler les résultats.

Toutes ces critiques ont un point en commun. L'évaluation qu'elles font de l'efficacité de la consultation découle des intentions de l'État. La consultation publique est donc un élément important de la prise de décision dans la mesure où l'État lui permet de jouer ce rôle. Les intentions de l'État se reflètent ainsi dans le pouvoir qu'il exerce sur les résultats finaux. Notre première hypothèse se rapporte donc aux intentions de l'État. Elle avance que l'État se sert de la consultation pour promouvoir ses intérêts.

1.3.2 Les groupes d'intérêt et la consultation

Une grande lacune demeure au sein de cette littérature. La position des participants est délaissée et on omet de voir l'utilité qu'ils peuvent retirer de leur participation à la consultation. En effet, Evert Lindquist rejette la vision que la consultation doit produire un consensus.³⁴ Selon lui, il est erroné d'associer la notion de consultation à celle du consensus. L'objectif de la consultation est, au contraire, de favoriser le débat, d'enrichir la discussion

³³ Sylvie Brunanchon, *op. cit.*, p. 139

³⁴ Evert A. Lindquist, *Consultation and budget...*, *op. cit.*, p. xiii.

en permettant l'échange d'information entre un plus grand nombre d'individus.

Conséquemment, ce n'est pas parce que le gouvernement déclenche le processus de consultation qu'il est nécessairement le seul à en ressortir des bénéfices. N'est-il pas essentiel de se pencher également sur l'intérêt que les participants peuvent avoir devant la consultation publique? Ils ont pu tirer profit de leur participation malgré le fait qu'ils avaient peu de pouvoir d'influence. Cet exercice doit donc être compris en examinant le rapport entre l'État et la société civile ainsi qu'en regardant comment chaque acteur se situe dans ce rapport.

Peu de gens ont posé le débat sur la participation des groupes d'intérêt à la consultation en terme utilitaire. À ce titre, il existe peu d'information sur les objectifs visés par les groupes, lorsqu'ils participent à ce type de forum, et sur leurs attentes en regard du processus. Il est souvent entendu que le rôle principal d'un groupe est d'influencer le gouvernement mais tous les autres aspects de son travail sont délaissés. D'ailleurs, plusieurs auteurs s'appuient sur la définition des groupes d'intérêt de Paul Pross qui soutient que "les membres des organisations collaborent afin d'influencer les politiques publiques et promouvoir leurs intérêts."³⁵ Par conséquent, nous partirons de cette définition pour évaluer les objectifs visés par les groupes lors de leur participation à la consultation publique. Nous avancerons, comme deuxième hypothèse, que l'objectif des groupes est d'influencer le gouvernement afin de promouvoir leurs intérêts.

³⁵ Traduction libre. "Organizations whose members act together to influence public policy to promote their common interest". Paul Pross, Group Politics and Public Policy, Deuxième édition, Toronto, Oxford University Press, 1992, p. 191.

En ce qui a trait aux impacts de la consultation sur la vie des groupes, plusieurs constats sont évoqués au sein de la littérature. D'une part, certains auteurs considèrent que la consultation publique encourage la rivalité entre les groupes puisqu'ils y compétitionnent pour l'attention du gouvernement. Chacun veut donc convaincre l'État de défendre ses intérêts avant ceux des autres groupes. Afin d'expliquer cette dynamique, Alan Cairns et Cynthia Williams introduisent le concept de marché politique.³⁶ Ils avancent que les groupes rivaux "jouent sur le marché politique à la poursuite de leurs propres intérêts."³⁷ Dans cette optique, on pourrait croire qu'il s'insère nécessairement un climat de concurrence lors des consultations puisque les divers acteurs sociaux tentent de se démarquer entre eux en tant que porte-parole crédibles et légitimes. Chaque groupe veut donc s'assurer que ses propos ont été retenus par les commissaires. Cette vision est également présente dans les médias. À titre d'exemple, Claude Picher écrit, en référence à la consultation sur la réforme de la sécurité sociale, que "tout est en place pour un autre super-débat à la canadienne, c'est-à-dire où tout le monde tire sur son bord de la couverture jusqu'à ce qu'il ne reste plus que des bouts de torchons à partager."³⁸ Ainsi, une autre hypothèse à vérifier sera que la consultation publique favorise la compétition et sème la division entre les groupes.

Par ailleurs, Alan Cairns et Cynthia Williams entrevoient comme résultat de cette concurrence:

³⁶ Alan Cairns et Cynthia Williams, "Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada: An Overview" dans Alan Cairns et Cynthia Williams (eds.), Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada, Toronto, 1985, University of Toronto Press, Introduction.

³⁷ Traduction libre de "competing groups play the political market in pursuit of their self-interest.", Idem., p. 42.

³⁸ Claude Picher, "L'invraisemblable pari de Lloyd Axworthy", La Presse, 6 octobre 1994, p. B2.

"a mushrooming pluralism of specific demands, feeding on and stimulating the multiple, self-conscious identities ... and seeking advantages from the state."³⁹

On retrouve dans ce passage l'idée sous-jacente que les groupes d'intérêt se spécialisent et défendent des intérêts de plus en plus restreints. Cette conceptualisation des "special interest groups" a été popularisée au cours des négociations constitutionnelles par plusieurs critiques.⁴⁰ Elle a, en fait, une connotation négative. Ils reprochent aux groupes d'être incapables d'avoir une vision globale ou élargie des enjeux puisqu'ils représentent uniquement leurs intérêts particuliers. Les groupes sont ainsi perçus comme ayant une vision étroite fondée sur leurs desseins propres.

Au centre de ce discours sur les "special interest groups", la représentativité et la légitimité des groupes d'intérêt sont remises en doute. En effet, le débat est à savoir dans quelle mesure ces groupes représentent réellement l'intérêt public.⁴¹ Certains attribuent l'échec des consultations à la présence de ces groupes ayant des intérêts "spéciaux" donc incapables de faire des compromis.⁴² Selon ces auteurs, les groupes empêchent l'atteinte d'un consensus puisqu'ils ne peuvent voir au-delà de leurs propres intérêts. Parce qu'ils ne tiennent pas compte de l'intérêt général de la population, aucun compromis n'est alors possible.

Par opposition, certains auteurs considèrent que les consultations sont vouées à l'échec puisqu'il y a trop de compromis. C'est ce que Leslie Pal et F. Leslie Seidle intitulent

³⁹ Alan Cairns et Cynthia Williams, *loc. cit.*, p. 42.

⁴⁰ F. Leslie Seidle, "Interest Advocacy through Parliamentary Channels: Representation and Accommodation" dans Seidle, F. Leslie (ed.), *Equity and Community: The Charter, Interest Advocacy and Representation*, Ottawa, IRPP, 1993 p. 189.

⁴¹ Voir les travaux de Kathy O'Hara pour avoir un aperçu de ce débat.

⁴² C'est notamment le point de vue de Peter Russell, *op. cit.*, p. 177; Alan Cairns et Cynthia Williams, *loc. cit.*, p.42.

le "paradoxe de la participation"⁴³. La consultation publique contribue à hausser les attentes du public à l'égard du processus de prise de décision. Néanmoins, ces auteurs soutiennent que les consultations se complexifient à mesure que le nombre de participants augmente. Les enjeux se multiplient en fonction des groupes qui font part de leurs préoccupations. Ainsi, plus il y a de concessions, plus il risque d'y avoir des gens insatisfaits.⁴⁴ Certains auteurs craignent donc, qu'en vertu des résultats, la population perde davantage confiance en les institutions politiques.⁴⁵ Il est important de mentionner que ces constats sont présents dans la littérature. Cependant, nous ne pourrions dans ce travail vérifier leur validité puisqu'il faudrait comparer deux points dans le temps. Nous avons plutôt opté pour une étude de cas, donc à un seul moment.

On retrouve également au sein de la littérature des constats qui se rapportent à l'impact d'une telle participation sur la vie des groupes. À cet égard, les débats soulevés par la consultation publique s'insèrent dans une problématique plus large sur l'institutionnalisation des groupes d'intérêt. En optant pour un accès institutionnel au pouvoir, les groupes s'éloignent de leur base et deviennent une forme d'élite, une expertise consultée par l'État. Ils deviennent ainsi redevables à l'État pour leurs actions. D'ailleurs, Evert Lindquist avance que "la consultation est pour plusieurs groupes une condition d'existence."⁴⁶ Il soutient que la consultation publique vient enrichir le rôle déjà joué par les groupes d'intérêt dans la vie politique en leur offrant un lieu pour exercer leurs fonctions. Conséquemment, plusieurs auteurs craignent que les groupes consacrent moins de temps à

⁴³ Leslie A. Pal et F. Leslie Seidle, *loc. cit.*, pp. 143-202.

⁴⁴ *Idem.*, p. 174

⁴⁵ Keith Banting, "The Social Policy Review: Policy making in a semi-sovereign society", *Administration publique du Canada*, vol. 38, no2, p. 289.

⁴⁶ Evert Lindquist, *Consultation and budget...*, *op. cit.*, p. 19

la mobilisation. Ils pourraient délaissier la revendication au profit des voies plus institutionnelles. Afin de vérifier ce constat, nous avancerons que les groupes qui participent à la consultation publique ont tendance à s'institutionnaliser.

1.3.3 La distribution des subventions gouvernementales

Le financement est un élément central des relations entre les groupes et l'État. Par conséquent, il mérite une attention particulière. Cette pratique est très controversée dans la littérature à cause des effets significatifs qu'elle peut avoir. Nous examinerons, dans un premier temps, les auteurs qui s'intéressent aux modalités de distribution des subventions. Par la suite, nous ferons état des débats entourant l'impact de cette pratique.

L'aide aux intervenants permet à plusieurs groupes de participer aux consultations. Sans ce financement, certains groupes n'auraient pas les ressources nécessaires pour entreprendre une telle démarche. Tel que le soulève Susan Phillips, le financement est aussi important pour assurer l'inclusivité et la représentativité des consultations.⁴⁷ La distribution des subventions gouvernementales peut être vue comme une façon de compenser le manque de ressources chez certains groupes afin qu'il ne devienne pas une barrière à la participation. Dans cette perspective, l'État n'a pas d'intérêt dans la distribution des subventions. Il alloue le financement aux groupes ayant moins de ressources. Nous retenons cette hypothèse.

Par contre, selon Leslie Pal, l'État n'est pas neutre ni aveugle dans sa distribution de fonds. Dans son ouvrage Interests of State, il a analysé les pratiques de financement du secrétariat d'État et ses programmes sur la citoyenneté.⁴⁸ Il conclut que, par la mise sur pied

⁴⁷ Susan Phillips, "How Ottawa Blends...", loc. cit., p. 195.

⁴⁸ Leslie A. Pal, op. cit.

de programmes particuliers de soutien financier, l'État a contribué à forger sa propre vision de l'action collective. Il a favorisé une certaine mobilisation collective dans la société qui lui permet de poursuivre ses propres fins.

Par extension, l'État peut également agir sur le sens de la consultation en facilitant la participation, par le biais du financement, de certains groupes qui véhiculent les mêmes intérêts que lui. Selon Alan Cairns et Cynthia Williams, l'État crée les opportunités pour certains acteurs à participer au dépend d'autres.⁴⁹ Il agit sur la capacité des groupes à participer. Afin de vérifier cette affirmation, nous poserons l'hypothèse suivante: l'État en tant qu'acteur n'est pas neutre dans la distribution des subventions. L'État effectue ses choix en fonction de ses propres intérêts.

En revanche, l'approche pluraliste suggère que la distribution des subventions pourrait dépendre de la capacité des groupes à faire pression sur l'État pour recevoir un certain financement.⁵⁰ L'État ne ferait que répondre à la demande. Conséquemment, on pourrait supposer que la taille du groupe, sa force sur la scène politique, sa renommée et son histoire pourraient être des facteurs influents dans le choix du financement. Ainsi, nous tirons comme hypothèse de cette littérature que la distribution des subventions gouvernementales est la résultante des pressions exercées par les groupes sur l'État.

En ce qui a trait à l'impact du financement sur la pratique des groupes, il existe très peu d'études sur le sujet malgré le fait que ce soit un enjeu controversé. Par conséquent, nous allons faire état des divers constats présents dans la littérature.

⁴⁹ Alan Cairns et Cynthia Williams, *loc. cit.*, p. 42.

⁵⁰ Pour en savoir plus sur l'approche pluraliste voir notamment Leslie Pal, *op. cit.*, chap. 1 pp.19-41.

Certains considèrent que le financement peut avoir un effet de cooptation sur les groupes.⁵¹ Dans cette perspective, les groupes doivent demeurer indépendants et autonomes devant l'État afin d'être libres de critiquer et de contester ses actions. Lorsque les groupes sont subventionnés par l'État, ils deviennent redevables envers lui pour leurs actions et non plus envers leur base. Conséquemment, ces auteurs considèrent que les groupes ne peuvent plus remplir leur fonction d'opposition puisqu'ils sont sous la tutelle financière du gouvernement. Ainsi, l'hypothèse avancée est que le financement par l'État a un effet de cooptation sur les groupes.

Ce phénomène est d'autant plus important puisque pour financer leurs activités, les groupes peuvent développer une dépendance envers l'État. De plus, le gouvernement a déjà commencé à couper dans les subventions de roulement allouées aux groupes.⁵² C'est pourquoi le gouvernement privilégie le financement de projets spécifiques dorénavant plutôt que le financement de base. Ainsi, nous avancerons comme hypothèse que les groupes font une demande de subvention pour participer à la consultation afin de contrebalancer les coupures subies au niveau de leur financement de roulement.

Par ailleurs, pour recevoir ce financement, les groupes se voient obligés de cadrer avec les exigences imposées par l'État. Cela peut avoir des conséquences importantes sur la pratique des groupes puisqu'ils vont peut-être agir différemment qu'ils auraient fait en l'absence de ce financement. Afin de déterminer si le financement a pu avoir cet impact sur la participation des groupes, nous proposerons l'hypothèse suivante à la vérification. Les groupes ayant reçu du financement ont posé des actions différentes des groupes non subventionnés.

⁵¹ C'est surtout une idée véhiculée par la gauche. Voir Leslie Pal, *op. cit.*, chapitre 1.

1.4 Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons d'abord dégagé une définition de la consultation publique afin de bien délimiter l'objet de notre recherche. Nous avons proposé la définition suivante:

- La consultation publique est un lieu d'interaction entre les acteurs étatiques et sociaux;
- elle est ouverte au public, sans restrictions;
- elle porte sur un projet politique ou une politique publique précise;
- elle implique un échange d'information bilatéral entre les acteurs; cependant la décision finale relève des décideurs.

De plus, nous avons tenté de faire état des principales critiques adressées à la pratique de la consultation publique et des débats dans lesquels elles s'insèrent. Il faut voir que ces questionnements n'ont pas encore fait l'objet d'une étude systématique sur la consultation publique et prennent plutôt la forme de constats préliminaires. Néanmoins, nous avons retenu au sein de la littérature deux façons d'aborder la place de la consultation publique dans la vie politique; d'une part, en regardant le rôle de l'État, d'autre part, en s'intéressant à l'action des groupes d'intérêt.

De cette littérature, nous avons tiré un ensemble d'hypothèses qui nous guideront dans notre étude. Nous espérons ainsi pouvoir contribuer aux débats, à partir d'une analyse concrète de ce qui se passe sur le terrain. Après avoir présenté la méthodologie de notre étude, nous aborderons les différentes hypothèses comme suit:

⁵² Susan Phillips, "How Ottawa Blends...", *loc. cit.*, p. 195.

Chapitre III: L'État et la distribution des subventions gouvernementales

- L'État se sert des consultations pour faire adhérer l'opinion publique à ses positions.
- Le financement des groupes permet aux groupes ayant moins de ressources financières de participer aux consultations.
- L'État en tant qu'acteur n'est pas neutre dans la distribution des subventions. L'État va effectuer des choix en fonction de ses intérêts.
- La distribution des subventions gouvernementales est la résultante des pressions exercées par les groupes auprès du gouvernement.

Chapitre IV: L'impact du financement

- Les groupes font une demande de subvention afin de contrebalancer les coupures subies au niveau du financement de roulement.
- Le financement des groupes par l'État a eu un effet de cooptation sur les groupes.
- Le financement des groupes a eu un impact sur leurs pratiques.

Chapitre V: La consultation publique vue par les groupes

- L'objectif des groupes est d'influencer le gouvernement afin de promouvoir leurs intérêts.
- La consultation publique favorise la compétition et sème la division entre les groupes.
- Les groupes qui participent à la consultation publique ont tendance à s'institutionnaliser.

Chapitre II: Méthodologie

La consultation publique sur la réforme de la sécurité sociale tenue en 1994 servira de cadre d'analyse pour étudier les rapports entre l'État et les groupes. Cette unité d'analyse peut facilement être délimitée dans le temps et dans l'espace. De plus, les procédures et le déroulement de la consultation peuvent être clairement identifiés. Afin de situer notre analyse dans le cadre référentiel des acteurs, nous avons procédé à des entrevues semi-dirigées auprès des intervenants et du personnel du ministère du Développement des ressources humaines responsable de la commission consultative. Ces entrevues ont permis de recenser l'expérience vécue des acteurs. Nous avons élaboré le questionnaire à partir des hypothèses de départ tirées de la littérature. Aussi, nous avons procédé à une analyse rigoureuse des documents officiels et des revues de presse afin de valider l'information recueillie en entrevue. Dans ce chapitre, nous allons décrire comment nous avons construit notre cadre d'analyse. Nous présenterons également nos outils méthodologiques.

2.1 Étude de cas

Dans ce travail, nous avons privilégié l'étude de cas. En identifiant clairement une unité d'analyse, nous avons pu restreindre notre étude à un moment précis dans le temps et l'espace. Ainsi, il était possible de cerner les diverses facettes de la consultation publique. Par ailleurs, nous avons choisi une consultation particulière afin d'avoir un regard détaillé de l'ensemble des dynamiques à l'oeuvre entre les acteurs ainsi que de l'impact de ces échanges sur la vie politique. L'étude de cas permet d'examiner la consultation du point de vue des acteurs en présence et ce, à partir de leur cadre de référence.

Nous avons choisi d'étudier le cas de la consultation publique sur la réforme de la sécurité sociale de 1994 puisqu'il s'agit de l'un des plus récents exemples de consultation publique. Elle se déroula sur une période de trois mois, du 17 octobre 1994 au 17 janvier 1995.⁵³ Elle fut certainement la plus large et la plus étendue que nous ayons connue jusqu'à ce jour. En effet, 1200 mémoires ont été présentés par des groupes d'intérêt et ce, à travers le Canada. Cette consultation fut également très médiatisée, ce qui donne lieu à un corpus intéressant d'articles de journaux à partir desquels on a pu reconstruire le discours de l'État et des participants. De plus, cette consultation nous offre un cadre d'analyse propice pour traiter des questions reliées au financement puisqu'une aide financière était disponible pour les intervenants. Conséquemment, ce choix de cas nous permet de regarder à fond, à un moment précis, les rapports entre l'État et les groupes d'intérêt tout en abordant les questions touchant à la distribution de subventions.

Par ailleurs, étant donné l'étendue du sujet d'étude et des limites inhérentes à ce travail, nous avons limité notre objet d'analyse aux consultations qui se sont tenues à Montréal les 6 et 7 décembre 1994. Il fallait également tenir compte de l'accessibilité géographique de l'échantillon d'acteurs. Par conséquent, notre étude porte uniquement sur les groupes québécois qui ont participé à cette consultation.

2.2 Méthode d'analyse

L'enregistrement des données s'est fait à partir des méthodes d'enquête et d'analyse documentaire. D'une part, l'analyse documentaire était destinée à reconstruire le discours de

⁵³ Anne Marie Smart, "Consultations: Lessons Learned", Human Resources Development Canada, 1995, p.2.

l'État au moment de la consultation, notamment à partir des articles de presse pan-canadiens recueillis pendant la période de la réforme, soit de janvier 1994 à février 1995. Cette revue de presse comportait plus de 400 articles de journaux à travers le Canada ainsi que quelques entrevues télévisées et radiophoniques. Par ailleurs, nous avons procédé à une étude minutieuse des procès-verbaux et des témoignages du Comité permanent du Développement des ressources humaines pour une période allant du 3 février 1994 au 14 juin 1994. De plus, nous avons utilisé les documents officiels émis par le gouvernement dans le cadre de la consultation ainsi que les documents d'évaluation qui ont été écrits par les membres du ministère des Ressources humaines suite au processus.⁵⁴ De façon complémentaire, nous avons effectué des entrevues auprès de certains membres du personnel du ministère des Ressources humaines à l'époque. Le but était de récolter de l'information en rapport avec les méthodes de subventions et de valider l'information obtenue par le biais des médias.

Nous avons également procédé à des entrevues auprès des groupes. Dans ce cas, les entrevues étaient un outil afin de saisir le sens que donnaient les acteurs à leurs actions. Étant donné que plusieurs de nos hypothèses se rapportaient aux intentions des acteurs et à leurs attentes, il nous fallait une méthode qui permettrait de relever leurs interprétations. Pour ce faire, nous nous sommes inspiré d'une méthode propre à la sociologie, soit

⁵⁴ *Idem.*; Anne Marie Smart, "Social Security Review: Reforming Canada's Social Programs", Human Resources Development Canada, 1998, 5 p.; Kathy O'Hara, "Consultations On Social Security Reform", Human Resources Development Canada, 1995, 9 p.; Kathy O'Hara, "Reforming Canada's Social Programs: The Challenges and Dividends of Public Consultation", Ottawa, communication présentée au Canadian Center for Management Development, 15 décembre 1994, 8 p.

l'"explication par les logiques d'actions individuelles". Ce procédé est tiré des travaux de Patrick Lecompte et Bernard Denni. Ils soutiennent que:

"pour saisir les "règles des jeux" implicites qui régulent les interactions entre les membres de l'organisation et les stratégies qui en découlent, l'analyste accorde une place importante à l'expérience vécue des acteurs. Au moyen d'entrevues, il recueille des témoignages relatifs à la "perception stratégique" subjective de leur situation et aux conduites qu'ils adoptent en conséquence. La comparaison des discours tenus par les différentes catégories d'acteurs permet de reconstruire la "logique interne" qui fonde pour chacune d'elles, la stratégie adoptée à l'égard des autres. L'ensemble nous permet de reconstituer l'ensemble des relations de pouvoir et des règles de jeux."⁵⁵

2.3 Sélection des échantillons

Nous avons effectué des entrevues auprès des groupes et de certains membres du personnel du ministère des Ressources humaines. Dans cette section, nous présenterons les démarches qui ont mené à la sélection de nos deux échantillons.

2.3.1 Entrevues auprès des groupes

Au Québec, 70 groupes d'intérêt ont présenté un mémoire dans le cadre de la consultation publique sur la réforme de la sécurité sociale.⁵⁶ Parmi ceux-ci, 24 ont reçu une subvention gouvernementale afin de participer à la consultation.⁵⁷ Puisqu'il n'était pas possible de rencontrer tous ces groupes, nous avons dû sélectionner un échantillon. Pour ce faire, nous avons tenté d'obtenir une représentation proportionnelle à celle du corpus initial.

Nous avons effectué au total 35 entrevues (Voir Annexe I). Parmi les groupes

⁵⁵ Patrick Lecompte et Bernard Denni, Sociologie du politique, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1992, p. 39.

⁵⁶ Cette information est tirée de l'Annexe B du Rapport du Comité du développement des ressources humaines, Canada. Équité, sécurité et perspectives d'avenir. Les Canadiens maîtres d'oeuvre du renouveau social, Ottawa, Chambre des communes, 1995.

⁵⁷ Idem., Annexe G.

rencontrés, 14 avaient reçu des subventions. Ainsi, 40% de notre échantillon avait obtenu du financement. Ces groupes sont donc légèrement sur-représentés puisque dans le corpus initial, ils représentaient 34% des groupes. Par ailleurs, il fallait que notre échantillon reflète l'éventail de types de groupes qui avaient participé. Par conséquent, nous nous sommes assuré dans notre échantillon d'avoir des groupes qui représentaient les intérêts du patronat, des syndicats, des femmes, des Autochtones, des personnes handicapées, des étudiants, des professeurs et ainsi de suite.⁵⁸

Afin de sélectionner les groupes, nous sommes parti de la liste complète des groupes ayant participé à la consultation fournie en Annexe B du rapport final de la commission parlementaire. Nous avons par la suite retracé les coordonnées de ces groupes dans l'annuaire téléphonique. Nous avons été incapable de retrouver dix de ces groupes soit parce qu'ils n'existaient plus ou qu'ils avaient changé de nom. Par après, nous avons contacté par téléphone tous les groupes identifiés. Nous leur avons présenté brièvement la nature du projet. Par la suite, nous avons demandé d'être référé à un membre du groupe qui avait été impliqué dans le projet de consultation. Dans la plupart des cas, nous avons été mis en contact avec une personne qui avait directement participé à la consultation.

La procédure de sélection était systématique. Nous avons essayé de maintenir les proportions du corpus initial. Une des difficultés que nous avons dû surmonter était qu'il y avait un laps de temps important entre la tenue de la consultation et le moment d'effectuer les entrevues. En trois ans, le personnel dans les groupes avait changé. Par conséquent, dans certains cas, personne ne connaissait le dossier. Afin d'assurer la présence de certains

⁵⁸ Il y a une seule exception, nous n'avons pas réussi à obtenir une entrevue auprès d'un groupe représentant les intérêts de la communauté juive.

groupes dans notre échantillon, nous avons eu, dans deux cas, à retracer des personnes qui ne faisaient plus parti de l'organisme. De plus, certains contacts ont tout simplement refusé de participer à la recherche étant donné qu'ils n'avaient pas de temps à nous consacrer. En fait, notre échantillon relevait de la volonté et de la disponibilité des contacts.

Néanmoins, nous avons rencontré tous les groupes qui ont accepté de faire l'entrevue. De plus, certaines personnes nous ont été référées lors des entretiens. Les entrevues ont duré en moyenne 30 minutes. Elles ont toutes été dirigées dans les locaux des groupes rencontrés.

Enfin, nous croyons que la représentation des groupes ainsi obtenue est fidèle au corpus initial. Par conséquent, nous considérons que les données recueillies par le biais des entrevues sont représentatives de l'ensemble des expériences vécues lors des consultations par les groupes du Québec.

2.3.2 Entrevues auprès du personnel du ministère des Ressources humaines

En ce qui a trait aux entrevues menées auprès du personnel gouvernemental, nous avons procédé différemment. D'une part, l'information recueillie lors de ces entrevues était destinée à compléter les données de l'analyse documentaire. Par conséquent, notre objectif était de rencontrer des individus qui avaient participé directement à l'élaboration de la consultation et qui avaient été impliqués dans diverses facettes du projet. Afin d'identifier ces personnes, nous nous sommes fiés à l'étude de Evert Lindquist qui décrit en détail les

événements qui ont mené à la consultation.⁵⁹ Dans ce travail, il identifie le personnel du ministère des Ressources humaines et les diverses fonctions qu'il occupait. Nous avons sélectionné les personnes en fonction du rôle qu'elles ont joué lors de la consultation. Par la suite, nous avons obtenu leurs coordonnées à partir de l'annuaire des fonctionnaires du gouvernement fédéral. Nous avons contacté les responsables de la consultation par téléphone et nous avons effectué quatre entrevues. Ce nombre est suffisant pour ce travail puisque cet outil se rapportait aux données complémentaires. Les entrevues se sont déroulées dans les bureaux des contacts. Elles ont duré, en moyenne, 30 minutes.

2.4 Élaboration des questionnaires

Afin de construire les questionnaires, nous nous sommes servi principalement des travaux de R. Singleton, B. Straits et M. Miller Straits ainsi que de H.J. Hipler, N. Shwarz, et S. Sudman.⁶⁰ En optant pour des entrevues, nous avons dû confronter deux difficultés. D'une part, il y avait un risque que les acteurs ne se rappellent plus des événements entourant la consultation. En effet, trois ans s'étaient écoulés depuis sa tenue. D'autre part, étant donné que les entrevues avaient pour objectif de recueillir les attentes et les opinions des acteurs, ces derniers devaient se sentir à l'aise afin de pouvoir s'exprimer librement. Nous avons donc élaboré les questionnaires en tenant compte de ces deux difficultés à surmonter.

⁵⁹ Evert A. Lindquist, "The Complexities of Consultation: The Department of Human Resources Development and the Social Security Reform", papier non publié, 27 mai 1996, 52 p.

⁶⁰ R. Singleton, B. C. Straits et M. Miller Straits, Approaches to Social Research, deuxième édition, Oxford, Oxford University Press, 1988, 572 p. et Hipler, H.J, Shwarz, N. et Sudman S. (eds.), Social Information processing and Survey Methodology, New York, Springer-Verlag, 1987, 220 p.

D'abord, nous avons organisé les questions afin qu'elles suivent l'ordre chronologique du déroulement de la consultation. L'objectif était de faciliter le processus de remémoration. De plus, nous avons posé les questions afin de pouvoir passer du général au particulier. C'était également une façon d'aider les individus à se rappeler les événements par un procédé mnémonique.

En ce qui a trait aux entrevues effectuées auprès des groupes, nous avons utilisé deux méthodes d'enquête. Dans ce cas, les entrevues étaient très importantes puisqu'elles constituaient l'essentiel des données sur les groupes. Par conséquent, nous leur avons d'abord fait parvenir un questionnaire préliminaire à remplir quelques jours avant la rencontre.⁶¹ Par la suite, nous avons enchaîné avec des entrevues semi-dirigées.⁶² Nous avons opté pour cette approche pour plusieurs raisons. En leur faisant part d'un questionnaire à l'avance, ils avaient le temps de réfléchir à leurs réponses et de se remémorer les événements. En procédant ainsi, les gens avaient à l'esprit les circonstances de la consultation au moment de l'entrevue semi-dirigée. Par ailleurs, lors de l'entrevue semi-dirigée, nous avons donc l'occasion d'approfondir certains éléments de réponse du questionnaire préliminaire. Par ce fait, l'utilisation de ces deux techniques d'enquête a enrichi le contenu de l'information. De plus, les questionnaires préliminaires nous ont permis de recueillir des données plus quantitatives telles que le budget et la taille des groupes. Il y a cependant une limite importante avec ce choix méthodologique. Les répondants pouvaient faire de l'autocensure en remplissant le questionnaire préliminaire puisqu'ils avaient le temps de réfléchir à leurs réponses.

⁶¹ Voir Annexe II pour le questionnaire préliminaire.

⁶² Voir Annexe III pour le questionnaire des entrevues semi-dirigées avec les groupes.

Nous avons également élaboré les questionnaires afin que les répondants se sentent en confiance avant d'aborder les questions spécifiques à notre recherche. Nous avons donc utilisé une ouverture simple, facile à répondre et prévisible. Les questions ainsi posées ne se rapportaient pas directement à notre recherche. Par exemple, nous leur avons demandé de décrire leurs tâches à ce moment et les procédures de la consultation publique. Ce type de questions leur permettait d'une part, de se resituer dans le temps, et puis également de briser la glace. Par la suite, nous avons construit les questionnaires en vue d'effectuer des transitions graduelles vers les différents sujets, tels que l'allocation des subventions.⁶³ De plus, nous leur avons assuré que leurs propos demeurerait confidentiels, c'est-à-dire que nous ne citerions pas de noms dans notre recherche.

Nous avons testé au préalable nos questionnaires auprès de deux groupes et puis d'un fonctionnaire. Nous avons pu ainsi les ajuster afin d'entreprendre notre démarche de recherche. Il faut noter qu'une des limites de cette méthode est que l'enquêteur ne peut contrôler l'environnement lors des entrevues. De plus, en acquérant de l'expérience au niveau des entrevues, l'enquêteur développe une technique et donc, il se sent plus à l'aise. Cela peut avoir un impact sur les réponses obtenues puisque le répondant se sentira également plus confortable.

2.5 Conclusion

Les techniques d'enquête privilégiées dans cette recherche servent principalement à analyser l'expérience vécue des acteurs québécois lors de la consultation publique sur la

⁶³ Voir Annexe IV pour le questionnaire des entrevues semi-dirigées avec les fonctionnaires du ministère du Développement des ressources humaines.

réforme de la sécurité sociale en 1994. En optant pour des entrevues, nous avons pu reconstruire les événements à l'intérieur du cadre référentiel des acteurs. Ces données convergent avec les résultats de l'analyse qualitative des documents officiels et de la revue de presse afin d'obtenir un regard détaillé et approfondi de la consultation telle que vue par les acteurs étatiques et sociaux.

Chapitre III: L'État et la distribution des subventions

3.1 Le contexte de la réforme

En 1993, l'arrivée au pouvoir des Libéraux s'est faite sous deux bannières: la lutte au déficit et le dossier de la question nationale. Dans un contexte de compressions fiscales et de restrictions budgétaires, il était clair que le financement des programmes sociaux allait être réduit. Cependant, personne ne savait quelle envergure prendraient ces coupures. Peu après les élections, le gouvernement libéral entreprit la restructuration des services publics. Il intégra les départements du secrétariat d'État, du Travail, d'Emploi et Immigration ainsi que celui de Santé et Bien-être, afin de créer un seul département, le Développement des ressources humaines Canada (DRHC). En fusionnant ainsi ces départements, le gouvernement affirmait pouvoir gérer plus efficacement les services et réduire les coûts d'opérations.⁶⁴

Ce changement était significatif puisqu'il annonçait les réformes à venir. D'ailleurs, Evert Lindquist soutient que le gouvernement avait ainsi fusionné les départements afin de se positionner en vue d'entreprendre la réforme du système de sécurité sociale.⁶⁵ Lors du discours du Trône en janvier 1994, le gouvernement a inclus la réforme de la sécurité sociale parmi les priorités de son gouvernement. Il a évoqué la nécessité de moderniser les

⁶⁴ Parmi les programmes sociaux regroupés, on retrouve l'Assurance-chômage, les Prestations pour enfants, le Programme canadien des prêts aux étudiants, l'aide fédérale à l'enseignement postsecondaire, le Régime d'assistance publique du Canada, le Programme de réadaptation professionnelle des personnes handicapées, l'aide fédérale en matière d'emploi, la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, le Régime de pensions Canada et l'appui fédéral au régime de santé.

⁶⁵ Il écrit "the rationale for the new department had been to better position the government to deal with a long overdue overhaul of social programs, that were increasingly interconnected, in the context of generally declining resources." Evert Lindquist, "The Complexities of Consultation...", *loc. cit.*, p. 4.

programmes sociaux et de redéfinir les principes et la philosophie sur lesquels reposent le système de sécurité sociale.

Le 31 janvier 1994, la réforme de la sécurité sociale et ses échéanciers furent annoncés par Lloyd Axworthy, ministre du DRHC. Elle se voulait ambitieuse proposant de réformer à la fois l'Assurance-chômage, le système d'assistance publique, l'enseignement postsecondaire, le supplément garanti et les prestations pour les enfants. À cette étape, le contenu de la réforme envisagée n'était pas défini. Par conséquent, Lloyd Axworthy s'engagea à consulter la population canadienne afin de bâtir un consensus sur les orientations à privilégier dans la réforme.

En premier lieu, le ministère du DRHC entreprit trois vagues de sondages d'opinion pendant la période suivant l'annonce du projet de réforme. La première pendant le mois de mars 1994, la deuxième en juillet 1994 et la dernière en décembre 1994.

Par ailleurs, des discussions avaient été amorcées entre les provinces et le ministère des Ressources humaines au mois de décembre 1993. Elles se sont poursuivies jusqu'en février 1994. Cependant, elles se sont ensuite soldées en échec.⁶⁶ Les gouvernements poursuivirent néanmoins des discussions informelles durant la période de la consultation. Les provinces avaient peur de se retrouver avec la facture entière des programmes sociaux. Du même coup, le Québec avait annoncé la tenue d'un référendum sur la question nationale prévu pour l'automne 1995. Donc, en présentant sa réforme, le ministre Lloyd Axworthy devait faire attention pour ne pas se mettre les provinces à dos. La question des relations fédérales-provinciales allait demeurer un enjeu important tout au cours de la réforme.

⁶⁶ Edward Greenspon and Anthony Wilson-Smith, Double Vision: The Inside Story of The Liberals in Power, Toronto, Doubleday Canada Limited, 1996, pp. 194-197.

La deuxième phase du processus de consultation fut la rédaction d'un plan d'action, dont l'échéance fut repoussée à plusieurs reprises à cause de problèmes liés à la politique interne.⁶⁷ Le ministre Lloyd Axworthy s'entoura d'un comité de 14 experts, nommé le Groupe de travail ministériel sur la révision des programmes. Ces gens devaient le conseiller sur le contenu du plan d'action et la direction que devrait prendre la réforme. Ceux-ci se rencontrèrent durant les mois de février et mars 1994.

De façon parallèle, des consultations préliminaires furent menées par le Comité permanent du Développement des ressources humaines auprès des membres du gouvernement, des universitaires et des groupes d'intérêt. Ces consultations se déroulèrent pendant les mois de février et de mars 1994. L'objectif du Comité était de dresser un portrait de l'opinion des Canadiens vis-à-vis la sécurité sociale afin de prendre connaissance des options envisageables pour l'éventuelle réforme. Le Comité soumit un rapport intérimaire qui faisait état de ses recommandations.⁶⁸ Ces résultats devaient par la suite aider à la rédaction du plan d'action.

Finalement, le ministre Lloyd Axworthy, n'ayant pu arriver à un plan d'action qui lui convenait, a plutôt produit un document de travail intitulé "La sécurité sociale dans le Canada de demain: Document de travail".⁶⁹ Ce document fut rendu public le 5 octobre

⁶⁷ L'objet ici n'est pas de faire état de tous ces détails. Pour avoir un aperçu de la "politique" derrière les coulisses, voir le livre de Edward Greenspon et Anthony Wilson-Smith, *op. cit.*. Ils racontent les problèmes internes pendant cette période. Se référer également au texte de Evert Lindquist, "The Complexities...", *loc. cit.*, qui décrit les problèmes structurels et organisationnels auxquels a été confronté le ministère des Ressources humaines à cette époque.

⁶⁸ Rapport intérimaire du Comité permanent du Développement des ressources humaines, Les préoccupations et priorités au sujet de la modernisation et de la restructuration du système canadien de sécurité sociale, Ottawa, Chambre des communes, mars 1994, 84 p.

⁶⁹ Edward Greenspon and Anthony Wilson-Smith, *op.cit.*, p. 197.

1994.⁷⁰ L'information contenue dans ce document allait faire l'objet des consultations publiques à venir.

La sortie du document de travail marqua le début de la troisième étape annoncée par Lloyd Axworthy, soit le début de la consultation publique. Par ailleurs, le ministre voulait terminer les discussions sur le projet de réforme avant la tablee du budget fédéral prévu pour février 1995. Par conséquent, les délais de consultation étaient courts.

3.2 Les intentions de l'État à l'égard de la consultation publique

L'efficacité de la consultation publique dépend de l'intention de l'État et de sa volonté d'entreprendre une véritable consultation. Les critiques à l'égard de ce processus sont nombreuses. Plusieurs constatent que le gouvernement ne semble pas prendre les résultats de la consultation en considération. Cette procédure est perçue comme un moyen utilisé par le gouvernement pour valider ses décisions. C'est pourquoi, nous avons retenu comme hypothèse que l'État se sert des consultations pour faire adhérer l'opinion publique à ses positions.

Afin de vérifier cette hypothèse, nous allons reconstruire les événements qui ont mené à l'élaboration du processus de consultation. À partir des entrevues effectuées auprès des fonctionnaires du ministère du DRHC ainsi qu'une étude des documents officiels, nous pourrions dégager les visées du gouvernement. De plus, nous allons présenter les stratégies qu'il a déployées en vue d'atteindre ses buts.

Les objectifs du gouvernement sont clairement identifiés dans les documents

⁷⁰ La sécurité sociale dans le Canada de demain: Document de travail, Ottawa, gouvernement du Canada, octobre 1994, 62 p.

officiels:

- 1- de conscientiser la population à la nécessité de moderniser le système de sécurité sociale;
- 2- de permettre au gouvernement d'aller de l'avant avec son projet pour moderniser le système de sécurité sociale;
- 3- de mettre en perspective la réforme dans le contexte de restrictions fiscales et conséquemment de mettre l'accent sur les échanges et les choix possibles;
- 4- d'essayer d'atteindre un consensus sur les options de réforme⁷¹.

Dès le départ, il était convenu que la consultation prendrait la forme d'une commission parlementaire. Des sondages pendant la période préélectorale avaient révélé que parmi les institutions politiques, le Parlement inspirait le plus la confiance des citoyens.⁷² À cause des résultats de ces sondages, Jean Chrétien, Premier ministre du Canada, s'était engagé dans son livre rouge à redonner une plus grande place aux parlementaires dans le processus politique. Selon Anne Marie Smart qui était conseillère en consultation pour le ministère du DRHC, il était nécessaire d'impliquer les parlementaires afin d'assurer la légitimité de la consultation publique.⁷³

Par conséquent, la Chambre des Communes créa le Comité permanent du perfectionnement des ressources humaines (plus tard appelé Comité permanent du développement des ressources humaines) avec l'ordre de renvoi qui suit:

Ordonné, -Que le Comité permanent du perfectionnement des ressources humaines soit chargé de procéder à de vastes consultations, de réaliser des analyses et de formuler des recommandations concernant la modernisation et la restructuration du système de sécurité sociale du Canada, en apportant une attention particulière aux besoins des familles avec enfants, aux jeunes et aux adultes en âge de travailler;

Que le travail du Comité permanent soit réalisé en deux étapes: (i) la présentation, au plus tard le 25 mars 1994, d'un rapport intérimaire sur les préoccupations et les priorités des Canadiens concernant la sécurité sociale et la formation, et les préparatifs pour la réception du Plan d'action du gouvernement et

⁷¹ Anne Marie Smart "Consultations: Lessons Learned...", *loc. cit.*, p. 2 et Kathy O'Hara, "Consultations on Social Security Reform....", *loc. cit.*, p.4.

⁷² Tirés entrevue avec un membre du cabinet ministériel.

⁷³ Anne Marie Smart, "Consultations: Lessons Learned...", *loc. cit.*, p. 3.

des changements proposés; (ii) la présentation d'un rapport final au plus tard le 30 septembre 1994, comprenant un examen du Plan d'action du gouvernement et des recommandations de réforme.⁷⁴

Le Comité permanent allait être le foyer de la consultation. Les procédures relevaient directement du Comité et se voulaient externes au gouvernement. À prime abord, le gouvernement avait prévu s'en tenir aux commissions parlementaires qui devaient se dérouler sur une période d'une semaine. Cependant, il reçut plus de demandes de comparution des groupes qu'il n'avait anticipé. Afin de répondre à cette demande, le Comité décida d'effectuer une tournée de 22 villes à travers le pays et d'étendre les consultations sur une période de cinq semaines.⁷⁵ En tout, il reçut 1200 mémoires et 637 groupes sont venus présenter leur position devant le Comité.⁷⁶

Néanmoins, le fait que le Comité fut débordé de demandes venant des groupes a eu un impact sur la stratégie adoptée par le ministère des ressources humaines. Il craignait que les consultations soient dominées par les "stakeholder groups".⁷⁷ À cet effet, un membre du cabinet ministériel affirme qu'il était manifeste que le Comité aurait peu de temps pour entendre l'opinion du public.⁷⁸ Seulement 30 minutes étaient réservées à la fin des sessions pour recevoir les commentaires des individus dans la salle.⁷⁹ Les premiers sondages effectués par Angus Reid aux mois de mars et de juillet 1994, avaient révélé que 86% des

⁷⁴ Cet extrait décrit bien le mandat du Comité. Extrait des procès-verbaux de la Chambre des communes du mardi 8 février 1994, cité dans Canada: Équité, sécurité et perspectives d'avenir: Les Canadiens, maîtres d'oeuvre du renouveau social, Rapport du Comité permanent du Développement des ressources humaines, 1995, p. v. Notez que les dates furent modifiées ultérieurement à cause des délais encourus.

⁷⁵ Tiré de l'entrevue avec un conseiller en consultation qui travaillait pour le ministère des Ressources humaines pendant cette période.

⁷⁶ Canada: Équité, sécurité et perspectives d'avenir: Les Canadiens, maîtres d'oeuvre du renouveau social, Rapport du Comité permanent du Développement des ressources humaines, 1995, p. x.

⁷⁷ Tiré de l'entrevue avec un membre du cabinet ministériel.

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ Tiré de l'entrevue avec un conseiller en consultation.

Canadiens auraient aimé être consultés sur le projet de réforme de la sécurité sociale.⁸⁰ Le gouvernement se devait donc d'intégrer les "citoyens ordinaires" afin d'assurer une certaine légitimité à son processus de consultation.

De plus, les groupes étaient majoritairement opposés à un quelconque changement dans le système de sécurité sociale. Ils revendiquaient le statu quo, alors qu'un sondage effectué par Décima au mois de juin 1994 révélait que 81% des Canadiens étaient en accord avec la nécessité de réformer les programmes sociaux.⁸¹ L'État ne pouvait atteindre son deuxième objectif, soit d'aller de l'avant avec son projet, si la consultation recueillait uniquement le point de vue des groupes. À cet égard, un sous-ministre délégué au Développement des ressources humaines a affirmé lors des entrevues:

"It was important to launch a major process that involved a fundamental reform. If you only talked to groups who said "we don't want you to do that", you would have your hands tied. So both because there was a strong sense that for something as big as this you've got to talk to the general public... a fundamental overhaul of the social contract... and then secondly, that you needed to get their views because otherwise this debate would be dominated by interest groups."⁸²

Ainsi, les données des sondages permettaient de faire contrepoids à l'opposition exprimée par les groupes d'intérêt. Kathy O'Hara, sous-ministre délégué, évaluait la consultation comme suit:

"you would assume that public consultations on social security reform are not going well and that there is little public support for the options. Recent public polling suggests the opposite and that interest groups and demonstrators are out of line and out of touch with their constituencies."⁸³

⁸⁰ Les résultats des sondages sont tirés du document de Anne Marie Smart, "Consultations: Lessons Learned", *loc. cit.*, p. 2-3.

⁸¹ *Idem.*, p. 2-3.

⁸² Tiré de l'entrevue avec un membre du cabinet ministériel.

⁸³ Kathy O'Hara, "Reforming Canada's Social Programs...", *loc. cit.*, p. 3.

En effet, Evert Lindquist avance qu'un des thèmes centraux de ce processus était de trouver un moyen de surmonter cette disjonction d'idées entre l'opinion du public et les groupes.⁸⁴ Pour ce faire, divers outils de consultation furent privilégiés. D'abord, le livre de travail "Qu'en dites-vous?" fut distribué à 1 million d'exemplaires dans les centres d'emplois, les YMCA, les bureaux de postes et certains centres d'achats entre les mois de novembre et de décembre 1994. Près de 45 000 personnes ont rempli et retourné le cahier. Une ligne 1-800 était réservée pour que les gens puissent faire la demande du livre de travail afin d'en recevoir une copie. Plus de 40 000 appels téléphoniques ont été reçus. Ce document était également disponible par l'internet, 7000 copies ont été ainsi télé-chargées.⁸⁵

Par ailleurs, 24 séminaires publics réunissant 500 participants furent organisés pendant la même période par cinq agences indépendantes. Le Laurier Institute effectua les consultations en Colombie-Britannique et en Alberta; l'Institute of Urban Studies affilié à l'Université de Winnipeg a tenu des séminaires au Manitoba et en Saskatchewan; United Way en Ontario; André Massé Communications au Québec et Atlantic Provinces Economic Council dans les provinces atlantiques. Cinq centres de recherche sur les politiques publiques tels que le Public Policy Forum, le Caledon Institute for Social Policy et le Canadian Institute for Advanced Research ont tenu des colloques réunissant des experts, des universitaires et des praticiens entre décembre 1994 et janvier 1995. De plus, l'honorable Ethel Blondin-Andrew, secrétaire d'État a mené une consultation parallèle avec

⁸⁴ Evert Lindquist, "The complexities...", *loc. cit.*, p. 11

⁸⁵ Ce fut l'une des premières fois que le gouvernement du Canada se servit de l'internet comme outil de communication pour rejoindre la population.

les communautés autochtones.⁸⁶ Des fonds spéciaux étaient réservés pour cette consultation.

Andy Scott, député fédéral de Frédéricton-York-Sunbury au Nouveau Brunswick, avait également tenu des "townhall meetings" aux mois de mars et mai 1994. Des sondages subséquents avaient révélé que la population était favorable à ce type d'exercice.⁸⁷ Comme les Canadiens avaient confiance en leur député, le ministère des Ressources humaines a encouragé les députés à entreprendre de telles démarches dans leur comté. Andy Scott a rédigé un manuel de procédures pour aider les députés intéressés à organiser leur propre "townhall meeting". En tout, 220 de ces rencontres ont été organisées entre octobre 1994 et janvier 1995.⁸⁸

L'ensemble des résultats obtenus par le biais de ces outils de consultation fut ensuite transmis au Comité permanent du développement des ressources humaines au mois de janvier 1995 en vue de les intégrer à son rapport final.⁸⁹ Cependant, le Comité n'a pas eu suffisamment de temps pour analyser et vraiment intégrer cette information dans le rapport final puisque celui-ci a été déposé le 5 février 1995.⁹⁰ En effet, le rapport final fait état de ces résultats presque exclusivement en annexe.⁹¹

⁸⁶ Cette consultation ne fera pas partie de notre échantillon puisqu'elle a été menée de façon autonome par le secrétariat d'État à partir de fonds spéciaux.

⁸⁷ Kathy O'Hara, "Consultations on Social Security Reform....", *loc. cit.*, p.3.

⁸⁸ Kathy O'Hara, "Consultations on Social Security Reform....", *loc. cit.*, p.3.

⁸⁹ Ces pratiques se déroulèrent en périphérie de la consultation publique. Elles ne relèvent pas directement de l'instance de la consultation. Elles sont menées par le gouvernement et les résultats sont transmis au tiers parti responsable de la consultation dans un document résumé. "Consultations Seminars on Social Security Reform: Third-Party Reports", Ottawa, janvier 1995, 230 p.

⁹⁰ Tiré de l'entrevue avec un conseiller en consultation. Il avait d'ailleurs fait le résumé de ces outils consultatifs pour le Comité.

⁹¹ Se référer au Rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines "Canada: Équité, Sécurité et Perspectives d'avenir...", *op. cit.*

Enfin, les sondages ont joué un rôle déterminant dans l'élaboration de la stratégie du gouvernement. Par exemple, puisque les sondages ont indiqué que les députés et les parlementaires inspiraient confiance au public, ils avaient donc plus de responsabilités. Cela démontre que tout au long de la démarche, l'État s'est appuyé sur les sondages afin de s'assurer que son projet allait être accepté et que la population soutienne ses efforts pour moderniser le système de sécurité sociale. Par ailleurs, quand il a vu que les groupes s'empressaient de participer à la consultation pour s'opposer à la réforme, il a cherché à élargir la participation pour permettre aux "citoyens" de s'exprimer.

Le gouvernement était conscient au départ que les groupes sont les principaux participants à ce type de consultation.⁹² En fait, les individus y participent rarement. L'État a donc décidé de déployer des efforts pour rejoindre les "citoyens ordinaires". Pour justifier ses actions, il a mis l'accent sur les écarts d'opinion entre la population sondée et les groupes organisés. Ce qui, en échange, a contribué à consolider la notion que les groupes n'étaient pas représentatifs du public. Le terme "special interest" a d'ailleurs été repris fréquemment par le gouvernement et les médias au cours de la période de la consultation pour qualifier la position des groupes et leurs actions.⁹³

Par ailleurs, le gouvernement n'a pas pris en considération les recommandations tirées de la consultation. Quelques mois plus tard, le budget du ministre des Finances, Paul Martin, a transféré aux provinces un montant global pour tous les programmes sociaux. Lors des entrevues auprès des fonctionnaires du ministère DRHC, plusieurs ont affirmé que les enjeux du déficit et de la question nationale avaient pris le dessus sur l'agenda de la

⁹² Tiré de l'entrevue avec un membre du cabinet ministériel.

⁹³ Voir notamment, Claude Picher "L'invraisemblable pari de Lloyd Axworthy", *La Presse*, 6 octobre 1994, p. B2 et "Ottawa seeks broad debate on social reform", *Globe and Mail*, 30 septembre 1994, p. A4.

réforme. Par conséquent, on peut confirmer notre hypothèse de départ. L'État se sert des consultations pour faire adhérer l'opinion publique à ses positions. Par ailleurs, puisque le gouvernement n'a pas accordé d'importance aux résultats de la consultation, on peut croire qu'il a entrepris cette démarche uniquement pour donner l'impression de consulter. La consultation publique était destinée à sensibiliser l'opinion publique à ses positions afin qu'il puisse aller de l'avant.

3.3 Le programme de financement

Malgré tout cela, en annonçant la consultation sur la réforme de la sécurité sociale, le ministre Lloyd Axworthy disait qu'il avait une vision d'un processus ouvert et transparent. Il voulait engager un "vrai" dialogue sur le contenu, rejoignant le plus de Canadiens possible.⁹⁴ Par conséquent, il annonça, à la grande surprise de son personnel, la mise sur pied d'un programme de subvention pour venir en aide aux groupes désirant présenter un mémoire. D'ailleurs, un membre du cabinet ministériel relate que personne au ministère du DRHC n'avait été mis au courant de l'existence de ces fonds.⁹⁵

Néanmoins, l'idée d'offrir un financement aux groupes allait de pair avec sa vision d'entreprendre une discussion substantielle avec le public. C'était une façon de manifester son engagement envers la consultation. Lloyd Axworthy avait, par le passé, travaillé de près avec des organisations communautaires et des groupes d'intérêt. Il était donc conscient que beaucoup de groupes ne pourraient pas participer à cause des barrières financières,

⁹⁴ Tiré de l'entrevue avec un conseiller sur les consultations.

⁹⁵ Tiré de l'entrevue avec un membre du cabinet ministériel. Il affirme que : "the announcement of the funding blew us out of the water, Axworthy announced 4 million and we didn't know about it. For what, we thought?"

notamment les groupes de femmes, les personnes handicapées et les jeunes. Il voulait ainsi s'assurer que tout le monde aurait une opportunité égale de participer au débat sur la réforme.

Cependant, tel que le soutient Evert Lindquist, l'opération de financement a été conduite de façon très discrète.⁹⁶ D'ailleurs, les médias n'ont pas fait mention de l'existence de ces fonds.⁹⁷ Le département des Ressources humaines a procédé à des envois à partir d'une liste des groupes d'intérêt avec lesquels il avait déjà travaillé afin de les informer de la tenue des consultations. La liste avait également circulé auprès des autres départements afin qu'ils puissent ajouter les coordonnées manquantes. Par la suite, à la demande des groupes intéressés, les directives pour obtenir le financement leur étaient acheminées.

Beaucoup de groupes firent une demande pour recevoir de l'aide financière. D'ailleurs, Evert Lindquist raconte que le greffier du Comité, qui n'était pas encore au courant de l'existence de ces fonds, fut inondé d'appels téléphoniques suite à l'annonce du ministre Lloyd Axworthy.⁹⁸ Il fut donc convenu que les demandes de financement seraient traitées systématiquement pour assurer une transparence dans l'attribution des subventions. Le ministère créa le Comité d'aide financière aux intervenants dont la direction revint à Ian Green, sous-ministre délégué au programme d'éducation et de développement social. Sa branche avait été responsable du Programme de subventions nationales au bien-être social (PSNBES). Le personnel avait donc l'expérience nécessaire pour gérer les demandes de financement. Il avait également une bonne connaissance des groupes d'intérêt sur le terrain.

⁹⁶ Evert Lindquist, "The complexities...", *loc. cit.*, p. 19.

⁹⁷ Nous avons recensé les revues de presse afin de voir s'ils mentionnaient l'existence de ces fonds.

⁹⁸ Evert Lindquist, "The complexities...", *loc. cit.*, p. 18.

Les subventions disponibles étaient de l'ordre de 10 000\$, 15 000\$ ou 30 000\$, selon la représentativité du groupe, soit locale, régionale ou provinciale. Environ 4 millions de dollars furent distribués à raison de 160 projets impliquant 3 500 groupes. Au Québec, 24 projets reçurent du financement.⁹⁹ Pour être éligibles au financement, les organisations devaient remplir un formulaire dans lequel elles soumettaient un projet de subvention au ministère décrivant leur organisme et la démarche qu'elles allaient entreprendre. Elles devaient présenter les objectifs de leur travail et leur prévision budgétaire, ainsi qu'un plan de consultation et de rédaction de mémoire. Les groupes avaient également une date limite avant laquelle ils devaient déposer leur demande. La distribution des subventions s'est effectuée selon un échéancier bien délimité, c'est-à-dire que les fonds étaient disponibles à partir d'une certaine date et seulement pendant une période fixe.

3.4 La représentativité de la consultation

Selon Susan Phillips, le financement est un outil important pour assurer l'inclusivité et la représentativité des consultations dans la mesure où il permet aux groupes ayant moins de moyens financiers de participer.¹⁰⁰ Elle soutient que les exercices de consultation, parce qu'ils nécessitent de rédiger un mémoire, de faire un travail de réflexion sur un sujet, sont des dépenses supplémentaires en temps et en argent que plusieurs groupes ne peuvent se permettre. Par conséquent, si la consultation est réservée aux seuls groupes qui ont les ressources pour participer, elle ne peut être représentative de l'ensemble de la société. D'ailleurs, les groupes qui ont le moins de ressources sont généralement les groupes qui

⁹⁹ Rapport final du Comité permanent du Développement des ressources humaines, *op. cit.*, p. 333-334.

¹⁰⁰ Susan Phillips, "How Ottawa Blends...", *loc. cit.*, pp. 183-227.

représentent les femmes, les handicapés, les Autochtones et le milieu communautaire.

L'intention exprimée par le ministre Lloyd Axworthy en offrant des subventions aux groupes était de permettre l'égalité d'accès à tous les groupes en éliminant certaines barrières financières. On peut se demander si, dans le cadre de la consultation sur la réforme de la sécurité sociale, le financement des groupes a produit l'effet désiré?

Nous allons partir de la prémisse de Susan Phillips que le financement des groupes permet aux groupes ayant moins de capacité financière de participer aux consultations. Nous allons prendre comme vraie cette affirmation puisque nos données ne nous permettent pas de savoir si la capacité financière en soi a été un facteur déterminant dans le choix des groupes de participer. Pour ce faire, il aurait fallu obtenir de l'information sur les groupes dont la demande de financement a été rejetée, afin de pouvoir vérifier s'ils ont participé malgré tout. Malheureusement, cette information n'était pas disponible au public. Dans notre échantillon, nous avons cependant deux groupes à qui la subvention a été refusée: l'un parce qu'il n'était pas incorporé et l'autre parce que sa demande était en retard. Malgré ce fait, ils ont tout de même participé à la consultation et ont présenté un mémoire. Toutefois, ces données ne nous permettent pas de tirer des conclusions significatives sur l'impact que peut avoir le financement sur la capacité des groupes à participer.

Nous allons donc poser comme hypothèse que la distribution des subventions a permis aux groupes ayant moins de ressources financières de participer à la consultation. Pour vérifier cette hypothèse, nous allons utiliser comme indicateur le budget moyen des organisations ayant participé à la consultation. Nous allons rassembler les groupes en trois catégories en fonction de leur représentativité. Cette typologie correspondant aux

catégories fixées par le gouvernement pour attribuer les subventions, soit les groupes provinciaux, régionaux et locaux. Par la suite, nous comparerons le budget moyen pour chacune des catégories dans deux échantillons, soit les groupes ayant reçu une subvention et les groupes n'ayant pas reçu de subvention. Notons que les données ont été recueillies à partir d'entrevues effectuées auprès de 35 groupes ayant participé à la consultation. Parmi ceux-ci, 14 ont reçu des subventions alors que 22 n'en ont pas reçu¹⁰¹. Si les groupes subventionnés avaient un budget moyen moins élevé que les groupes non subventionnés alors on peut croire que le financement a permis aux groupes ayant des capacités financières moindres de participer à la consultation.

En pratique, ces subventions ont été distribuées comme suit au Québec dans notre échantillon:

Tableau I: Caractéristiques de l'échantillon

Type d'organisme	nombre de groupes avec subvention (montant moyen)	nombre de groupes sans subvention
provincial	7 (45 208\$)	10
régional	4 (14 900\$)	6
local	3 (9 983\$)	5
total	14	21

¹⁰¹ Nous avons posé aux groupes la question suivante: "Quel était votre budget pour l'année 1994-1995?".

Tableau II: Budgets moyens des groupes

Type d'organisme	subventionné	non subventionné
provincial	143 750\$	12 145 999\$*
régional	115 000\$	323 000\$
local	200 000\$	505 202\$

* Nous avons exclu la CSN de notre échantillon puisque le montant de son budget a eu pour effet de hausser considérablement la moyenne du budget des groupes provinciaux. En incluant la CSN dans l'échantillon, le budget moyen s'élève à 23 621 667\$.

Au niveau provincial, n=4 pour les groupes subventionnés, n=8 pour les groupes non subventionnés

Au niveau régional, n=4 pour les groupes subventionnés, n=5 pour les groupes non subventionnés

Au niveau local, n=1 pour les groupes subventionnés, n=5 pour les groupes non subventionnés

Les données recueillies dans les tableaux I et II démontrent que les groupes ayant reçu des subventions avaient des budgets moins élevés que les groupes n'ayant pas reçu de subventions et ce, dans toutes les catégories. Par conséquent, la première hypothèse s'avère confirmée, le financement est un moyen efficace de faciliter l'accès des groupes en éliminant les barrières financières.

Il faut noter que ces données sont limitées. Bien que la moyenne des budgets peut nous donner un aperçu des capacités financières des groupes, elle ne reflète pas les écarts financiers qui peuvent exister entre différents groupes de la même catégorie. Par exemple, dans le cas des groupes provinciaux non subventionnés, cet écart pouvait être assez important. Le Conseil des syndicats nationaux (CSN) gérait un budget de 81 000 000\$ alors que dans la même catégorie, la Fédération des associations étudiantes universitaires québécoises en éducation permanente (FAEUQUEP) avait un budget de 25 000\$.

Par ailleurs, ces données ne tiennent pas compte des types d'organisations, ni des activités des groupes. Certains groupes sont voués à la défense de droits alors que d'autres ont comme mandat principal d'offrir des services. Ces éléments peuvent avoir un impact sur le financement d'un groupe. Tout en tenant compte des limites de ce choix, nous croyons que les données recueillies offrent un bon aperçu de la pratique de distribution des

subventions et conséquemment, nous permet de conclure que, de façon générale, les subventions ont été distribuées aux groupes ayant moins de ressources financières.

Cette information nous a permis de voir pourquoi le gouvernement s'est engagé à offrir du financement et d'évaluer, de façon générale, si le programme de financement a rempli sa fonction. Maintenant, nous allons nous attarder plus particulièrement aux modalités de distribution des subventions, aux critères d'allocation du financement, pour voir comment s'est concrétisé le programme d'aide aux intervenants. Nous espérons ainsi pouvoir mieux comprendre comment se sont précisés les choix de l'État dans l'attribution des subventions.

3.5 L'attribution du financement

Le mandat du Comité d'aide financière aux intervenants était de gérer les demandes de financement. Pour déterminer l'attribution, le premier critère que les membres du comité devaient évaluer était la pertinence du projet que le groupe avait soumis en rapport avec la réforme de la sécurité sociale. Par conséquent, les groupes devaient avoir une bonne connaissance des réalités fiscales du gouvernement et du contexte économique dans lequel se déroulait la réforme.¹⁰² Ils recherchaient également des projets à caractère innovateur. Un autre critère de distribution était la faisabilité du projet compte tenu de la méthode, du plan d'action, que le groupe avait privilégié. Afin d'éviter le dédoublement des points de vues, le personnel a essayé de ne pas subventionner des groupes similaires. D'ailleurs, étant donné que les fonds disponibles étaient limités, le ministère a encouragé les groupes à se

¹⁰² Tiré de l'entrevue avec un membre du Comité d'aide aux intervenants.

rassembler pour faire des demandes conjointes de financement. Pour terminer, les groupes devaient fournir la preuve qu'ils existaient comme entité légale. Ils devaient donc être incorporés.

Les critères de distribution étaient assez vagues. Lorsqu'interrogés, les membres du comité soutiennent qu'il était primordial à l'époque de demeurer neutre et transparent dans l'allocation des subventions justement pour ne pas faire du favoritisme à l'égard de certains groupes. Un membre du Comité mentionne "we were very consciencious. It's hard because in some cases we knew the groups, we knew that some groups had better policy knowledge and knew better how to draw an informed analysis."¹⁰³

Il est donc important de se questionner sur le rôle de l'État dans la distribution des subventions. Il y a plusieurs approches au sein de la littérature qui tentent de saisir l'apport respectif de l'État et de la société civile dans le processus politique que l'on peut regrouper sous deux visions: *State-centric* et *society-centric*. Nous tirerons les hypothèses sur le rôle de l'État de ces approches.

3.5.1 Le rôle de l'État

Les analyses centrées sur l'État ou *State-centric*, soutiennent que l'État peut avoir une certaine autonomie face aux pressions émanant de la société civile et donc, il se peut qu'il agisse en fonction de ses propres intérêts (ou ceux exprimés par les politiciens et les bureaucrates qui le composent). Leslie Pal se penche sur ces questions dans son ouvrage intitulé Interests of State.¹⁰⁴ Il est l'un des premiers auteurs à s'intéresser au rôle joué par

¹⁰³ Tiré de l'entrevue avec un membre du Comité d'aide aux intervenants.

¹⁰⁴ Leslie Pal, op.cit.

l'État dans la distribution des subventions publiques. Il a tenté de voir dans quelle mesure l'État a pu façonner l'ordre social et encadrer les enjeux pour qu'ils correspondent à sa vision et à ses intérêts. Son étude porte sur le secrétariat d'État et les programmes sur la citoyenneté. Il dénote que, par la mise sur pied de programmes de financement pour les groupes, l'État a réussi à véhiculer une certaine vision de la citoyenneté en favorisant, par le biais du financement les groupes qui avaient le même discours que lui. Bien que l'objet de l'étude de Leslie Pal était de voir quel rôle l'État a joué au travers un ensemble de programmes de subventions, et qu'ici le cadre d'analyse est un programme de financement ponctuel pour participer à une consultation particulière, plusieurs interrogations qu'il a soulevées sont pertinentes pour notre étude. Par conséquent, pour évaluer le rôle de l'État, nous reprendrons certaines hypothèses avancées par cet auteur.

L'hypothèse retenue est que l'État en tant qu'acteur n'est pas neutre dans la distribution des subventions. L'État va effectuer des choix en fonction de ses intérêts. On s'inspire ici de la définition de l'État en tant qu'acteur tel que présentée par Leslie Pal, "the State as actor refers to the officials, both elected and appointed, who constitute the governments of the day."¹⁰⁵ Les directives administratives étant floues, elles ne permettent pas d'évaluer les mécanismes par lesquels s'est faite l'attribution du financement. Cependant, on peut vérifier dans quelle mesure leurs intentions se sont reflétées dans la pratique de distribution. Pour ce faire, nous allons poser un ensemble de sous-hypothèses à partir desquelles nous pourrions évaluer la neutralité ou l'"intérêt" de l'État.

Nous cherchons à identifier si l'État a eu des partis pris lors de la distribution des

¹⁰⁵ Idem., p. 272.

subventions. Nous avons retenu trois façons dont l'État aurait pu influencer l'allocation du financement. Elles vont constituer nos sous-hypothèses qui nous permettront de mesurer la neutralité de l'État. Il existe d'ailleurs plusieurs autres moyens qui auraient pu être utilisés par l'État mais pour ce travail, nous nous sommes limité à trois.

3.5.1.1 La neutralité des fonctionnaires

Notre première analyse vise à voir dans quelle mesure les membres du Comité ont simplement traité les demandes ou dans quelle mesure ils ont pu influencer la demande et l'attribution du financement. Les indicateurs qui vont nous permettre d'appréhender la neutralité des fonctionnaires responsables de la distribution des subventions sont les contacts qu'ils entretenaient avec les groupes subventionnés et non subventionnés.

Notre sous-hypothèse est donc que les contacts établis entre les membres et les groupes ont eu un impact sur l'allocation des subventions. Si les groupes subventionnés étaient plus en contact avec les membres du ministère des Ressources humaines que les groupes non subventionnés alors on peut croire que les contacts établis entre les membres et les groupes ont eu un impact sur l'allocation des subventions. Notre échantillon est constitué de 14 groupes ayant reçu des subventions et de 21 groupes non subventionnés, auxquels nous avons posé la question suivante: "Étiez-vous en contact avec des membres du ministère des ressources humaines pendant la période de la réforme?"

Tableau III: Contacts entre les groupes et les fonctionnaires

Contacts	subventionné*	non subventionné**
oui	54%	47%
non	46%	53%

* n=13, 1 non répondant.

** n=21, 1 non répondant.

Notre analyse révèle que la différence entre nos deux groupes cibles n'est pas grande. Néanmoins, parmi les 7 groupes subventionnés ayant eu des contacts avec les fonctionnaires, 4 ont mentionné que ces contacts avaient été déterminants dans l'octroi de la subvention. Donc, on peut affirmer que, parmi notre échantillon de groupes subventionnés, 4 sur 13 (31%) ont eu des contacts privilégiés avec des membres du ministère et que ces contacts ont facilité l'obtention de financement.

Pour démontrer dans quelle mesure ces contacts ont pu être déterminants, il est utile d'examiner un de nos cas. Le Conseil québécois de développement social (CQDS) qualifie ses rapports avec le ministère dans les termes suivants, on avait "l'accès, je dirais, privilégié et personnalisé plutôt que par voie de publication officielle. On était branché."¹⁰⁶ À cette époque, le Conseil en était à ses débuts.¹⁰⁷ D'ailleurs, la demande de financement était leur premier geste officiel en tant qu'organisme autonome. Au moment de faire la demande, il n'avait pas encore eu la confirmation de ses lettres patentes, donc il n'existait pas légalement comme organisme enregistré. Par conséquent, selon les critères du Comité d'aide aux

¹⁰⁶ Tiré de l'entrevue avec un membre du Conseil québécois de développement social..

¹⁰⁷ Le Conseil québécois de développement social s'est détaché du Conseil canadien de développement social suite à la décision de ce dernier de fermer ses bureaux à Montréal. Les membres québécois envisageaient depuis plusieurs années de se constituer en organisme autonome afin de pouvoir se pencher plus particulièrement sur le développement social et communautaire au Québec. Par conséquent, la décision de fermer les bureaux a servi de catalyseur. Les membres trouvaient important qu'un tel organisme continue d'exister au Québec.

intervenants présentés précédemment, il n'était pas éligibles au financement. Néanmoins, il avait déjà les indications des fonctionnaires fédéraux que tout était en ordre et que sa demande serait retenue pour recevoir du financement. Il a reçu ses lettres d'accréditation seulement au mois d'août et la subvention quelques semaines plus tard.

Cet exemple s'avère révélateur puisque dans notre échantillon, il y a un groupe dont la demande de financement a été refusée car l'organisation n'était pas incorporée. En effet, la Coalition pour la survie des programmes sociaux, qui est une table de concertation entre divers groupes du milieu communautaire et ouvrier, avait fait une demande de financement au nom de tous ses membres. Elle n'a pas pu recevoir de subventions puisqu'elle n'était pas incorporée. Puisque le personnel de la coalition avait appris de l'existence des fonds par le biais d'un autre groupe, il n'était pas au courant que l'incorporation était un critère pour le financement. Par ailleurs, il n'avait pas de contacts auprès des membres du gouvernement. Il était déçu puisque plusieurs de leurs groupes membres étaient incorporés. S'il avait eu des contacts, il aurait pu rectifier le problème en changeant tout simplement au nom de qui avait été fait la demande.

Ainsi, on peut croire que, dans certains cas, les contacts entre les membres du ministère et les groupes ont été déterminants au niveau de la distribution des subventions. Le personnel avait plus de latitude puisque les critères de sélection étaient assez vagues. Cependant, cette situation n'est pas généralisée à l'ensemble des cas. Par ailleurs, ces données ne signifient pas que les membres du Comité d'aide aux intervenants ont délibérément subventionné certains groupes aux dépens des autres. Néanmoins, on peut conclure qu'étant donné que les critères d'attribution étaient vagues et généraux, les

membres du Comité disposaient d'un pouvoir discrétionnaire dont certains groupes ont pu bénéficier.

3.5.1.2. Le rôle des réseaux

Notre seconde sous-hypothèse se rapporte à la qualité des contacts. Le ministère du DRHC a également pu influencer la demande en informant de l'existence des fonds principalement les groupes faisant parti de son réseau de connaissances. D'ailleurs, nous avons fait état précédemment que l'opération de financement a été conduite de façon discrète. L'information sur l'existence des fonds a été diffusée par le biais d'envois postaux à partir d'une liste départementale. Les groupes sur cette liste sont des groupes qui entretiennent des contacts soutenus avec les fonctionnaires. Le gouvernement a-t-il favorisé ainsi les groupes faisant parti de son réseau? Notre sous-hypothèse avance que les réseaux entre les groupes et les membres du gouvernement ont eu un impact sur l'allocation des subventions.

En effet, les documents acheminés sur la consultation contenaient l'information sur le financement. On pourrait donc supposer que ceux qui n'ont pas été informés de la tenue de la consultation par voie de la documentation ou même directement par un contact, avaient moins de chance d'être au courant de l'existence des fonds. Par conséquent, si les groupes subventionnés ont principalement été mis au courant de la tenue de la consultation par la liste départementale ou par le biais d'un contact au gouvernement, alors que ce n'est pas le cas pour les groupes non subventionnés; on peut croire que le gouvernement a favorisé le financement des groupes faisant parti de son réseau.

Dans ce cas, la variable indépendante est la participation au réseau alors que la variable dépendante est l'allocation des subventions. Nous avons obtenu quatre réponses à cette question qui vont donc constituer les sources d'information: soit par le biais de la documentation, d'un contact au gouvernement, d'un autre groupe ou des médias.¹⁰⁸ Nous avons donc regroupé comme indicateur de la participation au réseau, lorsqu'un groupe avait été informé de la tenue de la consultation par le biais des envois postaux ou directement par un contact au gouvernement. Toutes les autres sources d'information ne font pas parti des réseaux de communication entre les fonctionnaires et les groupes.

Tableau IV: La participation des groupes au réseau

participation au réseau	subventionné*	non subventionné**
oui	67%	53%
non	33%	47%

*n=12, 2 non répondants.

**n=19, 2 non répondants.

Les résultats du tableau IV démontrent que la participation au réseau a une incidence sur l'allocation des subventions. Parmi les groupes subventionnés, 8 sur 12 (67%) faisaient parti de ce réseau. Ce nombre est moins élevé chez les groupes non subventionnés. L'écart de 15% entre les deux échantillons est important. Afin de valider ces données, il faut donner un sens à cet écart.

Nous avons donc également questionné les groupes non subventionnés afin de savoir s'ils étaient au courant de l'existence des fonds. En fait, nos entrevues révèlent que 14 groupes sur 19 (74%) des groupes non subventionnés étaient au courant de la possibilité

¹⁰⁸ Nous leur avons posé la question suivant: "Comment aviez-vous été mis au courant de la consultation sur la réforme de la sécurité sociale?"

d'obtenir du financement par le gouvernement. Ainsi, on ne peut pas conclure que le fait de participer au réseau mène nécessairement à une meilleure information. Par le fait même, le manque d'information sur l'aide financière disponible n'est pas un facteur qui permet d'expliquer que certains groupes n'ont pas reçu de subventions. Parmi les groupes non subventionnés, 5 sur 19 (26%) ont affirmé ne pas vouloir de financement du gouvernement pour ne pas être sous sa tutelle. Par ailleurs, 2 sur 19 (11%) avaient fait la demande mais ont été refusés. Enfin, 7 groupes sur 19 (37%) étaient au courant mais n'ont pas fait la demande parce qu'ils avaient suffisamment de ressources humaines et financières.

Une explication que nous pouvons retenir pour comprendre pourquoi les groupes subventionnés participent davantage au réseau, est que ces groupes ont plus de chance que leur demande soit approuvée puisqu'ils sont plus près du gouvernement. Pour vérifier cette hypothèse, il faudrait toutefois pouvoir comparer la participation au réseau des groupes subventionnés et des groupes à qui le financement a été refusé. Néanmoins, nous pouvons examiner de plus près les données quant à la qualité de participation au réseau. Nous allons conserver comme unité d'analyse, uniquement les groupes participant au réseau. Nous allons regarder la relation entre la variable indépendante, la qualité de la participation au réseau, et la variable dépendante, l'allocation des subventions gouvernementales.

Tableau V: Types de participation au réseau

types de participation au réseau	subventionné*	non subventionné**
contact direct avec fonctionnaires	50%	10%
liste d'envoi	50%	90%

*n=8

**n=10

Les données du tableau V révèlent que les groupes subventionnés avaient des contacts plus étroits avec le gouvernement. En effet, 4 des 8 (50%) groupes subventionnés ont été mis au courant de la tenue de la consultation directement par un membre du gouvernement. Dans le cas des groupes subventionnés, il y a seulement un groupe dans l'échantillon qui a été informé par un fonctionnaire. Ce résultat vient confirmer notre première sous-hypothèse, les contacts personnels entre les membres du gouvernement et les groupes accroissent clairement la chance de recevoir une subvention. On peut également valider notre deuxième sous-hypothèse, les réseaux entre les groupes et les membres du gouvernement ont eu un impact sur l'allocation des subventions.

3.5.1.3. Le militantisme des groupes

L'État peut également agir sur l'agenda des consultations par l'entremise du financement aux groupes. En effet, si l'État a le pouvoir de choisir quels groupes recevront des subventions, il peut ainsi avoir une influence réelle sur les enjeux qui seront soulevés. Il peut favoriser l'entrée de certaines idées et valeurs. D'ailleurs, Leslie Pal a démontré dans son ouvrage que l'État a pu encourager, par le biais du financement, la mobilisation des groupes autour d'une certaine vision de la citoyenneté.¹⁰⁹ Idéalement, il faudrait vérifier si l'État a eu un impact sur les enjeux soulevés lors de la consultation publique par le truchement du financement. Cependant, nous ne possédons pas suffisamment de données sur le positionnement des groupes vis-à-vis la réforme pour pouvoir mesurer cette

¹⁰⁹ Cette idée est abordée par Leslie Pal, *op. cit.*

proposition.

Néanmoins, on peut présumer qu'au moment de l'attribution des subventions le gouvernement ne connaissait pas la disposition des groupes à l'égard de la réforme. En effet, le document de travail qui exposait le contenu de la réforme n'est sorti qu'au mois d'octobre 1994, quelques jours avant le début de la consultation. Les subventions ont été distribuées au courant de l'été 1994. Par conséquent, les groupes n'avaient pas encore eu la chance de se former une opinion informée envers la réforme au moment d'effectuer la demande de financement. Malgré ce fait, puisque l'objectif poursuivi était d'atteindre un consensus sur les modalités de la réforme, on pourrait avancer que l'État avait intérêt à subventionner des groupes plus modérés et moins contestataires pour ainsi tempérer l'opposition. Étant donné que le gouvernement connaît assez bien les groupes sur la scène politique, il sait quels groupes sont plus véhéments dans leur protestation. Notre sous-hypothèse est donc que le niveau de militantisme chez les groupes a un impact sur l'allocation des subventions.

La variable indépendante est le militantisme du groupe et la variable dépendante est l'allocation des subventions. Afin de déterminer le niveau de militantisme, nous allons utiliser comme indicateur le concept de répertoire d'action élaboré par Sydney Tarrow.¹¹⁰ À travers le temps, les groupes et mouvements sociaux développent des répertoires d'action. Ces répertoires sont des points de référence à partir desquels ils puisent leurs alternatives d'action. Dans cette optique, un groupe qui a fait des manifestations dans le passé, donc qui a de l'expérience, est plus susceptible d'y faire recours ultérieurement puisque ces outils font

¹¹⁰ Sydney Tarrow, *Power in Movement: Social Movement, Collective Action and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, 251 p.

parti de son répertoire d'action. Ainsi, l'État aurait intérêt à ne pas financer des groupes qui emploient ces formes de contestation. Il peut ainsi minimiser le potentiel d'avoir des vagues d'opposition pendant le déroulement de la consultation.

Pour récolter nos données, nous avons présenté aux groupes une liste d'activités afin qu'ils indiquent lesquelles faisaient parti de leur répertoire d'action. Puisque la variable que nous voulons mettre en relation est le niveau de militantisme, nous avons retenu comme indicateur la participation à des activités de contestation, soit la manifestation, les pétitions et les marches. Nous avons distingué les marches des manifestations parce qu'il s'agit d'activités légèrement différentes. La marche a une dimension symbolique. Elle peut être associée à l'idée de marcher au combat. La manifestation, pour sa part, est ciblée sur un lieu précis. Elle est un signe de confrontation qu'on ne retrouve pas nécessairement dans la marche.

Nous allons donc comparer deux catégories, les groupes subventionnés et les groupes non subventionnés, afin de voir si l'utilisation de ces outils de contestation varie. Notre échantillon comprend 14 groupes subventionnés et 21 groupes non subventionnés. Si les groupes subventionnés font moins recours aux outils de contestation que les groupes non subventionnés, on peut donc croire que le gouvernement a favorisé le financement des groupes moins contestataires.

Tableau VI: L'utilisation d'outils de contestation

outils de contestation	subventionné*	non subventionné**
manifestation	70%	75%
pétition	70%	75%
marche	40%	63%

* n=10, 4 non répondants

**n=19, 2 non répondants

Les données du tableau VI illustrent que l'utilisation des outils de contestation est légèrement moins prononcée chez les groupes ayant reçu une subvention. Cependant, l'écart entre les deux catégories n'est pas notable sauf dans le cas de l'utilisation de la marche comme outil de contestation. On peut expliquer que le pourcentage de groupes subventionnés faisant appel à la marche est moins élevé dans ce corpus parce que 2 des 10 groupes interrogés sont des groupes représentant les intérêts des personnes handicapées. Ils n'organisent pas de marches pour protester, optant plutôt pour les manifestations et les pétitions puisque leurs membres sont généralement moins mobiles. Ainsi, l'hypothèse de départ est infirmée, l'État n'a pas attribué les subventions en favorisant les groupes plus modérés et moins contestataires.

3.5.1.4 Conclusion

L'analyse des sous-hypothèses nous a permis de découvrir que l'État n'a pas été neutre dans l'attribution des subventions. Bien qu'ils n'aient pas intentionnellement cherché à influencer la participation, il est clair que les fonctionnaires ont eu un penchant pour certains groupes dans la répartition des subventions. En effet, nous avons pu observer que les contacts entre les groupes et les fonctionnaires étaient nettement plus élevés auprès des

groupes subventionnés. Dans certains cas, dont celui du Conseil québécois de développement social, il est évident que les contacts ont été déterminants dans l'allocation des subventions. Par ailleurs, les groupes subventionnés faisant parti des réseaux de communications avec le gouvernement avaient des contacts plus étroits avec les fonctionnaires. Ces rapports nous portent à croire que les membres du Comité d'aide aux intervenants ont subventionné les groupes qu'ils connaissaient. Pour sa part, le militantisme des groupes n'a pas été un facteur limitant l'attribution des subventions. Le fait que les lignes directrices du comité responsable de la distribution des subventions aient été vagues a certainement contribué à donner une plus grande latitude au personnel.

Étant donné que deux de nos sous-hypothèses ont été confirmées, nous pouvons conclure que l'État en tant qu'acteur n'est pas neutre dans la distribution des subventions. Il effectue ses choix en fonction de ses intérêts. Cette conclusion est importante puisqu'elle révèle que le gouvernement a le pouvoir d'influencer le rapport de force entre les acteurs et de choisir les participants. Le financement permet au gouvernement d'exercer un contrôle sur l'entrée des idées et des valeurs. Par exemple, un de ses critères dans l'allocation des subventions était de sélectionner les groupes qui accordaient une importance au contexte financier dans lequel se situe la réforme. Cela a fort probablement eu comme effet d'augmenter la proportion des groupes qui ont soulevé la question économique lors des consultations. Par conséquent, l'entrée de ces groupes peut avoir une incidence sur la circulation d'information et d'idées. Cet effet n'est pas négligeable.

3.5.2 Le rôle des groupes

Les analyses centrées sur la société, dites *society-centric*, postulent que l'État est neutre. Il agit en réponse aux intérêts et aux demandes qui émanent des groupes dans la société. Dans cette optique, on serait porté à croire que la distribution des subventions se fait en fonction de la demande et des pressions exercées par les groupes pour recevoir du financement. Donc, la force des groupes sur la scène politique, leur taille et leur renommée seraient tous des facteurs déterminants dans leur capacité de faire pression sur le gouvernement pour recevoir du financement. Par conséquent, nous avons postulé comme hypothèse que la distribution des subventions gouvernementales est la résultante des pressions des groupes d'intérêt exercées auprès du gouvernement.

R. Brian Howe et David Johnson ont effectué une étude de la distribution des subventions gouvernementales dans le cadre du programme sur les droits de la personne, dans laquelle, entre autres, ils posaient une hypothèse similaire.¹¹¹ Ils se sont interrogés à savoir si la force et la renommée du groupe d'intérêt pouvait influencer le montant de la subvention reçue. Pour vérifier la relation entre les variables, ils ont retenu comme indicateur le niveau d'activité des groupes qu'ils avaient calculé à partir du nombre de contacts que les groupes avaient eu avec le gouvernement par le biais des lettres, documents, commissions parlementaires, etc. Pour vérifier notre hypothèse, nous allons nous inspirer de leur méthodologie.

¹¹¹ R. Brian Howe et David Johnson, "Variations in Enforcing Equality: a Study of Provincial Human Rights Funding", *Administration publique du Canada*, vol. 38, no 2, pp.242-262. Leur hypothèse était que le niveau d'activités entre les groupes et le gouvernement avait eu un impact sur l'allocation des subventions pour la défense des droits de la personne.

Nous allons retenir deux indicateurs, soit la taille du groupe et le niveau d'activité du groupe. Nous allons déterminer la taille du groupe par le nombre de membres et le nombre d'employés permanents qui travaillaient pour l'organisation au moment de la consultation. Pour déterminer le niveau d'activité des groupes, nous avons présenté une liste d'activités à chaque groupe et nous leur avons demandé d'indiquer lesquelles correspondaient à leurs activités. Cinq activités ont été ciblées pour déterminer le niveau de contacts que les groupes entretenaient avec le gouvernement: la présentation de mémoire, la participation aux forums, le lobbying, les commissions parlementaires et l'organisation de forums. Le niveau de contacts a donc été établi à partir du nombre d'activités auxquelles se livrait l'organisation sur une échelle de 0-5. En fait, on peut supposer qu'un groupe qui présente des mémoires et qui participe à des commissions parlementaires a plus de chance d'être en contact avec des membres du gouvernement qu'un groupe qui ne fait pas ce type d'activités. Il risque d'être plus connu sur la scène politique et donc, d'avoir une plus grande renommée auprès du gouvernement.

Si la moyenne du nombre de membres chez les groupes subventionnés est plus élevée que chez les groupes non subventionnés, et si la moyenne du nombre d'employés permanents chez les groupes subventionnés est plus élevée que chez les groupes non subventionnés, alors on peut croire que la taille est un facteur qui est déterminant dans l'allocation de subventions. Dans un deuxième temps, si le niveau d'activité est plus élevé chez les groupes subventionnés que chez les groupes non subventionnés, alors on peut croire que la force des groupes sur la scène politique et leur renommée sont des facteurs déterminants dans l'allocation de subventions.

Nous allons tester ces variables auprès des différentes catégories de groupes. De plus, nous allons comparer les groupes à partir des catégories établies par le ministère des Ressources humaines dans la distribution des subventions, soit provincial, régional et local. Nous privilégions cette catégorisation pour éviter que le niveau de représentation influe sur les résultats.

Tableau VII: Caractéristiques de l'échantillon

Caractéristiques	provincial		régional		local	
	avec subvention	sans subvention	avec subvention	sans subvention	avec subvention	sans subvention
nombre de membres en moyenne	67 groupes	230 groupes ou 80 063 membres	48 groupes ou 610 membres	26 groupes ou 86 783 membres	53 groupes ou 610 membres	67groupes
nombre d'employés en moyenne	1,75	4,3*	4,25	2	6	5,4
n=	7	10	4	6	3	5

*Nous avons exclus la CSN de notre échantillon puisqu'elle avait 700 employés à l'époque. Ce chiffre a fait augmenter considérablement la moyenne d'employés qui s'est établie à 104 permanents. Cette donnée n'est pas représentative de l'ensemble des groupes provinciaux non subventionnés.

Tableau VIII: Le niveau d'activité des groupes

niveau d'activité	provincial		régional		local	
	avec subvention	sans subvention	avec subvention	sans subvention	avec subvention	sans subvention
5	100%	80%	25%	---	100%	57%
4	---	20%	---	50%	---	29%
3	---	---	50%	---	---	14%
2	---	---	25%	50%	---	---
1	---	---	---	---	---	---
n=	6*	8**	4	6	3	5

* 1 non répondant.

** 2 non répondants.

Nos données vont à l'encontre de l'hypothèse de départ. Elles illustrent que le nombre de membres et d'employés permanents est généralement plus grand chez les groupes non subventionnés. La taille du groupe n'est pas un élément déterminant dans l'attribution

des subventions. En ce qui a trait au niveau d'activité, il est également plus élevé dans l'échantillon de groupes subventionnés. Cependant, l'écart entre les niveaux d'activité n'est pas suffisamment grand. Les résultats ne sont pas concluants pour pouvoir affirmer une corrélation entre le niveau d'activité et l'attribution d'une subvention. Par conséquent, on ne peut confirmer l'hypothèse de départ, voulant que la capacité des groupes à faire pression sur le gouvernement résulte en l'allocation d'une subvention. En fait, ces résultats se seraient avérés plus pertinents s'ils avaient été validés auprès des groupes subventionnés et des groupes dont la demande de financement a été rejetée.

Cette analyse nous a permis de voir que la distribution des subventions n'est pas la résultante des pressions effectuées par les groupes. Les groupes ont un rôle à jouer puisqu'ils sont initiateurs de la demande. Cependant, leur stature et leur force sur la scène politique ne semble pas être un facteur déterminant sur l'octroi de la subvention. L'hypothèse de départ est donc infirmée.

3.6 Conclusion

Les démonstrations dans ce chapitre ont été utiles afin de saisir le rôle de l'État, ses attentes à l'égard de la consultation publique ainsi que ses actions. Le rôle de l'État est primordial puisqu'il est l'initiateur de la consultation. Il décide quels enjeux méritent d'être débattus en consultation. Par ailleurs, il exerce un certain contrôle sur l'accès à la consultation en influant sur la capacité des groupes à participer. Ainsi, l'État peut avoir un impact sur la circulation des idées et même sur les rapports de force. Dans le cas de la réforme de la sécurité sociale, les fonctionnaires ont favorisé certains groupes dans l'allocation des subventions. L'État n'est pas neutre puisqu'il ne fait pas que traiter les

demandes. Il a intérêt à voir certains groupes financés, ne serait-ce qu'au niveau des intérêts personnels des fonctionnaires.

De plus, nous avons vu que l'État n'avait pas l'intention d'entreprendre une véritable consultation sur la réforme de la sécurité sociale. Il s'est soucié des résultats des sondages tout au long de la consultation. Sa cible était de convaincre l'opinion publique et non les groupes. Ses actions étaient également motivées par le désir de gagner la confiance de la population et ainsi donner de la légitimité à son projet. Enfin, il n'a pas tenu compte des résultats de la consultation publique.

Néanmoins, l'aide aux intervenants a effectivement permis aux groupes ayant moins de ressources de participer à la consultation. Les données obtenues ne nous informent cependant pas sur les effets qu'ont pu avoir l'allocation de financement sur les groupes et leurs actions. Dans le chapitre qui suit, l'attention sera donc mise sur l'impact de cette mesure sur la pratique des groupes.

Chapitre IV: L'impact du financement

L'analyse de l'intentionnalité de l'État démontre que les modes d'attribution des subventions gouvernementales ont rejoint les objectifs visés, soit de permettre aux groupes ayant moins de ressources financières de participer à la consultation. Cependant, cette information ne nous permet pas de saisir l'impact que peut avoir une telle pratique sur l'activité des groupes. La distribution de subventions gouvernementales est assez controversée, tant par rapport au rôle de l'État dans la distribution que par rapport aux effets que cette pratique peut avoir sur l'action des groupes et sur les rapports de force des acteurs en présence. En augmentant les ressources financières d'un groupe, l'État modifie par le fait même sa capacité d'action et possiblement sa manière habituelle d'agir. Le financement peut altérer le comportement des groupes.

4.1 Le financement: à quelle fin?

Nous allons dans un premier temps, examiner l'utilisation qu'ont fait les groupes du financement. Pour ce faire, nous avons demandé aux groupes ayant reçu des subventions de nous expliquer la répartition qu'ils ont fait du financement. Par la suite, nous allons comparer ces données avec les résultats obtenus lors des entrevues auprès des groupes non subventionnés.

La plupart des groupes ayant reçu une subvention, soit 11 sur 13 (85%)¹¹², a utilisé les fonds pour embaucher un ou plusieurs contractuels afin de rédiger le mémoire. Par ailleurs, dans 7 cas (64%), le personnel embauché avait également la responsabilité

¹¹² 1 non répondant.

d'organiser des consultations auprès des membres. Donc, la majeure partie du financement a permis aux groupes de consulter leurs membres sur le contenu de la réforme et puis de rédiger le mémoire. En fait, seulement deux groupes (17%) ont révélé avoir utilisé une partie de l'argent à d'autres fins que la consultation sur le projet de réforme.¹¹³ Ils ont en effet alloué une part de la subvention au fonctionnement même de l'organisation.

Ces données sont intéressantes lorsque comparées aux résultats obtenus auprès des groupes n'ayant pas reçu de subventions (voir tableau 9). En effet, seulement un de ces groupes a fait appel à des ressources extérieures pour la rédaction du mémoire, soit 6% de notre échantillon. Il s'agit de la Coalition pour la survie des programmes sociaux qui a compensé financièrement un de ses bénévoles pour avoir rédigé le mémoire.

Tableau IX: Ressources des groupes

Ressources utilisées	subventionné*	non subventionné**
contractuel	85%	6%
permanent	15%	44%
comité	----	50%

* n= 13, 1 non répondant.

** n= 19, 2 non répondant.

La pratique la plus courante chez les groupes non subventionnés était de créer un comité composé des permanents, de l'exécutif ou du conseil d'administration. Dans quelques organisations, il y avait des comités permanents déjà en place dont le mandat était d'élaborer les positions à adopter. Pour la plupart des groupes, ces comités étaient créés sur une base ponctuelle afin d'intervenir sur des projets spécifiques. La composition, le fonctionnement et l'utilité des comités étaient les mêmes dans les deux cas.

Un grand nombre de groupes non subventionnés ont également utilisé les ressources

¹¹³ n=12, 2 non répondants.

en place. Ils ont donné la tâche de rédiger le mémoire à des permanents, membres rémunérés de l'organisation. Le fait qu'un permanent soit affecté à cette tâche peut avoir des conséquences importantes pour les groupes. Plusieurs groupes ont soulevé que cette tâche monopolisait le temps des employés. Leur travail quotidien était donc délaissé. La présentation de mémoire et la participation à des forums de consultation, tels que les comités parlementaires et les commissions royales d'enquête, ne font pas parti des activités courantes d'une organisation. Bien sûr, les groupes ont pour rôle de représenter les intérêts de leurs membres auprès du gouvernement. Cependant, ces consultations sont ponctuelles et viennent s'ajouter aux tâches et aux mandats habituels de l'organisation.

Les données du tableau IX révèlent que le financement offert par l'État a permis aux groupes de faire appel à des ressources humaines extérieures pour répondre aux exigences de la consultation. En fait, aucun des groupes subventionnés n'a utilisé un comité pour rédiger le mémoire, et seulement deux ont délégué cette tâche à un permanent (15%). Par conséquent, on pourrait croire que le financement des groupes a permis de réduire l'impact de la participation sur les activités courantes des groupes en facilitant l'accès à des ressources humaines supplémentaires.

4.1.1 Conséquences non attendues

Les données sur la répartition du financement au sein des organismes ne sont pas surprenantes. En effet, l'objectif du gouvernement en allouant des subventions était justement de s'assurer que les groupes avaient les ressources nécessaires pour participer et produire un mémoire. Cependant, nos entrevues ont dévoilé des conséquences non attendues de la distribution du financement. En effet, la disponibilité des subventions

gouvernementales pour la participation à la consultation a servi, dans un de nos cas, de catalyseur dans la formation d'une organisation. L'étude de cas du Conseil québécois de développement social (CQDS) est à cet égard intéressant.

Le CQDS découle du Conseil canadien de développement social (CCDS), un organisme qui a 70 ans d'existence. Le projet de fonder une organisation indépendante au Québec n'était pas récent. Depuis une vingtaine d'année, les membres québécois de la coalition canadienne envisageaient de créer une organisation autonome. Ils jugeaient qu'ils avaient des orientations différentes et puis ils voulaient se consacrer plus particulièrement à la problématique québécoise. Au moment de l'annonce du projet de réforme, le CCDS venait de décider qu'il allait fermer son bureau à Montréal. Une étude de faisabilité avait été entreprise par le conseil canadien pour vérifier si l'agrandissement de sa succursale au Québec était viable. Cinq membres québécois siégeaient à l'époque sur le conseil d'administration du CCDS. Suite à cette étude, ils ont opté pour créer un conseil indépendant et le projet qui datait depuis longtemps s'est concrétisé. Ils avaient d'ailleurs déjà un réseau de personnes intéressées aux politiques sociales et prêtes à se joindre au CQDS. Par conséquent, le CCDS a mis fin à ses activités au Québec.

Le CQDS a ensuite fait une demande de subvention dans le cadre de la consultation sur la réforme de la sécurité sociale; ce fut leur premier geste officiel. La subvention de 30 000\$ ainsi obtenue leur a permis de louer des bureaux, d'assurer une permanence et de se doter des outils minimaux de fonctionnement. Le CQDS a également publié des brochures sur le projet de réforme à plusieurs milliers d'exemplaires qui décrivaient la mission de l'organisme. C'était une occasion pour lui de se faire connaître et de faire un appel à de nouveaux membres.

En fait, un membre de l'organisation soutient que:

"pour nous, c'était de l'opportunisme sur le plan organisationnel aussi, pas juste parce qu'on avait des choses à dire, puis on en avait, c'était une politique qui est fondamentale dans notre domaine qui est le développement social. Ça nous a aidé à nous mettre sur la carte et à organiser d'autres activités par la suite."¹¹⁴

Ainsi, la disponibilité du financement a permis à l'organisme de s'établir plus rapidement et de se doter des infrastructures nécessaires pour entamer ses activités. Le financement n'a pas modifié le parcours du groupe et n'a pas été un facteur déterminant dans la création de l'organisme. Le CQDS a participé à la consultation parce que la réforme de la sécurité sociale était au centre de ses préoccupations et non pas dans l'unique but de recevoir une subvention. Le financement a simplement servi de catalyseur pour accélérer et faciliter la fondation du CQDS. Par ailleurs, cet argent a également permis de poursuivre leurs activités jusqu'à l'hiver, au-delà du cadre de la réforme.

Lorsqu'interrogé sur cet effet du financement, un membre du Comité d'aide aux intervenants a répondu:

"I would be surprised if the funding could have financially resuscitated a group. But I am not surprised that it could benefit some groups allowing them to get its act together, to renew itself, renew its positions and get back into the reality of the context."¹¹⁵

Ainsi, l'objectif du financement n'était pas de ranimer financièrement des groupes et encore moins de permettre de créer un organisme. On peut donc conclure que la distribution des subventions gouvernementales a eu comme conséquence non attendue d'aider à la fondation d'un groupe. Cet effet résulte en grande partie des réseaux établis entre le groupe et le gouvernement. Grâce à ses contacts, CQDS a pu recevoir le

¹¹⁴ Tiré de l'entrevue avec un membre de CQDS.

¹¹⁵ Tiré de l'entrevue avec un membre du Comité d'aide aux intervenants.

financement malgré le fait qu'il ne répondait pas à tous les critères de sélection. Il a ainsi été assuré de recevoir le financement nécessaire pour mettre sur pied ses opérations.

4.2 La dépendance des groupes à l'égard du financement

Au cours des dernières années, le gouvernement a réévalué sa pratique de financement de roulement pour les groupes.¹¹⁶ Le gouvernement a maintenant plutôt tendance à allouer des subventions pour des projets spécifiques. Susan Phillips soulève l'idée que les groupes ayant subi des coupures au niveau des subventions de roulement risquent de devenir plus dépendants du financement accordé pour des projets précis afin de soutenir leurs activités.¹¹⁷ Ce phénomène peut avoir des répercussions importantes sur l'action des groupes dans la mesure où, pour assurer leur survie, ceux-ci doivent répondre aux exigences imposées par le gouvernement dans le cadre des projets. Par conséquent, ils ne peuvent pas nécessairement disposer des fonds en fonction de leurs besoins et à leur discrétion. Ils doivent avant tout mener à terme le projet. En effet, seulement deux groupes ont affirmé avoir eu un surplus d'argent qu'ils ont pu investir dans d'autres activités.

Ainsi, il est important de se demander si les groupes ont fait la demande de subvention pour remédier aux coupures subies? De pair, on peut se questionner sur les intentions de l'État. Est-ce que le financement des groupes pour la consultation est un moyen détourné du gouvernement pour compenser les groupes ayant subi des coupures? Afin de répondre à ces questions, nous proposons l'hypothèse que les groupes font une demande de subvention afin de contrebalancer les coupures subies au niveau du financement

¹¹⁶ Susan Phillips, "How Ottawa Blends, shifting relations...", *loc. cit.*, p.195

¹¹⁷ *Idem.*, p. 195.

de roulement.

Pour ce faire, nous avons demandé à tous les groupes qui ont présenté un mémoire, si leurs subventions de roulement avaient été coupées. Parmi les groupes subventionnés, 10 groupes sur 14 (71%) recevaient du financement du gouvernement fédéral par le biais de différents programmes. Par ailleurs, seul un de ces groupes a vu ses subventions diminuer dans les dernières années. Ce nombre est cependant plus élevé chez les groupes non subventionnés. Bien que seulement 10 groupes sur 19 (53%) étaient subventionnés par le gouvernement fédéral, six ont dit avoir été touchés par ces coupures au moment de la consultation. Donc, parmi notre échantillon, on retrouve 6 groupes qui ont subi des coupures et qui n'ont pas reçu de subvention. En ce qui a trait aux deux groupes à qui on a refusé la demande de financement, seulement un avait subi des coupures.

Enfin, on ne peut pas conclure qu'il y a un lien entre les deux variables. Les groupes subventionnés n'étaient pas dans une situation financière plus vulnérable à cause des coupures que les groupes non subventionnés. Donc, on peut stipuler qu'ils n'étaient pas plus dépendants financièrement de l'État à ce moment. Notre hypothèse est infirmée, les groupes n'ont pas fait une demande de financement afin de contrebalancer les coupures subies dans leur financement de roulement.

4.3 La cooptation des groupes

Le fait que le gouvernement offre un financement aux groupes a soulevé beaucoup de contestation dans le passé à cause des effets pervers que cela peut avoir sur le rapport de

force entre les acteurs.¹¹⁸ Certains y voient un danger de cooptation alors que d'autres considèrent que les groupes peuvent devenir dépendants financièrement de l'État. En étant dans une position dépendante à l'égard de l'État, certains craignent que les groupes perdent leur radicalisme. Par le biais du financement, les groupes peuvent devenir redevables envers le gouvernement pour leurs actions et non plus à leur base. D'ailleurs, plusieurs groupes dans notre échantillon ont refusé de faire une demande de subvention pour cette même raison. Parmi les groupes non subventionnés, 5 sur 19 (26%) ont affirmé ne pas vouloir être redevables au gouvernement. Il s'agit de la FAECUM, la FEUQ, la CSN, Projet Genèse et le Conseil international des métiers de la construction.

À titre d'hypothèse, nous avancerons que le financement des groupes par l'État a eu un effet de cooptation sur les groupes. Pour valider cette hypothèse, nous avons choisi comme indicateurs d'une part, le niveau de mobilisation des groupes et d'autre part, la manière dont a été prise la décision sur le contenu du mémoire. Notre premier indicateur va nous permettre de déterminer si les groupes subventionnés ont perdu leur radicalisme ou s'ils ont effectivement rempli leur rôle d'opposition et de critique en se mobilisant. Pour compiler ces données, nous avons demandé aux groupes de notre échantillon s'ils ont mobilisé leurs membres contre le projet de réforme de la sécurité sociale.

Notre deuxième indicateur correspond à la variable sur le rapport du groupe à sa base. Nous avons donc interrogé les groupes sur la façon dont s'est prise la décision finale sur le contenu du mémoire. Nous avons regroupé comme indicateur d'une prise de décision faite par le haut, les groupes qui ont décidé du contenu par le biais du conseil d'administration, par un comité ou par l'exécutif. Nous avons évalué ces lieux de décision

¹¹⁸ Voir la présentation de la littérature sur le financement dans l'ouvrage de Leslie Pal, *op. cit.*, chapitre 3.

comme étant élitistes puisque dans plusieurs cas les groupes les ont décrits ainsi. Par exemple, nous avons recensé les commentaires suivants sur l'adoption du mémoire: "les membres se sont retrouvés devant un fait accompli"¹¹⁹, "on n'a pas attendu le conseil général"¹²⁰, "on n'est pas retourné à nos membres avec le mémoire"¹²¹, "on a faxé une copie du mémoire à chacun mais ça méritait d'être débattu en assemblée générale"¹²², "nous avons construit le mémoire à partir des positions prises par le groupe antérieurement"¹²³ et "le mémoire a été écrit par le haut, il n'y avait pas de temps pour entreprendre une véritable consultation"¹²⁴.

Par ailleurs, nous avons choisi comme indicateur d'une décision prise par la base, les groupes qui nous ont indiqué avoir consulté leurs membres. Le contenu du mémoire a donc été approuvé soit en assemblée générale ou par des forums de discussion. À ce titre, nous avons recueilli, entre autres, les commentaires suivants: "nous avons débattu du contenu dans nos instances"¹²⁵ et "le mémoire a été adopté lors du forum national que nous avons organisé, c'était un mouvement de la base vers le haut"¹²⁶.

Le financement offert par le gouvernement a eu un effet de cooptation sur les groupes, si les groupes subventionnés ont moins mobilisé leurs membres que les groupes non subventionnés. De plus, il éloigne les groupes de leur base, si les groupes subventionnés ont moins consulté leurs membres sur le contenu du mémoire que les groupes non

¹¹⁹ Tiré de l'entrevue avec Fédération des associations étudiantes de l'Université de Montréal (FAECUM) et le Mouvement des Travailleurs Chrétiens (MTC).

¹²⁰ Tiré de l'entrevue avec la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ).

¹²¹ Tiré de l'entrevue avec l'association des services de réhabilitation sociale du Québec.

¹²² Tiré de l'entrevue avec la coalition pour la survie des programmes sociaux.

¹²³ Tiré de l'entrevue avec la Jeunesse Ouvrière Chrétienne (JOC).

¹²⁴ Tiré de l'entrevue avec Relais Femme.

¹²⁵ Tiré de l'entrevue avec le Conseil national des syndicats (CSN).

¹²⁶ Tiré de l'entrevue avec la COPHAN.

subventionnés.

Tableau X: Mobilisation des groupes

mobilisation	subventionné*	non subventionné**
oui	54%	68%
non	46%	32%

*n=13, 1 non répondant.

**n=21

Tableau XI: Lieu de prise de décision des groupes

Lieu de décision	subventionné*	non subventionné**
par les membres	46%	32%
par le haut	54%	68%

*n=13, 1 non répondant.

** n=19, 2 non répondants.

Les résultats du tableau X illustrent que 7 sur 13 (54%) des groupes subventionnés ont tenu des manifestations contre le projet de réforme. Ce pourcentage s'élève à 71% chez les groupes non subventionnés, soit 13 groupes sur 19. On pourrait donc croire que les groupes ayant reçu du financement du gouvernement ont été moins portés à protester contre la réforme. Cependant, en étudiant de plus près notre échantillon de groupes subventionnés, on dénote que 3 des 13 groupes représentent les intérêts des personnes handicapées et seulement un de ces groupes a affirmé avoir participé à des manifestations. Par ailleurs, on ne retrouve aucun organisme pour personnes handicapées dans notre échantillon de groupes non subventionnés. Ce facteur est important puisqu'il peut avoir contribué à sous-évaluer le niveau de mobilisation des groupes financés par le gouvernement. En écartant ces groupes de notre échantillon, nous obtenons des pourcentages qui se rapprochent, soit un taux de mobilisation de 64% chez les groupes subventionnés.

En ce qui a trait à la prise de décision sur le contenu du mémoire, les données soulignent que les groupes ayant reçu une subvention ont impliqué davantage leur base dans le processus décisionnel. En effet, 6 des 13 groupes subventionnés (46%) ont consulté leurs membres directement sur les positions à prendre à l'égard du projet de réforme de la sécurité sociale. Dans le cas des groupes non subventionnés, seulement 6 sur 19 (32%) ont ainsi consulté leurs membres. L'écart entre les deux groupes est significatif. Ces données révèlent que les groupes subventionnés sont demeurés plus près de leur base. Les groupes non subventionnés ont eu tendance à adopter le mémoire par un nombre plus restreint de personnes, au sein des conseils d'administration et des comités, donc de façon plus élitiste.

Les résultats obtenus démontrent que le financement a eu un impact réel sur la manière dont a été approuvé le contenu du mémoire. Contrairement à notre hypothèse de départ, les groupes subventionnés ne se sont pas éloignés de leur base. Le financement a donné les ressources nécessaires aux groupes pour réunir leurs membres, délibérer sur le projet de réforme et prendre leur avis tout au long du processus. Pour conclure, on doit donc infirmer l'hypothèse voulant que le financement ait un effet de cooptation sur les groupes. Enfin, on peut croire que le financement a plutôt permis le rapprochement des groupes et de leurs membres. Les groupes n'ont pas souvent l'opportunité, ni les ressources, pour entreprendre une consultation auprès de leur base. La disponibilité du financement a créé des circonstances propices à la consultation car c'était l'occasion idéale pour les groupes d'aller chercher les ressources nécessaires afin d'impliquer leurs membres.

4.4 La pratique des groupes

Pour vérifier si le financement a un impact sur la pratique des groupes, nous allons maintenant comparer l'action des groupes ayant reçu une subvention avec celle des groupes non subventionnés. Cette comparaison va nous permettre de voir les gestes habituellement posés en l'absence de financement. Ainsi, nous pourrions déterminer si les groupes subventionnés ont eu recours à des pratiques différentes. Pour ce faire, l'analyse qualitative sera privilégiée. À partir des entrevues réalisées auprès d'un échantillon de groupes qui ont participé, nous avons pu reconstruire les événements entourant cette consultation publique et donc recenser les actions posées par ces groupes. Les entrevues étaient semi-dirigées justement dans le but de prendre connaissance de toutes les activités auxquelles les groupes ont eu recours. Les indicateurs du type d'activités utilisé sont tirés des réponses obtenues en entrevue.¹²⁷ Nous avons recensé quatre activités: la consultation des membres, la production de documents d'information sur la réforme, la tenue de séances d'information, et diverses activités de mobilisation. Nous n'avons pas repris ici les données sur la mobilisation puisqu'elles ont été présentées dans le tableau X de la section 4.3.

Tableau XII: Les activités des groupes

Les activités	subventionné*	non subventionné **
consultation	62%	35%
production de documents	23%	35%
séances d'information	46%	53%

*n=13, 1 non répondant.

**n=17, 4 non répondants.

Un des objectifs visés par le financement était d'offrir les ressources nécessaires aux groupes pour effectuer une consultation auprès de leurs membres. Par ce fait, 8 sur 13 des

groupes subventionnés (62%) ont organisé des activités pour rejoindre leurs membres. Seulement six groupes non subventionnés ont effectué de telles activités, soit 35%. La tenue de ces consultations a pris plusieurs formes. Par exemple, certains groupes ont fait des assemblées publiques, des tables de concertation, des colloques et même des forums provinciaux. Malgré ce fait, nous avons regroupé ces activités sous le même égide puisque l'objectif des groupes était le même. Ces derniers voulaient impliquer les membres dans l'élaboration de la position à prendre à l'égard du projet de réforme.

Il y avait également une dimension éducative dans les activités qu'ont menées les groupes dans le cadre de la réforme de la sécurité sociale. En effet, plusieurs groupes ont indiqué avoir consacré beaucoup d'énergie à l'éducation populaire puisque la réforme était complexe et avait des implications dans plusieurs domaines, tels que l'assurance-chômage, l'aide sociale, la formation de la main-d'oeuvre et l'enseignement postsecondaire. D'ailleurs, six groupes parmi notre échantillon ont affirmé avoir été bombardés de documents venant du ministère des Ressources humaines sur les différents aspects de la réforme. Par conséquent, ils devaient constamment faire un travail de vulgarisation pour que leurs membres soient à jour et comprennent les enjeux de la réforme. Les entrevues révèlent que 6 groupes non subventionnés sur 19 (35%) ont produit des outils d'information, tels que des dépliants et des feuillets qu'ils ont distribués à leurs membres et à la population générale. Parmi ceux-ci, certains groupes ont même créé des outils d'éducation qu'ils ont mis à la disposition d'autres groupes pour aider à les former. En ce qui a trait aux groupes subventionnés, trois ont également produit de tels outils (23%).

¹²⁷ Nous leur avons posé la question suivante: "Pouvez-vous me décrire en quoi consistait votre participation au projet de réforme?"

Par ailleurs, 9 sur 17 (53%) groupes non subventionnés ont tenu des séances ou rencontres d'information accessibles aux membres et au public général. Ce pourcentage est légèrement plus faible chez les groupes subventionnés, 6 sur 13 (46%) ont fait ce type d'activité. Il est intéressant de voir que cinq groupes dans l'ensemble notre échantillon ont également offert leurs services gratuitement en allant donner des séances d'information auprès d'autres groupes en besoin. D'ailleurs, cinq groupes ont dit avoir utilisé une personne ressource d'un autre groupe pour tenir des rencontres d'information.

Plusieurs groupes se sont aussi mobilisés contre le projet de réforme en organisant des marches ou des manifestations (voir tableau X). Les groupes subventionnés ont tenu moins d'activités de contestation que les groupes non subventionnés. Parmi les groupes subventionnés, 7 sur 13 ont mobilisé leurs membres (54%). En ce qui a trait aux groupes non subventionnés, 14 sur 21 (68%) ont tenu de telles activités.

L'information obtenue sur la pratique des groupes démontre que les groupes subventionnés n'ont pas eu recours à des activités différentes de celles des groupes non subventionnés. Le répertoire d'actions utilisé était le même: consultations, séances d'information, production d'outils d'information et manifestations. Par conséquent, la vocation du groupe n'a pas été altérée suite au financement.

Néanmoins, il est clair que les groupes subventionnés ont consulté davantage leurs membres. En effet, l'écart de 26,5% entre le taux de consultation chez les deux groupes est significatif. Ces données concordent avec les résultats obtenus précédemment. Ainsi, on peut conclure que la distribution des subventions a un impact sur la pratique des groupes puisqu'elle leur offre les outils nécessaires pour consulter de plus près leurs membres et ainsi délibérer sur les enjeux soulevés dans le cadre de la consultation.

Si l'on applique cette logique aux autres actions posées par les groupes, on déduirait que les groupes subventionnés, ayant plus de ressources, ont fait davantage de travail d'information. Cependant, dans la pratique, les groupes non subventionnés ont tenu plus de séances d'information et ont produit davantage d'outils d'information. Ceci démontre que le financement n'est pas le seul élément qui peut expliquer l'action des groupes. Bien que la distribution de ces fonds a permis un contact plus poussé entre les groupes et la base, l'explication de l'existence de ce fonds ne permet pas de dégager des différences auprès de la pratique des groupes en ce qui a trait à d'autres activités. Avec ou sans subventions, nous avons remarqué que les groupes ont cherché à créer des alliances. Ils se sont rencontrés et ont échangé de l'information, des personnes ressources et des outils d'animation. L'explication doit donc résider ailleurs.

4.5 Conclusion

L'allocation des subventions a eu pour effet de démocratiser l'action des groupes. Elle n'a pas contribué à la cooptation des groupes tel qu'attendu. Ces ressources ont été principalement réservées à l'embauche de personnel externe afin d'organiser des consultations auprès de leur base. En effet, le financement est un facteur qui facilite, chez les groupes, la consultation de leurs membres. Il permet aux groupes de les impliquer dans le processus de réflexion et dans l'élaboration des positions prises. Ceci vient enrichir le rôle de représentation des groupes. De plus, nous avons identifié certains cas où la présence de ressources supplémentaires a permis de soutenir les activités courantes des groupes. À cet égard, le financement a également été un catalyseur dans la création d'un groupe.

Toutefois, l'allocation de subventions gouvernementales n'a pas changé le mandat des groupes. La variable de financement ne permet pas de comprendre l'action des groupes et l'importance qu'ils ont attaché à certaines activités. Par conséquent, il est nécessaire de s'intéresser au rôle de représentation joué par les groupes. Comment percevaient-ils leur place dans le processus de consultation publique? Pourquoi ont-ils participé? Quels étaient leurs objectifs et leurs stratégies? Dans le prochain chapitre, nous tenterons d'apporter des réponses à ces questions.

Chapitre V: La consultation publique vue par les groupes

Dans la littérature qui traite des groupes d'intérêt et de la consultation, les auteurs ont tendance à s'appuyer sur la prémisse que les groupes sont motivés par un objectif ultime, soit d'influencer le projet ou la politique sous considération. Par conséquent, ils évaluent l'action des groupes en fonction de leur capacité d'atteindre cet objectif et de modifier le projet ou la politique initiale qui fait l'objet de la consultation. Dans cette perspective, le succès de la consultation publique relève de sa capacité à favoriser une entente entre les acteurs sociaux et étatiques. Son aptitude à faciliter la création d'un consensus est reflétée dans le degré d'influence que peuvent avoir les acteurs en présence. Ainsi, si la position du gouvernement est déterminée d'avance et que les acteurs n'ont aucun pouvoir d'influencer la décision, la consultation est un échec. Afin d'analyser la place des groupes d'intérêt dans la consultation publique, nous reprendrons la prémisse pour pouvoir vérifier sa validité. Notre hypothèse est donc que l'objectif des groupes est d'influencer le gouvernement afin de promouvoir leurs intérêts.

Deux difficultés se posent dans cette approche. D'une part, il est difficile de mesurer le degré d'influence que peut avoir un acteur particulier parmi l'ensemble des acteurs en présence. Malgré ce fait, plusieurs auteurs ont déjà tenté de le faire.¹²⁸ Plusieurs éléments externes à la consultation, tels que la conjoncture ou les médias, peuvent également contribuer à influencer la direction prise par l'État. Par ailleurs, un constat empirique est que les groupes ne cherchent pas principalement à influencer les décisions prises par le

¹²⁸ Voir entre autres les travaux d'évaluation des pratiques de consultation Patricia Lane, *loc. cit.*; R. P. Shepherd, Patterson, Lohin et Ferguson, *op. cit.*; René Parenteau, La participation du public aux décisions d'aménagement, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1988, 73 p.

gouvernement. Cette explication manque d'approfondissement.

Les visées des groupes peuvent évoluer avec le temps. De plus, leurs manières d'oeuvrer, les stratégies déployées et les objectifs visés répondent souvent aux impératifs dictés par la conjoncture. À long terme, les groupes cherchent à influencer les décisions politiques pour qu'elles tiennent compte des intérêts qu'ils représentent mais à court terme, ils peuvent poursuivre d'autres objectifs. D'ailleurs, les entrevues que nous avons réalisées auprès des groupes ont révélé que seulement 6 groupes parmi les 32 rencontrés, soit 19%, ont participé à la consultation sur la réforme de la sécurité sociale parce qu'ils croyaient pouvoir influencer le gouvernement à un certain degré. Par opposition, 26 groupes (81%) ont affirmé qu'ils considéraient la réforme comme étant décidée d'avance et ce, avant même le début de la consultation. Ainsi, la vaste majorité des groupes jugeait qu'elle n'avait aucun pouvoir de modifier le projet de réforme.

Malgré le fait que les groupes percevaient la consultation comme étant "bidon", ils ont tout de même participé et investi du temps, de l'énergie et des ressources à la production d'un mémoire. Par conséquent, nous pouvons infirmer notre hypothèse de départ. Les groupes ne participent pas à la consultation avec l'intention d'influencer la décision puisqu'ils étaient convaincus, à prime abord, que l'exercice ne pouvait faire changer le gouvernement d'orientation. Alors, comment expliquer leur choix de participer?

Encore très peu d'études se sont attardées à la consultation publique du point de vue des participants et c'est une grande lacune dans la littérature. Ce n'est qu'en jetant un regard détaillé sur la participation politique des groupes que l'on pourra commencer à comprendre l'interaction entre les groupes et l'État. L'action des groupes ne doit pas seulement être

comprise dans son rapport à la résultante. Il faut sortir du débat sur l'efficacité de la consultation qui encadre la problématique en terme de succès et d'échecs pour nous pencher sur les expériences telles qu'elles ont été vécues par les acteurs en présence.

Pour ce faire, nous allons donc, dans un premier temps, tenter de reconstruire la représentation que se font les groupes de la consultation publique. Il s'agit d'une analyse essentiellement qualitative et les données sont tirées des entrevues semi-dirigées que nous avons effectuées auprès des groupes.¹²⁹ Nous avons opté pour cette méthodologie puisqu'elle permettait aux groupes de s'exprimer librement. Ainsi, nous avons pu recueillir toute la richesse de leur interprétation. Par la suite, nous allons exposer les différentes stratégies déployées par les groupes dans le cadre de la consultation sur la réforme de la sécurité sociale. Les stratégies des groupes et leur représentation de la consultation sont étroitement liées. En effet, la stratégie découle de la perception que se fait le groupe de l'enjeu. Pour terminer, nous examinerons les implications de la consultation sur les groupes qui ont participé.

5.1 Les attentes et les stratégies des groupes

La consultation publique n'est pas un phénomène récent. Cependant, sa forme et son envergure prennent de plus en plus d'ampleur. Conséquemment, elle s'ouvre à un plus grand nombre d'acteurs. Selon certains auteurs, dont Leslie Pal, F. Leslie Seidle et Keith Banting, cette démocratisation du processus contribue à accroître les attentes des acteurs quant à la capacité d'atteindre un consensus plus représentatif.¹³⁰ Ainsi, advenant le cas que le

¹²⁹ Voir Annexe I, II, III, et IV pour la liste des groupes rencontrés ainsi que les questionnaires.

¹³⁰ Leslie Pal et F. Leslie Seidle, *loc. cit.*, p. 146 et Keith Banting, *loc. cit.*, p. 189.

processus se solde en échec, ces auteurs craignent que l'expérience contribue à accentuer les sentiments d'insatisfaction de la population à l'égard des institutions. Cette dimension est très importante dans le contexte actuel où la confiance du public envers le processus politique est en baisse. Alors, il faut se demander si les exercices consultatifs créent des attentes auprès du public et des groupes participants. Pour ce faire, nous avons demandé aux différents intervenants de décrire l'image qu'ils s'étaient faite de cet exercice et les raisons pour lesquelles ils ont décidé de participer.

La première constatation qui ressort des entrevues réalisées auprès des groupes est la méfiance généralisée envers la portée de la consultation publique. Contrairement à ce que les auteurs avaient envisagé, les "espoirs" des groupes envers la consultation sont très limités. En effet, tel que présenté précédemment, 26 groupes sur 32 considéraient que le gouvernement avait opté de consulter les groupes pour la forme. Nous avons ainsi comptabilisé tous les groupes qui, lorsque questionnés sur les motifs de leur participation et la représentation qu'ils se faisaient de la consultation, ont répondu qu'ils savaient d'entrée de jeu que leur positionnement n'allait avoir aucun impact sur la décision finale du gouvernement. Ce sentiment était d'autant plus exacerbé selon les groupes du fait que plusieurs mesures prévues dans la réforme de la sécurité sociale avaient déjà été mises en place avant la consultation.

Il faut noter que cette méfiance était également partagée par certains groupes malgré le fait qu'ils espéraient encore pouvoir influencer le gouvernement afin qu'il modifie son projet de réforme. Par exemple, un membre du Conseil catholique d'expression anglaise a révélé: "Je ne sais pas à quel point cette commission elle-même avait beaucoup d'impact sur le gouvernement. Notre but était d'assurer que s'il devait y avoir une réforme, qu'il n'y aurait

pas ce pelletage que nous envisagions."¹³¹ Alors qu'un membre du Conseil communautaire Côte-des-Neiges/Snowdon a affirmé: "On savait que le gouvernement allait aller de l'avant avec son projet de réforme... On a essayé du mieux qu'on pouvait pour infléchir le cours des choses dans une autre vision."¹³² Ainsi, en dépit du fait que certains groupes aient eu une perception négative de la portée et de l'utilité de la consultation, ils ont participé avec l'objectif implicite de tenter d'influencer l'agenda.

Malgré ces citations, les données illustrent que la généralisation voulant que les groupes d'intérêt cherchent à influencer les décisions du gouvernement n'est pas adéquate pour saisir les raisons qui poussent les groupes à participer à la consultation publique.

La consultation publique était perçue comme une occasion pour les groupes d'intervenir et d'exprimer leurs opinions ainsi que celles des personnes touchées par la réforme. En effet, 19 groupes sur 32 (59%) ont dit avoir participé pour présenter leur point de vue et se faire entendre. La prise de parole est une dimension importante dans la vie des groupes. D'ailleurs, un membre de Projet Genèse soutient: "on participe généralement aux commissions parlementaires, comités consultatifs, comités permanents de ceci et de cela chaque fois que c'est possible. Pas parce qu'on pense qu'ils font grand cas de nos opinions, mais parce que d'une part ça vaut la peine de le dire, ça vaut la peine d'utiliser tous les moyens possibles pour dire ce qu'on a à dire."¹³³ À la Coalition pour la survie des programmes sociaux, l'opinion est semblable "On voulait que notre point de vue soit connu mais on se disait de toute façon que l'exercice était pipé d'avance... On se disait ça sert à rien d'aller là faire l'exercice. Ce n'est pas de la démocratie quand tout est décidé. C'est plus

¹³¹ Tiré de l'entrevue avec le Conseil catholique de langue anglaise.

¹³² Tiré de l'entrevue avec le Conseil communautaire Côte-des-Neiges.

¹³³ Tiré de l'entrevue avec Projet Genèse.

une occasion de faire connaître le point de vue des groupes que l'occasion où le gouvernement décide véritablement les enjeux."¹³⁴

On peut donc voir la participation des groupes comme un choix stratégique. D'abord, 23 groupes sur 32 (72%) ont mentionné que leur stratégie était de présenter un mémoire et de participer à la consultation. Ils ont étalé leurs arguments et leurs positions pour que l'opinion de leurs membres soit entendue. Il est intéressant de noter que parmi les groupes qui ont défini ainsi leur stratégie, 6 groupes avaient fait allusion au jeu pour la décrire. Pour ces organisations, le fait de participer aux consultations publiques fait parti du jeu politique. Par exemple, un membre du Centre de développement économique et communautaire Centre-Nord (CDEC Centre-Nord) a affirmé que "à tout moment où tu fais une consultation, puis tu prends la parole pour apporter des choses, bien je pense que tu joues là où se fait la *game*."¹³⁵

Il y a également toute une dimension de visibilité pour les groupes lorsqu'ils prennent la parole. La consultation publique offre une tribune pour qu'ils puissent transmettre leurs opinions et diffuser leurs arguments. De plus, la présence des médias fait en sorte que les groupes peuvent rejoindre facilement le public et par conséquent, ils peuvent convaincre l'opinion publique, voire rallier de nouveaux membres. Cette position est clairement exprimée par un membre de la Fédération des étudiants universitaires du Québec (FEUQ): "La fédération se préparait à déposer un mémoire, ne serait-ce que pour profiter du dépôt, du fait d'être consultée, pour en faire une sortie médiatique, à ce moment-

¹³⁴ Tiré de l'entrevue avec la Coalition pour la survie des programmes sociaux.

¹³⁵ Tiré de l'entrevue avec le Centre de développement économique et communautaire Centre-Nord (CDEC Centre-Nord).

là, alerter la population sur les événements de la réforme... Donc, notre cible c'était moins le gouvernement que de convaincre l'opinion publique."¹³⁶

Par conséquent, ces groupes ont opté pour une stratégie de mobilisation afin de rejoindre la population générale et de rallier l'opinion publique à leur cause. Pour la Coalition pour la survie des programmes sociaux, la stratégie privilégiée était de "publiciser cet enjeu par des moyens traditionnels d'opposition."¹³⁷ La mobilisation contribue ainsi à une meilleure information du public puisque les médias couvrent généralement ces événements et diffusent les idées des groupes. D'ailleurs, 16 groupes sur 32, soit 50%, ont évoqué l'importance stratégique de mobiliser leurs membres. Le Conseil québécois de développement social décrit ainsi sa stratégie:

"C'est une stratégie qui considère que, même si on accepte de jouer le jeu, d'être sur les comités ministériels et de faire les consultations etc., on n'occulte pas le rapport de force qui doit exister pour influencer, et ce n'est pas juste par des démonstrations rationnelles, scientifiques etc., mais aussi par un rapport de force, un enracinement, une démonstration que cette opinion-là, elle est enracinée dans les groupes."¹³⁸

On retrouve également l'idée qu'ils ne doivent pas limiter leurs actions au cadre de la consultation. À la rigueur, leur participation donne une certaine légitimité au processus. Par conséquent, pour consolider leur rôle d'opposition et donner plus de visibilité à leur désapprobation du projet de réforme, les groupes vont manifester et faire pression de l'extérieur.

Un autre élément important qu'il faut souligner dans ces réponses est le choix de vocabulaire utilisé par les groupes. En effet, dans l'échantillon, 14 ont utilisé le mot "occasion" pour qualifier la consultation publique. Ce choix est intéressant puisque cela

¹³⁶ Tiré de l'entrevue avec la Fédération des étudiants universitaires du Québec.

¹³⁷ Tiré de l'entrevue avec la Coalition pour la survie des programmes sociaux.

¹³⁸ Tiré de l'entrevue avec le Conseil Québécois de Développement Social.

signifie que les groupes perçoivent la consultation comme une opportunité qui s'offre à eux, une circonstance qui se présente pour pouvoir intervenir, c'est une occasion à saisir.

L'action des groupes prend donc toute une dimension symbolique. Le fait de participer n'a pas de valeur en soi, mais devient un signe de prise de parole afin d'acquérir de la visibilité.

Une autre réponse soulevée par les groupes lors des entrevues est que la consultation publique est un moment privilégié pour entreprendre une réflexion et étoffer leur position. En fait, étant donné que la participation à la consultation consiste en la rédaction d'un mémoire présentant le point de vue du groupe quant à la réforme, cela lui permet de développer une analyse et d'étaler ses arguments. Au sein de notre échantillon, 10 groupes sur 32, soit 31%, ont évoqué ce motif. Selon un membre du Mouvement des travailleurs chrétiens (MTC), la consultation les "invite à donner un contenu au travail que nous faisons sur le terrain."¹³⁹ Afin de pouvoir présenter un mémoire, les groupes doivent prendre le temps de consulter leurs membres et réfléchir collectivement à la problématique. Dans le cours de ses opérations quotidiennes, un organisme n'a pas nécessairement les ressources pour entreprendre une démarche de réflexion et d'approfondir ses positions sur tous les enjeux. Le cadre de la consultation offre donc un incitatif pour le groupe puisqu'il devient une tribune, un lieu pour qu'il puisse exprimer son point de vue.

Ainsi, leur stratégie d'action portait sur le long terme. La rédaction du mémoire était vue comme un moyen d'approfondir le discours du groupe et ses connaissances. Par ailleurs, 10 groupes sur 32 (31%) ont choisi comme stratégie de faire une éducation des membres sur les enjeux de la réforme. Pour plusieurs de ces groupes, les résultats de la consultation

¹³⁹ Tiré de l'entrevue avec le Mouvement des travailleurs chrétiens.

étaient prévisibles et ils avaient l'impression que leur positionnement n'aurait aucun poids. Par conséquent, ils ont plutôt choisi de profiter de l'occasion pour voir à la conscientisation et la sensibilisation de leurs membres. La réforme de la sécurité sociale s'est déroulée dans le contexte d'une remise en question globale des politiques sociales. Les groupes voulaient donc que leurs membres comprennent et saisissent clairement le contexte général de la réforme. L'éducation de la base devient alors, à long terme, un outil stratégique pour les groupes puisque les membres s'approprient des enjeux. Ces stratégies d'éducation et d'apprentissage reposent sur des actions à "l'interne".

Pour certains groupes, participer aux consultations publiques faisait parti de leurs tâches. En effet, 6 groupes sur 32 ont dit que leur devoir en tant qu'organisme était de représenter les intérêts de leurs membres auprès du gouvernement. Ils remplissaient ainsi leur rôle. Lorsque cette raison a été évoquée par certains groupes, de pair on a remarqué que le sentiment du devoir envers les membres était prononcé. Par exemple, les propos tenus par un membre du Syndicat international des métiers de la construction illustre bien ce cas. Il considère qu'en refusant de participer "on passerait à côté d'une tâche importante qu'on a vis-à-vis de nos membres que l'on représente. Je trouve que c'est comme une mission qu'on a à remplir; je vais vous dire, c'est une mission morale. Ça rentre dans notre mandat comme association syndicale."¹⁴⁰ La consultation publique offre ainsi un cadre dans lequel les groupes peuvent concrètement exercer leur rôle, soit de représenter les intérêts de leurs membres.

Pour terminer, 5 groupes sur 32 (16%) ont également avoué avoir participé à la

¹⁴⁰ Tiré de l'entrevue avec le Conseil international des métiers de la construction.

consultation par principe pour exercer leurs droits démocratiques. En fait, ces groupes revendiquent généralement depuis plusieurs années l'élargissement des débats entre l'État et la société civile. Ils considèrent que la population doit prendre part aux décisions politiques et par conséquent, ils font pression auprès du gouvernement pour qu'il instaure des lieux de débats et d'échanges. Selon le Conseil des syndicats nationaux (CSN), "c'est des conditions d'exercice de la démocratie. Ça serait bien épouvantable si ces questions-là formellement ne seraient pas l'objet d'un débat public. La CSN revendique de façon constante l'organisation d'un débat sur les législations qui ont des incidences importantes sur la population."¹⁴¹

Les groupes qui partagent cette vision de la consultation sont principalement des organismes établis et reconnus sur la scène politique québécoise, tels que la CSN, la Centrale de l'Enseignement du Québec (CEQ), EPOC Montréal ainsi que la Ligue des droits et libertés. Tous ces groupes existent depuis plus de 25 ans. Ils ont une longue histoire de participation politique et d'interventionnisme. Ils ont su développer au fil des années ce discours et conséquemment encouragent les actions de l'État qui permettent d'instaurer des échanges entre les acteurs sociaux et étatiques. Par ce fait, ils s'efforcent de participer lorsque le gouvernement organise des consultations publiques.

Enfin, les raisons soulevées par les groupes pour expliquer leur participation découlent de leur représentation de la consultation publique. Les groupes qui ont participé à la consultation sur le projet de réforme de la sécurité sociale sont motivés essentiellement par d'autres motifs que celui d'apporter des changements au projet proposé. Il y a deux dimensions de l'action des groupes à signaler. D'une part, il y a des actions symboliques qui évoquent les représentations du devoir, de la démocratie, de la présence et de la prise de

¹⁴¹ Tiré de l'entrevue avec le Conseil des Syndicats Nationaux (CSN).

parole. D'autre part, il y a des actions à "l'interne" destinées à fortifier l'organisation, soit par l'éducation et l'apprentissage.

En effet, le cadre de la consultation est perçu comme une circonstance propice pour que les groupes donnent un sens à leur travail soit en développant leurs positions, en prenant la parole et en remplissant leur rôle de représentation. Malgré le fait qu'ils soient méfiants des desseins de l'État et qu'ils croient que la consultation n'aura pas d'impact sur la politique résultante, ils vont néanmoins saisir l'occasion qui se présente et la tribune qui s'offre à eux. Par ailleurs, étant donné qu'une grande majorité des groupes estimait que les résultats de la consultation étaient déterminés d'avance, elle a préféré miser sur des stratégies à long terme telles que l'éducation des membres et la consolidation de l'organisme en étoffant leurs arguments à travers la rédaction d'un mémoire.

Par ailleurs, le cadre de la consultation favorise la mobilisation des acteurs sociaux. Dans notre cas, plusieurs groupes ont révélé que la cible de leur action n'était pas le gouvernement puisque sa décision était déjà prise, alors ils ont concentré leur énergie pour influencer l'opinion publique. En ayant recours à des outils de protestation, les groupes tentaient d'attirer l'attention de la population et des médias pour véhiculer leurs opinions. Dans ce sens, le fait de participer à la consultation avait une utilité pour les groupes. L'intérêt pour ceux-ci est qu'ils pouvaient tirer avantage des actions posées à d'autres fins que celles de la consultation.

5.2 Évaluation des stratégies selon les groupes

L'évaluation vise à mesurer la portée et l'efficacité des stratégies déployées par les groupes. Elle se mesure en fonction des objectifs qu'ils se donnent au départ. Cependant,

comme nous avons établi précédemment, l'utilité retirée par les groupes n'est pas nécessairement déterminée par les résultats relevant directement de la consultation.

L'appréciation que font les groupes de leur participation découle de leur interprétation des événements et de leur taux de réussite. C'est donc à partir de la perspective des groupes que les résultats doivent être évalués.

Tableau XIII: Évaluation des groupes de leurs stratégies

	Bilan		
	succès	échec	mitigé
groupes	9%	44%	47%

Parmi notre échantillon, 15 groupes sur 32 (44%) ont dressé un bilan négatif de leur participation à la consultation sur le projet de réforme. Deux explications ont été rapportées par ces groupes et il est important de les distinguer. D'une part, 9 sur 15 estimaient que leur participation était minime dans la balance des choses et par conséquent, elle ne pouvait avoir d'incidences sur le projet de réforme. La capacité d'agir de ces groupes était limitée de par leur taille et la portée de leurs revendications. D'ailleurs, c'est un sentiment généralement partagé par la presque totalité des groupes locaux. "On était trop petit et on était au niveau local"¹⁴², "je pense que c'était surtout les grands groupes avec des grands enjeux qui ont eu un impact, mais des petits groupes qui demandaient quelque chose pour une petite minorité, ç'a seulement intéressé quelques députés présents qui trouvaient que c'était intéressant"¹⁴³, "notre petite participation là-dedans, c'était un grain de sable, c'est une goutte d'eau"¹⁴⁴, et

¹⁴² Tiré de l'entrevue avec la Corporation de développement communautaire de Rond-Point.

¹⁴³ Tiré de l'entrevue avec l'Association multi-ethnique personnes handicapées.

¹⁴⁴ Tiré de l'entrevue avec la corporation de développement économique et communautaire Centre-Nord.

"je pense qu'on a été juste un petit rouage parmi plein d'autres rouages"¹⁴⁵; tels sont quelques exemples des commentaires recueillis lors des entrevues. On peut donc voir que les groupes qui représentaient des intérêts plus locaux jugeaient que leur place n'était pas significative et que leurs actions avaient peu de portée dans le processus de consultation.

Pour les 6 autres groupes qui ont dressé un bilan négatif, ils ont évalué leurs actions en rapport avec les résultats globaux compris dans le contenu la réforme. Ils estimaient que l'agenda du gouvernement était déterminé d'avance et qu'en bout de ligne, la consultation n'a rien produit. Par ce fait, ils avaient généralement le sentiment que le temps et l'énergie investis dans leur participation dépassaient les bénéfices qu'ils avaient retirés de la visibilité et de la diffusion de l'information. Par exemple, un membre de la Centrale de l'Enseignement du Québec (CEQ) a dit: "Je ne crois pas que les résultats ont été à la hauteur des énergies qui ont été investies, pour ce qui est de ce dossier-là"¹⁴⁶. De même, un membre de Relais-Femmes a affirmé que leur participation n'"a rien donné. Ç'a mobilisé beaucoup d'énergie pour avoir de toute façon des coupures majeures dans les programmes sociaux."¹⁴⁷

Les organisations qui partagent cette opinion sont principalement de grandes organisations provinciales, soit la CSN, la CEQ, Relais-Femmes (qui travaillait de près avec la Fédération des Femmes du Québec) et la FEUQ. Ce sont des acteurs établis et reconnus sur la scène politique. Par conséquent, ils sont fréquemment sollicités à l'intérieur du processus décisionnel. Dans le cadre de la consultation sur la réforme de la sécurité sociale, ces groupes ont investi beaucoup d'argent et d'énergie afin d'organiser des grandes manifestations. Malgré le fait que leurs espoirs étaient limités en ce qui a trait à la

¹⁴⁵ Tiré de l'entrevue avec la Corporation de développement communautaire Brome-Missisquoi.

¹⁴⁶ Tiré de l'entrevue avec la Centrale de l'Enseignement du Québec (CEQ).

¹⁴⁷ Tiré de l'entrevue avec Relais-Femmes.

consultation, leurs actions n'ont pas eu les résultats escomptés au niveau de la décision du gouvernement sur le projet de réforme.

Quant aux autres groupes, 16 ont eu un bilan mitigé de leur participation, soit 47%. Ils ont tous affirmé d'emblée que leur stratégie n'avait pas été efficace en se rapportant aux résultats de la consultation puisque la réforme de la sécurité sociale a été mise en place sous différentes facettes. Ainsi, plusieurs groupes ont basé leur évaluation sur leur capacité d'influencer l'agenda gouvernemental et ce, en dépit du fait qu'ils considéraient au départ que tout était décidé d'avance. Cette évaluation vient contredire la représentation de leur pouvoir d'influence. Cependant, ils ont nuancé leur réponse en affirmant que leur stratégie avait été efficace en raison des avantages qu'ils avaient tirés de leur participation.

Selon, 11 de ces groupes, le succès de la consultation découle du fait qu'elle a permis d'éduquer un grand nombre de personnes sur les enjeux de la réforme. Pour ces groupes, les résultats de leurs actions sont supérieurs à leurs attentes. Dans cette optique, un membre de Solidarité populaire Estrie indique que:

"si l'objectif c'était de se servir de ce moment-là malheureusement qui nous était offert pour davantage faire de l'éducation politique, de faire de l'éducation sociale et de renforcer nos propres rangs, de développer davantage un rapport de force, non pas juste à court terme contre la réforme, mais un rapport de force à long terme contre le gouvernement à développer des ponts entre les secteurs etc., moi je crois que oui, ç'a été efficace."¹⁴⁸

Un autre exemple est celui du Comité d'adaptation de la main-d'oeuvre handicapée (CAMO). Un de leur membre soutient que: "ç'a été efficace dans le sens que ça fait circuler l'information et ç'a suscité des discussions. Dans le sens d'avoir influencé la réforme, non je ne pense pas. Je fais une distinction là."¹⁴⁹

¹⁴⁸ Tiré de l'entrevue avec Solidarité populaire Estrie.

¹⁴⁹ Tiré de l'entrevue avec le Comité d'adaptation de la main-d'oeuvre handicapée (CAMO).

Par ailleurs, 2 groupes parmi les 16 avaient comme stratégie de se servir de l'occasion offerte par la consultation pour se positionner publiquement sur certains enjeux. Ainsi, ils pourraient réitérer certaines demandes au gouvernement en se référant aux positions prises lors de ces consultations. Le cas de la Ligue des droits et libertés expose bien cette stratégie. "Nous avons des espoirs très limités. Il s'agissait plutôt de placer des "repères" pour revenir à la charge éventuellement. Un de nos objectifs était pour nous de placer des pions pour pouvoir relancer le gouvernement à partir de ce que l'on avait dit lors des consultations."¹⁵⁰ En agissant ainsi, ces deux groupes ont construit leur mémoire et leur argumentaire autour d'enjeux plus globaux au-delà du cadre de la réforme de la sécurité sociale. Ils considèrent donc que leur stratégie a été efficace malgré les résultats émanant de la consultation.

Parmi ces 16 groupes, deux autres groupes s'étaient fixés comme stratégie d'acquérir de la visibilité. Leur participation a permis de faire connaître leur organisation et conséquemment de se faire inviter ultérieurement à d'autres consultations comme celle sur la réforme de la sécurité sociale. Leur expérience s'est donc avérée positive.

Enfin, trois groupes au sein de notre corpus (9%) ont affirmé que leur participation était efficace et qu'ils avaient réussi à faire passer leur message auprès du gouvernement. Il s'agit du Conseil du Patronat, d'EPOC Montréal et du Syndicat international des métiers de la construction. En fait, contrairement aux autres groupes rencontrés, ceux-ci n'étaient pas complètement opposés à la réforme envisagée. Ils soutenaient plusieurs composantes du projet proposé. En fait, ils avaient moins une attitude de confrontation que les autres

¹⁵⁰ Tiré de l'entrevue avec la Ligue des droits et libertés.

groupes et ils étaient conciliant avec certaines mesures. De plus, ils considéraient tous qu'ils avaient un pouvoir d'influence lors des consultations. Par conséquent, ils croient que leur participation a été une expérience positive et que certaines de leurs positions ont été retenues dans le rapport final de la consultation. Par exemple, le Conseil du Patronat évalue que 30% des éléments qu'il a proposé lors des consultations ont été repris dans le rapport final.¹⁵¹

Pour terminer, parmi les 35 groupes rencontrés, 5 ont accordé une importance au fait que les membres siégeant sur la commission parlementaire leur aient posé des questions. Ils ont apprécié que les membres de la commission s'intéressent à leur problématique particulière et puis qu'ils cherchent à en savoir plus. À cet effet, un permanent à l'Association de réhabilitation du Québec a affirmé: "on s'est démarqué, ils nous l'ont dit. On était les seuls avec un autre discours, une autre problématique."¹⁵² Par ailleurs, un membre d'EPOC Montréal a dit: "M. Cauchon et les membres posaient des questions ... je sentais que c'était vraiment une consultation."¹⁵³ Ainsi, pour ces quelques groupes, le fait d'être questionnés suite à la présentation de leur mémoire était un indicateur qu'ils avaient été écoutés et que leur message avait été entendu.

L'analyse qualitative révèle que la plupart des groupes ont jugé de façon positive leur expérience de participation à la consultation malgré le fait qu'ils n'ont pas pu influencer le contenu de la réforme. L'évaluation de leur stratégie était conséquente avec la représentation de leur place dans la consultation publique. Ainsi, la majorité des groupes représentant des intérêts locaux avait une appréciation modeste de leur capacité d'agir

¹⁵¹ Tiré de l'entrevue avec le Conseil du Patronat.

¹⁵² Tiré de l'entrevue avec l'association de réhabilitation du Québec.

¹⁵³ Tiré de l'entrevue avec EPOC Montréal.

puisque ceux-ci se percevaient comme des acteurs de moindre importance dans l'ensemble du processus consultatif de par leur taille et leur portée. De même, plusieurs groupes provinciaux, dont les grandes organisations syndicales, étaient conscients qu'ils occupaient une place privilégiée dans le processus de consultation à cause des intérêts qu'ils représentaient. Ils ont donc dressé un bilan négatif de leur stratégie puisqu'ils n'ont pas eu l'impact escompté.

Les critères d'évaluation qu'ils ont retenus étaient directement rattachés aux stratégies qu'ils avaient déployées. Ainsi, malgré le fait que plusieurs mesures prévues dans le projet de loi ont été mises en place et que la consultation n'a pas eu de véritable impact au niveau de la prise de décision politique, on ne peut pas voir l'expérience des groupes comme ayant été un échec. Vue de la perspective des groupes, la majorité considère que leur participation a été un succès en partie à cause des bénéfices qu'elle a retirés au niveau de la vie politique en général.

5.3 Impact de la consultation sur la pratique des groupes

Il est important en examinant la participation des groupes à la consultation publique de regarder non seulement ce qui s'est passé mais également de voir qu'elles ont été les suites de cette action. Pour ce faire, nous avons tiré de la littérature, les débats qui existent autour de l'impact de la participation des groupes. Nous allons mettre à épreuve ces hypothèses et les confronter aux événements qui se sont déroulés lors de la consultation sur la réforme de la sécurité sociale. Nous avons retenu trois hypothèses de la littérature qui traitent de la pratique des groupes et de leur place dans le système politique.

5.3.1 Compétition versus coopération

La consultation publique par définition est un lieu où les divers acteurs sociaux et étatiques se rencontrent en vue d'atteindre un consensus sur un projet politique ou une politique publique précise. Selon Alan Cairns et Cynthia Williams, ce type d'institution consultative, de par sa nature, instaure un climat de compétition entre les groupes.¹⁵⁴ Dans cette optique, chaque groupe fait des demandes particulières auprès du gouvernement pour voir aux intérêts de ses membres. Par conséquent, il entre en concurrence avec les autres groupes puisque tous les groupes tentent de tirer des avantages du gouvernement en même temps.

L'objet que nous voulons vérifier par cette hypothèse est la compétition qui existe entre les groupes. Seul un groupe a fait la remarque lors des entrevues qu'il avait le sentiment d'être en compétition avec les autres groupes. En effet, un membre de l'Association des services de réhabilitation du Québec a décrit ainsi ce sentiment:

"Un moment donné j'écoutais les gens parler, il faut qu'ils priorisent les femmes, les jeunes. Il faut qu'ils priorisent les handicapées, fait que là tu as l'impression que quand ils travaillent de cette façon là, que toi quand tu arrives, puis que tu dis qu'il faut prioriser les gens qui ont un casier judiciaire, c'est comme si c'était au fond une lutte. C'est les femmes ou c'est les détenus. C'est ridicule de penser comme cela, mais des fois dans la façon que le système fonctionne, quand tu arrives, tu as quasiment cette impression-là."¹⁵⁵

Étant donné que nous avons recensé uniquement un cas qui pourrait nous porter à croire qu'il s'est instauré un climat de compétition entre les groupes, pour valider l'hypothèse, nous allons donc procéder par un raisonnement inverse. Nous avancerons qu'il

¹⁵⁴ A. Cairns et C. Williams, *loc. cit.*, p. 42

¹⁵⁵ Tiré de l'entrevue avec l'Association des services de réhabilitation du Québec.

y a compétition lorsqu'il n'y a pas coopération. Alors, si les groupes sont en compétition, il devrait y avoir relativement peu de rapports entre groupes ayant des intérêts différents. En procédant par une logique inverse, nous pouvons utiliser comme indicateur de collaboration à la fois la quantité et la qualité des contacts qui s'établissent entre les groupes. Ceci n'aurait pas été possible en retenant la compétition comme indicateur puisque la qualité des contacts en période de concurrence est difficile à évaluer.

Nous allons donc procéder en deux étapes. D'une part, nous allons prendre comme indicateur, le nombre de groupes qui ont eu des contacts avec d'autres. Nous distinguerons également les contacts effectués entre groupes avec les mêmes intérêts et entre groupes avec des intérêts distincts. La variable dépendante sera la collaboration entre les groupes. L'unité d'analyse sera les groupes. Afin de pouvoir interpréter les résultats, nous allons mesurer les contacts en mettant en relief trois différentes caractéristiques des groupes.

D'une part, nous allons vérifier notre hypothèse auprès des regroupements et des groupes autonomes. Nous avons traité comme distincts les groupes dont le membership est essentiellement composé d'autres groupes. Ces groupes prennent surtout la forme de tables de concertation et de regroupements communautaires et par conséquent, ils ont naturellement des contacts auprès d'autres groupes.

Par ailleurs, nous allons comparer les rapports entre les groupes en distinguant le positionnement des groupes. Par conséquent, nous allons regrouper les organisations en deux catégories, celles qui étaient contre la réforme et celles qui étaient favorables. Nous sommes conscient que les positions des groupes n'étaient pas si tranchées et c'est une des limites de ce découpage. Néanmoins, nous avons tenté de dégager l'opinion générale du

projet de réforme telle qu'exprimée lors des entrevues. Pour la plupart, les groupes ont clairement présenté leur positionnement.

Finalement, nous avons retenu l'expérience antérieure de participation à ce type de consultation. Nous avons séparé en deux catégories les groupes qui avaient participé à plus de trois consultations et les groupes qui avaient participé à trois ou moins. L'objectif de ce découpage était de voir si l'expérience avait été un facteur explicatif du niveau de contacts entre les groupes.

Dans un deuxième temps, nous allons procéder à une analyse qualitative des contacts entre les groupes. Afin de déterminer si les groupes sont en compétition ou coopèrent, il est nécessaire d'examiner de près les rapports qu'ils entretiennent. Il s'agira donc de voir les types de contacts et leur étendue. La qualité des contacts nous enseigne sur le niveau de collaboration qui existe entre les groupes. Par exemple, on peut croire qu'il y a une étroite collaboration entre les groupes lorsqu'un groupe partage de l'information et des documents, élabore une stratégie commune ou même des arguments communs. Les données sont recensées à partir des entrevues lors desquelles les groupes nous ont décrit leurs actions dans le cadre de la consultation. Nous leur avons également demandé précisément s'ils avaient eu des contacts avec d'autres groupes et le cas échéant, quelle forme avait pris ces contacts.

Tableau XIV: Les contacts entre groupes en fonction du type

Type de groupe	aucun contact	contacts	contacts selon les groupes***	
			mêmes intérêts	intérêts distincts
regroupement*	8%	92%	58%	92%
autonome**	27%	73%	69%	75%

*n=13

**n=22

***Les pourcentages de cette colonne dépassent le 100% puisque des groupes ont eu des contacts à la fois avec des groupes à intérêts distincts et avec les mêmes intérêts.

Tableau XV: Les contacts entre les groupes en fonction de leur expérience de consultation

Expérience de consultation	aucun contact	contacts	contacts selon les groupes	
			mêmes intérêts	intérêts distincts
beaucoup*	46%	54%	100%	86%
peu**	9%	91%	55%	85%

*n=13

**n=22

Tableau XVI: Les contacts entre groupes en fonction de l'agenda

Agenda des groupe	aucun contact	contacts	contacts selon les groupes	
			mêmes intérêts	intérêts distincts
pour*	100%	---	---	---
contre**	16%	84%	67%	85%

*n=3

**n=32

Les données du tableau XIV révèlent que les groupes autonomes ont entretenu moins de liens avec d'autres organismes par rapport aux regroupements. En effet, 12 sur 13 regroupements (92%) ont établi des contacts à l'extérieur de leur organisme. Ces organisations sont fréquemment approchées par des groupes extérieurs afin de travailler en collaboration. Il est également intéressant de noter que ces regroupements ont nettement

moins de contacts avec d'autres groupes ayant les mêmes intérêts. Ces groupes forment d'emblée des tables de concertation où se rencontrent des groupes représentant des intérêts divers. De plus, ce sont principalement des regroupements locaux et régionaux qui s'intéressent aux enjeux et à la façon qu'ils se traduisent sur leur territoire. Ainsi, dans la mesure où chaque groupe a une problématique particulière, il devient difficile de s'associer avec d'autres groupes similaires.

Néanmoins, il y a un fort taux de contacts entre les regroupements et des associations représentant des intérêts différents. En effet, 11 groupes sur 12 ont eu des contacts avec des groupes qui représentaient des intérêts différents. En fait, ces groupes ont eu tendance à s'associer avec des associations différentes pour avoir une meilleure appréciation des enjeux de la réforme. Comme nous le verrons ultérieurement, les groupes provinciaux ont élaboré des documents et des outils d'information dont se sont servis plusieurs des regroupements pour prendre connaissance des différentes mesures comprises dans la réforme.

Les données du tableau XV illustrent que les groupes ayant moins d'expérience ont eu davantage de contacts que les groupes habitués au processus. En effet, parmi ces groupes, 17 sur 20 (91%) ont entretenu des liens avec d'autres organismes. On peut croire qu'étant à leurs premières expériences, ces groupes ont fait appel à d'autres afin de les guider dans le processus de consultation. Ils ont eu de plus contacts avec des groupes à intérêts distincts. Par ailleurs, 7 sur 13 groupes expérimentés au niveau des consultations ont eu des liens avec d'autres organismes. Tous ces groupes ont été en contact avec des organismes similaires mais ils ont quand même eu beaucoup de contacts avec des groupes à intérêts distincts. Néanmoins, 6 sur 13 groupes avec de l'expérience n'ont pas eu de contacts

avec d'autres groupes. Ils ont l'habitude de participer aux consultations publiques et de rédiger des mémoires. Ce travail fait parti de leurs opérations courantes. Par conséquent, ils ne voient pas la nécessité de s'associer à d'autres groupes. Pour l'essentiel, leur participation se limite à la rédaction et la présentation du mémoire

En ce qui a trait au tableau XVI, les groupes opposés à la réforme ont au contraire eu tendance à travailler en collaboration. En effet, 27 groupes sur 32 (84%) ont eu des contacts avec d'autres groupes. Dans ce cas, les contacts auprès des groupes ayant des intérêts distincts étaient plus élevés qu'auprès des groupes ayant les mêmes intérêts. Les groupes qui étaient en faveur de la réforme n'ont eu aucun contact avec d'autres organismes. Cette donnée se démarque de l'ensemble des tableaux.

En effet, les résultats obtenus dans cette analyse démontrent que, de façon générale, la collaboration entre les groupes a été importante. D'ailleurs, les pourcentages de contacts dans toutes les catégories examinées sont supérieurs à 50%, mis à part les groupes favorables à la réforme. Afin de donner un sens à ces résultats, il est nécessaire de se pencher sur l'analyse qualitative pour mieux comprendre quelles formes ont pris ces contacts.

Les trois groupes qui étaient favorables à la réforme sont le Conseil international des métiers de la construction, le Conseil du Patronat et EPOC Montréal. Dans le cas du Conseil international des métiers de la construction, un permanent de l'organisation nous a expliqué que leurs membres étaient particulièrement touchés par une mesure sur la période d'admissibilité à l'assurance-emploi. Le gouvernement avait proposé de comptabiliser les heures de travail accumulées au lieu des semaines de travail. Étant donné que les travailleurs de la construction sont surtout des travailleurs saisonniers, cette nouvelle mesure leur était

avantageuse.¹⁵⁶ De façon générale, le Conseil travaille en collaboration avec les autres centrales syndicales. Cependant, dans le cas de la réforme, ils n'ont pas travaillé ensemble puisqu'ils avaient des intérêts différents. Les grandes centrales syndicales étaient opposées à la réforme.

Dans le cas du Conseil du Patronat et d'EPOC Montréal, leurs membres étaient principalement des entreprises et des gens du milieu des affaires. Leur participation s'est limitée à la rédaction d'un mémoire et à la présentation devant le Comité permanent du développement des ressources humaines.

Par ailleurs, notre analyse qualitative révèle que la collaboration entre les groupes a été canalisée au travers de deux organisations principales, la Coalition pour la survie des programmes sociaux et Solidarité populaire du Québec (SPQ). Ces deux groupes ont organisé des tables de concertation ponctuelles au cours de la période entourant la consultation publique. Ces lieux de discussion ont servi de catalyseur à la collaboration en favorisant la mise en commun des efforts déployés par les groupes. D'ailleurs, au sein de notre corpus, plus de la moitié des groupes (56%) ont mentionné avoir travaillé avec soit SPQ ou la Coalition pour la survie des programmes sociaux, voire les deux.

Par ailleurs, les entrevues ont révélé que les centrales syndicales au Québec, la CSN, la CEQ et la FTQ ont joué un rôle d'avant-scène auprès des groupes. Elles ont soutenu les efforts de mobilisation de certains groupes. Par exemple, elles ont fourni de l'argent aux regroupements étudiants pour les aider à financer une manifestation pan-canadienne sur la colline parlementaire. Elles ont également donné des affiches aux différents groupes lors des manifestations. Elles avaient avantage à stimuler les mouvements de contestation

¹⁵⁶ Tiré de l'entrevue avec le Conseil international des métiers de la construction.

puisque cela consolidait leur rapport de force auprès du gouvernement et créait un momentum pour stimuler la mobilisation de leurs propres membres.

Dans le cadre des rencontres, les groupes participants se sont entendus pour agir en concert. À cet égard, les contacts entre les groupes allaient au-delà d'un simple échange d'information. Il y a eu une véritable culture de mise en commun qui s'est développée tant au niveau des analyses, des argumentaires qu'au niveau de la rédaction du mémoire. Par exemple, un membre de la CSN raconte que la centrale syndicale a :

"travaillé avec SPQ et les groupes populaires, travaillé à développer des positions, échange d'information et d'analyse avec ce regroupement. Ça aidé à bâtir l'argumentaire puis à harmoniser des positions. D'abord ça s'est fait avec les centrales, ensuite avec les centrales et les groupes populaires. Je vous dit il y avait des sensibilités qui pouvaient être différentes mais ça'a permis des convergences de positions."¹⁵⁷

De plus, un membre du Conseil québécois de développement social décrit ainsi la collaboration à cette époque :

"Il y a eu certaines rencontres pour établir entre nous quel clou on choisirait de planter donc, il y a eu des échanges je dirais plus au niveau de la préparation du mémoire, d'information, mais aussi de dire si vous faites cela, bien nous on va insister plus sur ce clou-là par exemple. On a travaillé avec les étudiants, les femmes, Coalition pour la survie des programmes sociaux, SPQ... Donc on a pu avec ces différents mouvements-là, on a eu une certaine communauté d'analyse mais dans nos conclusions puis dans nos recommandations, on a mis peut-être plus l'accent sur certaines choses. Donc il y a eu comme un peu de stratégie de complémentarité à ce niveau-là d'information mutuelle tout le temps et d'appuis mutuels, si tu veux, dans nos démarches donc que ce soit une manif par exemple et puis d'ensuite s'échanger des outils de formation."¹⁵⁸

C'est ainsi qu'au niveau du contenu des demandes soumises au gouvernement par certains groupes, il y a eu collusion. Plus de la moitié des groupes a, au préalable, fait des

¹⁵⁷ Tiré de l'entrevue avec la CSN.

¹⁵⁸ Tiré de l'entrevue avec le Conseil Québécois de développement social.

concessions entre eux sur les enjeux à privilégier. Ces échanges se sont faits en large partie de façon tacite entre les groupes. Par exemple, un membre de la Fédération des associations étudiantes de l'Université de Montréal (FAECUM) a soutenu qu'il "appuyait les groupes qui étaient contre la réforme, mais l'argumentaire et la plate-forme de l'association étaient dirigés vers le financement postsecondaire. Ça nous a été dit de façon officieuse et non officielle qu'on aurait pu faire plus pour les autres pans de la réforme."¹⁵⁹ De même, la Fédération des Femmes du Québec et Québec Native Women, se sont entendus sur certains éléments qui devaient se retrouver dans leur mémoire respectif.¹⁶⁰

Pour ces groupes, SPQ et la Coalition pour la survie des programmes sociaux étaient des lieux où ils pouvaient puiser de l'information et des documents sur les mesures comprises dans la réforme. C'était un carrefour d'échange où les groupes se rencontraient pour travailler les dossiers ensemble et coordonner leurs activités. Les réseaux d'alliances émergent de ces points de rencontre. Ces réseaux existent en permanence mais, ils se sont plus animés pendant la période de consultation puisque les groupes ont augmenté leurs activités.

D'ailleurs, lors des entrevues, 15 groupes sur 32 (47%) ont affirmé que ce fut un moment de grandes solidarités. La vie politique des groupes était en effervescence et il y avait un bouillonnement d'activités au niveau de la société. Ce courant de solidarité est en quelque sorte une conséquence des nombreux contacts entre les groupes puisqu'il s'est développé à ce moment-là un esprit d'entraide et de camaraderie.

¹⁵⁹ Tiré de l'entrevue avec la Fédération des Associations Étudiantes de l'Université de Montréal (FAECUM)

¹⁶⁰ Tiré de l'entrevue avec Québec Native Women.

Quelques groupes ont également fait la remarque que les contacts entre groupes avaient permis d'éliminer certaines divisions qui existaient au sein du mouvement et de rétablir les ponts de communication. Par exemple, au moment de la consultation sur la réforme de la sécurité sociale, la Fédération des femmes du Québec (FFQ) n'avait pas travaillé en collaboration avec sa contrepartie canadienne, le National action committee on women (NAC) pour des raisons idéologiques suite aux négociations constitutionnelles de Charlottetown.¹⁶¹ Toutefois, le cadre de la consultation a incité ces groupes à se rallier et depuis, ils collaborent sur plusieurs dossiers.

De plus, au niveau de la FAECUM, on a également vu les scissions entre les groupes s'effacer de façon temporaire. Un membre soutient que l'expérience a "permis de développer plus de liens avec les associations marginales avec lesquelles nous partageons que quelques points en commun. Ce fut des alliances temporaires."¹⁶² Qu'il soit ponctuel ou de plus longue durée, un des impacts non négligeables de la consultation est de rapprocher les groupes et d'atténuer les divisions.

L'analyse qualitative vient confirmer qu'il y a eu effectivement dans la majorité des cas une étroite collaboration entre les groupes pendant la période de la consultation publique. Cette coopération a pris plusieurs formes, principalement par le partage d'information et de documents, la mise en commun des analyses et des argumentaires ainsi que des appuis au niveau de la mobilisation. Par conséquent, l'hypothèse de départ est infirmée. La consultation ne contribue pas à accentuer la concurrence entre les groupes. Au contraire, elle a favorisé la collaboration entre les groupes.

¹⁶¹ Tiré de l'entrevue avec Relais-Femmes.

¹⁶² Tiré de l'entrevue avec la FAECUM.

Ces résultats sont importants puisqu'ils viennent du même coup contredire plusieurs éléments contenus dans la littérature sur les groupes et la consultation publique. D'une part, on retrouve depuis quelques années au sein de la littérature, une tendance à percevoir les groupes comme étant refermés sur leurs intérêts et donc incapables d'avoir une vision générale des enjeux. Ainsi, ils sont qualifiés de 'special interests groups'. C'est dans cet ordre d'idée que se situent les conséquences attendues par Alan Cairns et Cynthia Williams suite à un accroissement de la compétition entre les groupes.

Ils envisagent une multiplication des particularismes et une plus grande sectorisation des groupes. Un parallèle peut être fait avec l'interprétation de Gilles Bourque et Jules Duchastel. Ils estiment que la judiciarisation de la politique a eu un effet de fractionnement et d'éclatement de la société canadienne en "une citoyenneté d'ayants droits, centrée sur la particularité des intérêts qui divisent malgré tout la collectivité à l'intérieur d'une même sphère publique."¹⁶³ Par ailleurs, l'échec des négociations constitutionnelles a renchérit chez plusieurs auteurs l'idée que les groupes sont incapables de faire des concessions lors des échanges.

Cependant, les données sur les rapports qui se sont établis entre les groupes prouvent le contraire. En effet, le fait que les groupes aient travaillé en collaboration sur le fond de la réforme et des revendications à apporter lors de la consultation au travers des réseaux d'alliances existants démontre que les groupes n'étaient pas uniquement préoccupés par leurs propres intérêts. Ils ont effectivement réussi à travailler en commun sur les enjeux globaux de la réforme. Ainsi, la tendance à percevoir les groupes comme des "special interest groups" n'est pas justifiée.

5.3.2 L'institutionnalisation des groupes

Une des craintes soulevées dans la littérature quant aux impacts que peuvent avoir le recours à la consultation publique sur l'action des groupes est qu'ils se professionnalisent. C'est-à-dire que leur occupation principale devient la rédaction et la présentation de mémoires. Ils seront ainsi intégrés aux institutions et perdront leur distance quant au système politique, même leur rapport de force. Dans cette optique, les groupes cèdent leur fonction de revendication au profit des voies plus institutionnelles. Pour vérifier si ces impacts se concrétisent, nous allons examiner les événements qui se sont déroulés lors de la consultation. Nous allons reprendre l'hypothèse avancée dans la littérature. Les groupes qui participent à la consultation publique ont tendance à s'institutionnaliser.

Afin de valider cette hypothèse, nous allons vérifier la présence d'indicateurs illustrant différentes facettes de l'institutionnalisation des groupes. Seulement trois seront retenus, mais il convient de noter que nous aurions pu également en choisir d'autres. L'indice le plus fréquemment retenu dans la littérature qui porte les auteurs à croire que l'institutionnalisation des groupes peut se produire dans un tel cas est le déclin du militantisme.

Par ailleurs, certains auteurs appréhendent également la possibilité que les exigences imposées par la consultation contraignent les groupes à se concentrer sur leur participation au dépend de leurs activités habituelles. Le temps consacré à cette activité limite le temps disponible pour d'autres activités. De plus, les efforts dirigés vers ce but accaparent les ressources humaines, matérielles et financières de l'organisme nécessaires pour voir à son

¹⁶³ Gilles Bourque et Jules Duchastel, L'identité fragmentée, Québec, Éditions Fides, 1996, p. 123.

bon fonctionnement. Toute l'énergie est affectée à une tâche: organiser la participation à la consultation. Le deuxième indicateur de l'institutionnalisation sera donc le temps alloué aux activités courantes de l'organisme. Le troisième indicateur est la professionnalisation des groupes. Il s'agit de voir si les groupes deviennent "spécialistes de la consultation". C'est-à-dire si le fait de participer à ces consultations devient une occupation centrale pour les groupes.

En ce qui a trait à l'indicateur de militantisme, les résultats présentés précédemment indiquent que les groupes se sont mobilisés beaucoup pendant la période de la consultation de la réforme de la sécurité sociale.¹⁶⁴ Cet événement a même créé les circonstances propices à la mobilisation. Plusieurs groupes y ont vu l'occasion d'exprimer avec vigueur leur opposition en se rassemblant et en utilisant stratégiquement des moyens de pression tels que la manifestation. La majorité des groupes ont opté pour la double stratégie de tirer profit des voies plus institutionnelles en participant à la consultation tout en consolidant leur position par les voies de mobilisation. Ainsi, le fait de participer n'a pas contribué à réduire le militantisme des groupes. Au contraire, les conditions mises en place semblent l'avoir encouragé.

L'analyse qualitative a permis de découvrir des conséquences de la participation à la consultation publique qui n'avaient pas été soulevées dans la littérature et qu'il est important de mentionner. Comme nous avons vu précédemment, le fait de participer a permis aux groupes d'avoir une visibilité auprès de la population et dans les médias. Il s'ensuit que quatre groupes dans notre échantillon ont pris de l'expansion et on a vu leur nombre de membres s'accroître. Plus particulièrement, deux de ceux-ci étaient en période de remise en

question de l'existence même de l'organisme. Par conséquent, leur participation a permis de donner un second souffle au groupe. Cet impact est non négligeable.

Un membre de Solidarité populaire Estrie raconte qu'il était "parti de 13 groupes et puis vers la fin de l'année on a fini avec 28 groupes. Ça eu un impact très positif sur le développement de l'organisation, sur le renforcement des liens entre les différents secteurs qui luttaient et aussi une meilleure prise en charge de l'organisation."¹⁶⁵ Alors que la Coalition pour la survie des programmes sociaux réfère à cette période comme un moment de renaissance pour l'organisme.¹⁶⁶

Le deuxième élément que nous examinerons est le temps consacré à la participation par rapport au temps disponible pour les opérations courantes. Lors des entrevues, 5 groupes sur 32 (16%) ont mentionné que la courte échéance entre l'annonce et la tenue de la consultation avait eu un impact sur leur groupe.¹⁶⁷ Ces délais ont fait en sorte que ces groupes ont laissé de côté leurs activités habituelles pour se concentrer sur la réforme de la sécurité sociale. Les autres groupes de notre échantillon ont pour leur part poursuivi leurs opérations courantes. Ils ont affirmé lorsque questionnés directement sur les délais imposés par la consultation que ceux-ci n'ont pas eu d'impact sur leurs activités.

Ces résultats sont intéressants puisque le court laps de temps entre l'annonce et la tenue de la consultation avait fait l'objet de revendications à l'époque par plusieurs groupes. Au contraire, nos données révèlent que le temps alloué à la consultation n'a pas d'impact

¹⁶⁴ Se référer aux données présentées dans le chapitre 3, section 3.5.1.3 sur le choix des groupes ainsi que le chapitre 5 section 5.1 sur la stratégie des groupes.

¹⁶⁵ Tiré de l'entrevue avec Solidarité populaire Estrie.

¹⁶⁶ Tiré de l'entrevue avec la Coalition pour la survie des programmes sociaux.

¹⁶⁷ 3 non répondants.

auprès de la plupart des groupes. Leur participation n'a pas eu pour effet de les détourner de leurs activités quotidiennes.

Le dernier élément qu'il faut étudier de plus près est la professionnalisation des groupes. Parmi les groupes rencontrés, 11 sur 35 (32%) se sont décrits comme des habitués de la consultation. Ceux-ci ont développé des techniques d'analyse et ils se sont familiarisés avec les exigences de la consultation. La rédaction du mémoire est devenue une pratique courante, même ordinaire. La plupart de ces groupes a des outils et des ressources réservés uniquement à cette fin. Par exemple, certains ont des permanents qui ont pour tâche essentielle de développer des analyses et rédiger des mémoires. Ces groupes sont dans une certaine mesure des "professionnels de la consultation". On retrouve parmi ceux-ci les regroupements syndicaux et les groupes de femmes.

En ce qui a trait aux groupes qui en étaient à leur première participation, 6 groupes ont affirmé que leur expérience avait eu comme impact de leur permettre de développer des capacités relatives à la consultation publique. D'une part, ils ont appris à développer des analyses et à rédiger des mémoires. Par ailleurs, cela a eu pour effet de politiser certains groupes et, par conséquent, de leur permettre de jouer un rôle politique qu'ils n'avaient pas auparavant. Par la suite, ces groupes ont été enclins à participer à d'autres consultations. Par exemple, la FEUQ décrit ainsi son expérience:

"Ça nous a amené hors de notre champ traditionnel de l'éducation donc ç'a vraiment marqué un tournant dans la culture de notre organisation par rapport à cela. En plus, étant donné que ç'a exigeait d'être connaissant dans d'autres dossiers, on a commencé à se doter de recherchistes. On commençait à avoir un besoin organisationnel plus grand car on menait plusieurs actions, lobbying, manifestation et médias en même temps donc ça demandait de grossir l'organisation."¹⁶⁸

¹⁶⁸ Tiré de l'entrevue avec la FEUQ.

La consultation a effectivement eu comme conséquence de professionnaliser les groupes. Cette expérience a poussé certains groupes à se doter d'outils organisationnels et d'approfondir leur capacité d'analyse. En échange, ces impacts ont contribué à enraciner plusieurs groupes dans une culture d'action qui a renforcé leur rôle de représentation. D'ailleurs, ces groupes ont été en mesure, dans les consultations subséquentes, de répondre aux exigences sans trop s'écarter de leur vocation première. Seuls les groupes qui en étaient à leur première participation ont évoqué avoir eu de la difficulté à traiter leurs dossiers habituels pendant cette période. Malgré ce fait, ce fut néanmoins une expérience positive pour la plupart puisqu'ils ont appris à développer des analyses ainsi qu'un argumentaire.

Notre hypothèse de départ est donc infirmée. Il y a eu effectivement une certaine institutionnalisation des groupes mais celle-ci n'a pas eu les impacts attendus sur la vie des groupes. D'une part, on n'a pas dénoté de déclin de militantisme, mais au contraire une accentuation des ferveurs militantes. De plus, la professionnalisation a permis d'implanter des techniques de travail qui font en sorte que les groupes développent une habileté à participer aux consultations. Ainsi, cette tâche ne nuit pas aux activités courantes d'un groupe une fois qu'il a acquis de l'expérience.

5.4 Conclusion

Le rôle de la consultation publique dans la vie politique ne doit pas être compris uniquement dans son rapport à la prise de décision ou en regard de la politique qui en ressort. La réalité est beaucoup plus complexe. La consultation, en tant que lieu de débat et d'échange, joue un rôle important et a un impact sur la vie politique et démocratique qui ne

se restreint pas au cadre institutionnel qu'est la consultation mais, qui a des répercussions plus larges sur la démocratie. Par conséquent, malgré le fait que la consultation sur la réforme de la sécurité sociale a été perçue comme étant bidon et vouée à l'échec, il n'en reste pas moins qu'elle a enclenché un ensemble de phénomènes de mobilisation, d'échanges, de solidarités, d'information et d'éducation qui sont enrichissants pour la société et consolident la démocratie.

La représentation qu'avait les groupes de leur place dans le processus de consultation est étroitement liée aux choix stratégiques qu'ils ont privilégiés. Malgré le fait que la majorité des groupes percevait les résultats de la consultation comme étant déterminés d'avance, elle a néanmoins participé et tiré des bénéfices de l'expérience. Pour certains groupes, leur participation avait une dimension symbolique. Elle était vue comme une tribune offerte pour prendre la parole et pour souligner l'importance du débat dans la prise de décision politique. Ainsi, leur participation reflétait l'image du devoir et de la démocratie.

De plus, certains groupes se sont servis de la consultation afin de poser des actions à l'interne. Par exemple, c'est dans cette logique qu'un grand nombre de groupes a mis l'accent sur le travail d'éducation. La consultation était un moment propice pour consolider la position des groupes, pour instruire leurs membres sur le fond de la réforme et sur le contexte politique général ainsi que pour réfléchir et élaborer des prises de position utiles à l'avenir. Ils ont donc privilégié des stratégies à long terme.

Afin de répondre aux exigences qu'entraînent la consultation publique, soit la rédaction d'un mémoire et l'élaboration d'une position à l'égard de la politique ou de l'enjeu

en question, on dénote qu'un ensemble de réseaux de contacts s'établit entre les groupes et il s'instaure un climat de collaboration et d'échanges. Ceci permet d'une part de prendre connaissance des grands enjeux de la politique par le biais du partage des outils d'information et des personnes ressources pour donner des ateliers d'information et, d'autre part, d'harmoniser les positions entre les divers intervenants, de se mobiliser collectivement et de faire front commun. Ainsi, on peut affirmer que les groupes ne sont pas des 'special interest groups' puisqu'ils ne sont pas motivés uniquement par leurs propres intérêts.

D'ailleurs, pour plusieurs groupes, juste le fait de participer et d'entreprendre la démarche de rédiger un mémoire leur a donné l'occasion d'entreprendre un processus de consultation et de réflexion interne et de coucher un certain nombre de positions sur papier. Ils en ont profité par le fait même pour se questionner sur des enjeux qui sortaient du cadre de la consultation publique. Pour terminer, la période de la consultation fut un moment où se sont renforcées les solidarités entre les groupes. Le fait de travailler en étroite collaboration et d'échanger sur le fond de la réforme a sans aucun doute contribué à enrichir la société civile et la vie démocratique.

Conclusion générale

La consultation publique est de plus en plus utilisée dans l'élaboration des prises de décisions politiques. Malgré ce fait, elle demeure peu étudiée. La consultation publique est un lieu d'interaction entre les acteurs étatiques et sociaux. Par conséquent, les rapports d'échanges entre ces acteurs ont des impacts non seulement sur la décision politique, mais également sur la vie politique et la participation publique. La consultation publique est donc un enjeu de la démocratie. Une des clés pour saisir toute la dynamique de cet événement est de comprendre le sens que donnent les acteurs en présence, les groupes et le gouvernement à la consultation; c'est-à-dire la représentation qu'ils se font de cette institution dans la vie politique. C'est à ce niveau que la consultation publique prend tout son sens.

Notre analyse a révélé que l'État, en tant qu'acteur, fait usage de la consultation pour persuader la population du bien fondé de son projet. À cet égard, les sondages d'opinion jouent un rôle important. Ils permettent au gouvernement d'évaluer le niveau d'approbation du projet. Par la suite, il va coordonner ses actions en vue d'assurer l'adhésion du public. C'est ainsi qu'il a développé un ensemble d'outils consultatifs en périphérie de la consultation publique afin d'intégrer les "citoyens ordinaires". Sa motivation première était d'aller de l'avant avec son projet politique. Par conséquent, lorsqu'il a vu que la majorité des groupes s'y était opposé, il a voulu contrebalancer leurs revendications en insistant sur l'acceptation du public. Les résultats de la consultation même n'avaient donc pas beaucoup de valeur.

Par ailleurs, le gouvernement a accordé du financement aux groupes. Cette aide destinée aux intervenants a été allouée aux groupes ayant moins de ressources financières. Néanmoins, l'État n'a pas été neutre dans la distribution des subventions. Dans certains cas,

les membres du Comité responsable de l'attribution du financement ont favorisé des groupes qui leur étaient familiers. En fait, plusieurs de ces groupes ont été avisés de l'existence du financement directement par un contact au gouvernement. Bien que ces groupes n'aient pas été directement sollicités pour recevoir les fonds, nous avons vu que ce facteur a eu un impact sur l'allocation. L'État n'a pas simplement traité les demandes de financement. De plus, les pressions exercées par les groupes sur le gouvernement afin de recevoir les subventions n'a pas été un facteur déterminant dans l'attribution.

Ce financement a permis aux groupes de se doter de ressources humaines supplémentaires pour organiser des consultations auprès de leurs membres. Il n'a pas cependant pas eu d'effet de cooptation sur les groupes. Au contraire, le financement a démocratisé l'action des groupes en leur accordant les ressources nécessaires afin d'impliquer leurs membres. Par ailleurs, les groupes ne sont pas devenus dépendants des ressources de l'État suite aux coupures dans le financement de roulement.

Notre étude a également permis de voir que les acteurs sociaux qui participent à la consultation ne cherchent pas nécessairement à influencer le processus de prise de décision mais plutôt à exercer leur rôle en tant qu'organisation, à remplir leur mandat, et surtout de saisir l'opportunité qu'offre la consultation pour se positionner dans les débats. En fait, la consultation publique était perçue comme un lieu stratégique pour les acteurs, un espace de positionnement sur un ensemble de débats qui sortait parfois du contenu de la consultation même. D'ailleurs, les groupes participants évaluent le succès de leur stratégie non pas en fonction de leur capacité d'influence sur la décision finale mais en rapport avec leur engagement auprès de leurs membres.

Pendant cette période, les groupes n'étaient pas en compétition les uns avec les autres. Au contraire, il s'est développé un courant de solidarité entre les groupes. Ils se sont partagés des documents, des outils d'information et des personnes ressources. Dans certains cas, les groupes ont même travaillé en collaboration sur l'analyse de la réforme et sur l'argumentaire. Ces rapports ont enrichi la participation politique des groupes.

Enfin, le cadre de la consultation a favorisé la mobilisation des groupes. Les manifestations donnaient de la visibilité aux groupes et leur permettaient de véhiculer leurs positions. La cible de leurs actions était l'opinion publique et non le gouvernement. Par ailleurs, les groupes se sont professionnalisés dans la mesure où ils ont acquis des compétences et des techniques afin de participer à la consultation publique. En effet, les groupes qui en étaient à leur première participation ont vécu l'expérience comme un processus d'apprentissage.

Notre étude a permis de voir que le succès de la consultation publique ne doit pas être évalué seulement en rapport avec la décision politique qui en ressort. En fait, l'utilité publique et l'autorité de la consultation découlent de l'intérêt que les acteurs étatiques et sociaux lui confèrent. À cet égard, la consultation publique est vue par l'État et les groupes comme une tribune pour rejoindre l'opinion publique. Elle a une fonction essentiellement symbolique. Malgré ce fait, elle a un impact positif sur la participation politique. En effet, l'exercice de la consultation entraîne les groupes à se mobiliser, à collaborer, à tisser des liens et à faire de l'éducation auprès de leurs membres. Par le fait même, il favorise une meilleure circulation de l'information tant auprès des groupes que de la population générale. Ces activités sont enrichissantes pour la vie politique et démocratique.

Cette recherche nous a permis aussi de jeter un regard détaillé sur l'interaction entre l'État et les groupes dans le cadre d'une consultation particulière, soit la réforme de la sécurité sociale en 1994. Elle ouvre la voie vers une meilleure compréhension des enjeux de la consultation publique. Il serait toutefois intéressant de confronter les résultats ainsi obtenus avec d'autres cas de consultation publique. Nous espérons que cette recherche aura contribué à amorcer le débat sur la place de la consultation publique dans la vie politique.

Bibliographie

Abele, Frances, Graham, Katherine, Ker, Alex, Maioni, Antonia, et Phillips, Susan. Talking with Canadians: Citizen Engagement and the Social Union, Ottawa, Canadian Council on Social Development, juillet 1998, 49 p.

Banting, Keith. "The Social Policy Review: Policy making in a semi-sovereign society", Administration publique du Canada, vol. 38, no2, pp.283-290.

Booth, Wayne C.. The Craft of Research, Chicago, The University of Chicago Press, 1995, 294 p.

Bourque, Gilles et Duchastel, Jules. L'identité fragmentée, Québec, Éditions Fides, 1996, 380 p.

Boyer, Patrick. The People's Mandate: Referendums and a more Democratic Canada, Toronto, Dundurn Press, 1992, 263 p.

Brock, Kathy L.. "The Politics of Process", dans Canada, the State of the Federation 1991, Kingston, Queen's University Press, pp. 57-87.

Brunançon, Sylvie. La consultation publique comme processus de marketing gouvernemental illustré par le cas de l'administration Doré, Thèse présentée à la Faculté des Études supérieures en vue de l'obtention du Grade de Philosophiae Doctor en science politique (Ph. D.), Montréal, département de science politique, Université de Montréal, 236 p.

Cairns, Alan et Williams, Cynthia. "Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada: An Overview" dans Alan Cairns et Cynthia Williams (eds.), Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada, Toronto, 1985, University of Toronto Press, pp. 1-55.

Dexter, Lewis Anthony. Elite and Specialized Interviewing, Evanston, Northwestern University Press, 1970, 205 p.

d'Ombraïn, Nicholas. "Public inquiries in Canada" dans Administration publique du Canada, vol. 40, no 1, pp. 86-107.

Godbout, Jacques. La participation politique: Leçons des dernières décennies, Montréal, Éditions coopératives Saint-Martin, 1991, 301 p.

Graham, Katherine et Phillips, Susan D.. "Citizen Engagement: Beyond the Customer Revolution", Administration Publique du Canada, vol. 40, no 2, pp. 255-273.

Greenspon, Edward and Wilson-Smith, Anthony. Double Vision: The Inside Story of The Liberals in Power, Doubleday Canada Limited, Toronto, 1996, 405 p

Gross Stein, J., Cameron, D. R., et Simeon, R.. La participation des citoyens au règlement de conflits: les leçons de l'expérience internationale pour le Canada, Ottawa, Les cahiers de l'union canadienne, Institut C.D. Howe, 42 p.

Hamel, Pierre. Nouveaux dispositifs institutionnels et conflits sociaux, Communication présentée au XVIIème Congrès Mondial de l'Association internationale de science politique, 17-21 août 1997, Séoul, Corée, 11 p.

Hipler, H.J, Shwarz, N. et Sudman, S. (eds.). Social Information Processing and Survey Methodology, New York, Springer-Verlag, 1987, 220 p.

Howe, R. B. et Johnson, D.. " Variations in Enforcing Equality: A Study of Provincial Human Rights Funding", Administration publique du Canada, vol. 38, no2, pp. 242-262.

Lane, Patricia. "La Commission de l'équité fiscale: une démarche innovatrice en matière de consultation publique", Optimum, vol. 23, no 4, 1992, pp. 8-20.

Lecomte, Patrick et Denni, Bernard. Sociologie du politique, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1992, 242 p.

Lindquist, Evert A.. "The Complexities of Consultation: The Department of Human Resources Development and the Social Security Reform", papier non publié, may 27, 1996, 52 p.

Lindquist, Evert A.. Consultation and Budget Secrecy: Reforming the Process of Creating Revenue, The Conference Board of Canada, study no 68, février 1985, 90 p.

Maier, C. S.(ed.). Changing Boundaries of the Political: Essays on the Evolving Balance Between the State and Society, Public and Private in Europe, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, 417 p.

Nevitte, Neil. The Decline of Deference, Peterborough, Broadview Press, 1996, 369 p.

O'Hara, Kathy. "Citizen Engagement in the Social Union", CPRN Research Fellow, Ottawa, 1997, 39 p.

O'Hara, Kathy. "Reforming Canada's Social Programs: The Challenges and Dividends of Public Consultation", Ottawa, communication présentée au Canadian Center for Management Development, 15 decembre 1994, 8 p.

O'Hara, Kathy. "Consultations On Social Security Reform", Human Resources Development Canada, 1995, 9 p.

Pal, Leslie A. et Seidle, F. Leslie. "Constitutional Politics 1990-92: The Paradox of Participation", dans Susan Phillips (ed.), How Ottawa Spends: A More Democratic Canada...?, Ottawa, Carleton University Press, 1993, pp. 143-202.

- Pal, Leslie A. Interests of State. The Politics of Language, Multiculturalism, and Feminism in Canada, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1993, 330 p.
- Parenteau, René. La participation du public aux décisions d'aménagement, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1988, 73 p.
- Parenteau, René. "La consultation publique: une forme de participation du public aux décisions" dans Jacques Godbout, (ed.), La participation politique: Leçons des dernières décennies, Montréal, Éditions coopératives Saint-Martin, 1991, pp. 147-171.
- Patterson, R. A., Lohin, R. et Ferguson, D. S.. Consultations: When the Goal is Good Decisions, Centre canadien de gestion, Ottawa, 1992, 29 p.
- Phillips, Susan D.. "Competing, Connecting, and Complementing: Parties, Interest Groups, and New Social Movements", dans Tanguay, A. B. et Gagnon A.G. (eds.), Canadian Parties in Transition, second edition, Toronto, Nelson Canada, 1996, pp.440-462.
- Phillips, Susan D.. "How Ottawa Blends: Shifting Government Relationships With Interest Groups", dans Frances Abele (ed.), How Ottawa Spends: The Politics of Fragmentation 1991-1992, Ottawa, Carleton University Press, 1991, pp.183-227.
- Porteous, Wendy F.. Citizens' Forum on Canada's Future: Report on the Consultative Process, Ottawa, Centre canadien de la gestion, 1992, 40 p.
- Pross, Paul A.. Group Politics and Public Policy, Deuxième édition, Toronto, Oxford University Press, 1992, 340 p.
- Russell, Peter H.. "Towards a New Constitutional Process" dans Options for a New Canada, Watts, R. et Brown, D. (eds.), Ottawa, University of Toronto Press, 1991, pp. 141-156.
- Russell, Peter H.. Constitutional Odyssey: Can Canadians be Sovereign People?, Toronto, University of Toronto Press, 1992, 240 p.
- Seidle, F. Leslie. "The Angry Citizenry: Examining Representation and Responsiveness in Government", Policy Options, vol. 15, no 6, pp. 75-80.
- Seidle, F. Leslie. "Interest Advocacy through Parliamentary Channels: Representation and Accommodation" dans Seidle, F. Leslie (ed.), Equity and Community: The Charter, Interest Advocacy and Representation, Ottawa, IRPP, 1993, pp. 189-225.
- Simeon, Richard et Janigan, Marie (eds.). Toolkits and Building Blocks: Constructing a New Canada, Toronto, C.D. Howe Institute, 1991, 207 p.

Singleton, Royce A., Straits, Bruce et Miller Straits, Margaret. Approaches to Social Research, deuxième édition, Oxford, Oxford University Press, 1988, 572 p.

Shepherd, R. P. "Le Forum des citoyens: une étude de cas de la consultation publique", Optimum, vol. 23, no4, 1992, pp. 21-36.

Smart, Anne Marie "Consultations: Lessons Learned", Human Resources Development Canada, 1995, 8 p.

Smart, Anne Marie. "Social Security Review: Reforming Canada's Social Programs", Human Resources Development Canada, 1998, 5 p.

Tarrow, Sydney. Power in Movement: Social Movement, Collective Action and Politics, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, 251 p.

Vincent, Sylvie. La consultation des populations: Définitions et questions méthodologiques, Montréal, Bureau de soutien de l'examen public du projet Grande-Baleine, 1994, 96 p.

Weiss, R. S.. Learning From Strangers, New York, The Free Press, 1994, 246 p.

Whittington, M.S. et Williams, Glen (eds.). Canadian Politics in the 1990s, Third edition, Ontario, Nelson Canada, 1990, 454 p.

Forum des politiques publiques, Pour mieux gouverner, Ottawa, 23 juin 1992, 25 p.

Rapport final du Comité permanent du Développement des ressources humaines. Canada. Équité, sécurité et perspectives d'avenir. Les Canadiens maîtres d'oeuvre du renouveau social, Ottawa, Chambre des communes, février 1995, 337 p.

Rapport intérimaire du Comité permanent du Développement des ressources humaines. Les préoccupations et priorités au sujet de la modernisation et de la restructuration du système canadien de sécurité social, Ottawa, Chambre des communes, mars 1994, 84 p.

"Consultations Seminars on Social Security Reform: Third-Party Reports", Ottawa, ministère du Développement des ressources humaines, janvier 1995, 230 p.

Parliaments in the Eye of the Information Storm: Citizen Consultation and Public Service Accountability, Ottawa, 3-4 novembre 1995, Canadian Study of Parliament Group, 1996, 24 p.

Durkan, Sean. "Listen they're all ears", Ottawa Sun, 3 février 1994, p. 16A.

Picher, Claude. "L'invraisemblable pari de Lloyd Axworthy", La Presse, 6 octobre 1994, p. B2

---. "Assurance-Chômage: la réforme annoncée fait craindre le pire", La Presse, 28 février 1994, p. B4.

---. "Ottawa seeks broad debate on social reform", Globe and Mail, 30 septembre 1994, p. A4.

---, "Second Opinion on Consultation", The Ottawa Citizen, 13 février 1997, p. A10.

---, "Consultations sur la réforme de la sécurité sociale: que de la frime...", Journal de Montréal, 28 mars 1994, p. 18.

Annexe I

Liste des groupes rencontrés en entrevues¹

Association des services de réhabilitation sociale du Québec
 Association multi-ethnique pour l'intégration des personnes handicapées *
 Centrale de l'Enseignement du Québec (CEQ)
 Coalition des aînés du Québec
 Coalition pour la survie des programmes sociaux
 Comité d'adaptation de la main d'oeuvre pour personnes handicapées (CAMO)*
 Comité des organismes sociaux de Laval *
 Confédération des syndicats nationaux (CSN)
 Conseil catholique d'expression de la langue anglaise
 Conseil Québécois de développement social *
 Confédération des organismes provinciaux de personnes handicapées et table régionale d'organismes de promotion du Québec*
 Conseil communautaire Côte-des-Neiges/Snowdon
 Conseil communautaire solidarités Villeray
 Conseil du Patronat du Québec
 Conseil international des métiers de la construction
 Corporation de développement communautaire Brome-Missiquoi *
 Corporation de développement communautaire des Bois-Francs *
 Corporation de développement communautaire Rond Point *
 Corporation de développement économique et communautaire Centre-Nord
 EPOC Montréal
 Fédération des associations étudiantes de l'Université de Montréal (FAECUM)
 Fédération des associations étudiantes universitaires québécoises en éducation permanente
 Fédération québécoise des professeurs d'université
 Fédération universitaire du Québec (FEUQ)
 Institut de formation en développement économique communautaire (IFDÉC)*
 Jeunesse Ouvrière Chrétienne (JOC)
 La ligue des Droits et libertés *
 Mouvement Action-Chômage Montréal *
 Mouvement des travailleurs chrétiens (MTC)
 Projet Genèse
 Québec Native Women *
 Relais Femmes *
 Regroupement québécois des organismes pour le développement de l'employabilité (RQODE) *
 Solidarité populaire Estrie
 Table régionale d'organismes volontaires d'éducation populaire de la Montérégie *

¹ Nous n'identifions pas les personnes rencontrées puisque nous leur avons assuré la confidentialité.

*Signifie que ces groupes ont reçu une subvention dans le cadre de leur participation à la consultation.

Annexe II

Questionnaire préliminaire transmis aux groupes

Questionnaire à remplir

Organisme: _____

Nom: _____

1. Quel était votre tâche au sein de votre organisation? Décrivez brièvement.

2. Combien de membres compte votre organisation?

3. Combien d'employés travaillaient pour l'organisation au moment de la réforme sur la sécurité sociale en 1994? (permanents)

4. Quel était votre budget pour l'année 1994-95? Si vous ne possédez pas cette information, vous pouvez estimer le montant.

5. À quel type d'activités se livre votre organisation? Cochez oui ou non.

	Oui	Non		Oui	Non
Protestation	___	___	Lobbying	___	___
Pétition	___	___	Commissions	___	___
Marches	___	___	parlementaires	___	___
Présentation de			Organisation		
mémoire	___	___	de forums	___	___
Participation aux					
forums	___	___			
Autres (précisez)	_____				

6. Avez-vous reçu une subvention gouvernementale du ministère des Ressources humaines pour votre participation aux consultations sur la réforme de la sécurité sociale? Si oui, de combien était cette subvention?

7. Avez-vous déjà reçu des subventions du gouvernement dans le cadre d'autres activités? Si oui, dans le cadre de quel programme et de quel ordre était cette subvention?

8. Au moment de la consultation sur la réforme, aviez-vous déjà participé à une consultation de ce type ou présenté un mémoire? Si oui, à quelle occasion?

9. Y avait-il des différences entre les consultations dans le cadre de la réforme et les procédures antérieures?

10. Comment est-ce que cela vous a affecté directement de participer à la consultation (dans vos tâches, bureaucratie, organisation)?

11. À votre avis, quels ont été les avantages et les désavantages de cette consultation?

12. Quelle était votre stratégie vis-à-vis la réforme?

13. Selon vous, est-ce que cette stratégie a été efficace?

Annexe III

Entrevue auprès des groupes

Entrevue semi-dirigée

1. Introduction

Je vous remercie de m'avoir accordé de votre temps. Je vais vous présenter brièvement les objectifs de mon étude. Je m'intéresse à la réforme de la sécurité sociale pour comprendre comment se dressent les réseaux de contacts entre les groupes d'intérêt et le gouvernement. Je m'intéresse également à la distribution des subventions gouvernementales et les facteurs qui influencent cette distribution. Je vous assure que tout ce que vous disez lors de l'entrevue demeure confidentiel. Je ne citerai pas de noms.

Donc, pour poursuivre avec l'entrevue, c'est une entrevue semi-dirigée. Je vais vous poser des questions et vous répondez du mieux que vous pouvez.

- a) Parlons d'abord du processus de consultation en général utilisé lors de la réforme de la sécurité sociale. Quelles étaient vos tâches lors des consultations?
- b) Quand aviez-vous été mis au courant de la consultation sur la sécurité sociale? Pourquoi avez-vous décidé de participer?
- c) À ce moment, étiez-vous au courant de l'existence des fonds alloués aux gens qui participaient aux consultations?

Si le groupe a reçu une subvention, nous avons posé les questions 1 à 6 ci-dessous.

- 1) Vous avez répondu dans le questionnaire que vous aviez reçu une subvention gouvernementale, comment avez-vous eu connaissance de l'existence des subventions pour présenter un mémoire?
- 2) Quand est-ce que vous avez décidé pour la première fois de faire appel aux fonds alloués par le gouvernement?
- 3) Comment aviez-vous entrepris la démarche pour recevoir ces fonds? Comment aviez-vous fait la demande?
- 4) Avez-vous été directement sollicité par un membre du ministère des Ressources humaines pour participer à cette consultation?
- 5) Avez-vous été directement sollicité pour recevoir une subvention?
- 6) À quelles fins ces fonds ont-ils servi? Dans quel secteur de vos activités ont été dirigés les fonds alloués?

Si les groupes n'avaient pas reçu de subventions, nous avons poursuivi l'entrevue avec les questions ci-dessous.

- d) Pouvez-vous me décrire en quoi consistait votre participation au projet de réforme (mémoire, présentation, projet de recherche...)?
- e) On a souvent entendu au cours de la réforme des groupes contester le court laps de temps accordé à la période de consultation. Est-ce que cela a eu un impact sur vos opérations?
- f) Avez-vous travaillé de pair avec d'autres groupes d'intérêt dans le cadre de cette réforme? Si oui, sur quel projet? À votre connaissance ont-ils reçu des subventions?
- g) Etiez-vous en contact avec les membres du ministère des Ressources humaines (par rencontre ou par téléphone)? Approximativement à quelle fréquence?
- h) Connaissiez vous des membres du ministère des Ressources humaines?
- i) Lors de votre participation à la consultation, à quels aspects de la réforme avez vous dirigé vos interventions?

Annexe IV

Entrevue avec les fonctionnaires du ministère des Ressources humaines

Entrevue semi-dirigée

1. Introduction

Je vous remercie de m'avoir accordé votre temps. Je vais vous présenter brièvement les objectifs de mon étude. Je m'intéresse à la réforme de la sécurité sociale pour comprendre comment se dressent les réseaux de contacts entre les groupes d'intérêt et le gouvernement. Je m'intéresse également à la distribution des subventions gouvernementales et les facteurs qui influencent cette distribution. Je vous assure que tout ce que vous dites lors de l'entrevue demeure confidentiel. Je ne citerai pas de noms.

Donc, pour poursuivre avec l'entrevue, c'est une entrevue semi-dirigée. Je vais vous poser des questions et vous répondez du mieux que vous pouvez.

1. Parlons d'abord du processus de consultation en général utilisé lors de la réforme de la sécurité sociale. Quelles étaient vos tâches lors des consultations?
2. Pour vous, était-ce un procédé nouveau? Aviez-vous déjà de l'expérience au niveau des consultations?
3. Selon vous, quelles sont les grandes différences entre le processus employé lors de ces consultations et les procédures antérieures?
4. Avez-vous eu à vous adapter à certains changements?
5. Comment est-ce que cela vous a affecté directement (dans vos tâches, bureaucratie, organisation)?
6. À votre avis quels ont été les avantages et les désavantages de cette consultation?

Transition:

Le projet de la réforme de la sécurité sociale fait suite à la restructuration des services publics fédéraux et la création du nouveau ministère des Ressources humaines né de la fusion de plusieurs départements. Au moment de la consultation, aviez-vous le souci d'un agencement équilibré de la représentation des groupes à l'égard des quatre programmes de réforme?

7. Comment avez-vous réussi à assurer cette représentativité?
8. Par quels moyens avez-vous tenté de mobiliser des groupes d'intérêt?

9. Au moment des consultations, étiez-vous familiers avec les divers groupes d'intérêt?

10. Dans vos fonctions, étiez-vous en contact avec les groupes d'intérêt, par téléphone ou par rencontres?

11. Aviez-vous directement sollicité des groupes pour qu'ils participent aux consultations? Qui et Pourquoi?

Transition:

J'aimerais changer de sujet légèrement pour mettre l'accent sur une partie de la consultation qui nous intéresse plus particulièrement soit la distribution de subventions. De pair avec l'annonce des consultations, le ministre Lloyd Axworthy met sur pied des subventions pour venir en aide aux groupes qui y participent. Cela a-t-il soulevé des questions au sein du ministère sur le type de groupe qui serait visé par ces subventions et qui aurait la chance de se présenter devant le comité?

12. Quels étaient les critères d'allocation des subventions? Quels sont à votre avis les principaux facteurs qui ont influencé le choix d'allocation?

13. Aviez-vous fait la promotion de ces fonds, avez-vous annoncé l'existence de ces fonds? Comment? Où? Pourquoi?

14. Qui était responsable de l'allocation des subventions?

15. Combien de fonds ont été alloués?

16. Aviez-vous contacté directement des groupes pour leur offrir du financement? Pourquoi?

17. Y a-t-il eu un dédoublement entre ces fonds et les subventions allouées pour le déplacement?

18. Étant donné les délais et les retards imputés à l'horaire, le Comité a été contraint de choisir les groupes qui allaient apparaître devant la Commission. Sur quelle base s'est effectuée ce choix? Les groupes ayant reçu des subventions étaient-ils favorisés?

19. Il y a eu de nombreuses coupures dans les subventions accordés aux groupes d'intérêt par le gouvernement, est-ce que votre organisation avait le souci de subventionner des groupes directement touchés par ces coupures?