

Résumé

On admet généralement aujourd'hui que la nouvelle gestion publique (NGP) a cédé le pas à la gouvernance partagée en tant que principe de base sous-tendant l'exercice du pouvoir au Canada, comme cela s'est d'ailleurs produit dans d'autres pays démocratiques. La gouvernance partagée repose sur la collaboration entre un grand nombre d'acteurs des secteurs public, privé, bénévole et communautaire de même que sur la transformation du rôle de l'État. Ce dernier, plutôt que de maintenir un contrôle direct et d'exercer son action au moyen de structures hiérarchiques, s'emploie désormais à œuvrer par l'intermédiaire de réseaux. Si, dans les faits, l'acte de gouverner repose davantage sur la collaboration et l'inclusion, on s'attendrait à ce que le modèle de citoyenneté sur lequel il repose ait lui aussi été remanié en conséquence. Le régime de citoyenneté devrait encourager les citoyens et les organisations de la société civile à exercer un rôle plus actif dans l'élaboration de la politique publique.

Dans cet article, Susan Phillips examine l'évolution des rapports entre les gouvernements, tout particulièrement le gouvernement fédéral, et le secteur bénévole et communautaire au Canada, ainsi que leur incidence sur la gouvernance et la citoyenneté. Contrairement à ce qui s'est passé en Grande-Bretagne — où une reconfiguration délibérée des rapports entre l'État et le secteur bénévole et communautaire a été la pierre angulaire de la « troisième voie », l'approche de la gouvernance adoptée par le New Labour —, le régime de citoyenneté n'a pas fait l'objet au Canada de réformes conçues pour permettre aux organisations bénévoles et aux citoyens de participer plus étroitement à la conduite des affaires publiques. On ne peut donc d'emblée considérer que la gouvernance au Canada repose effectivement sur le partage et la collaboration.

Dans une première partie, l'auteure se penche sur la notion de gouvernance et décrit trois façons très différentes de concevoir le contrôle partagé et la démocratie élargie, suivant qu'on met l'accent sur l'État, sur les réseaux ou sur les citoyens. La *gouvernance communautaire* met l'accent sur une plus grande participation des citoyens à l'action publique ainsi qu'à la délégation de pouvoirs aux gouvernements et aux agences qui sont le plus près des citoyens. La *gouvernance en réseaux* attache plus d'importance à la mise en place et à la gestion de réseaux et partenariats unissant des acteurs publics et privés. La *gouvernance par les citoyens*, qui suppose une décentralisation très poussée du contrôle depuis les gouvernements vers la société civile, nécessite la création d'institutions et de cadres politiques nouveaux pour favoriser le dialogue et la collaboration. Dans quelle mesure le Canada a-t-il façonné une conception distincte des rapports entre l'État et le secteur bénévole et communautaire à l'ère post-NGP ? Dans la

mesure où il existe une « voie canadienne », se rapproche-t-elle de l'un ou l'autre de ces trois modèles de gouvernance ?

Dans son examen critique de l'évolution des rapports entre l'État et le secteur bénévole et communautaire, Susan Phillips constate que la gestion publique ne se conforme pas autant au modèle de la gouvernance partagée, tout au moins en ce qui a trait à l'élaboration des politiques, que semblent le suggérer la théorie ou la perception populaire. Elle explique qu'une approche typiquement canadienne des relations État-bénévolat s'est développée, mais qu'on ne serait pas en mesure d'affirmer qu'elle relève d'une conception dynamique de l'acte de gouverner car elle a davantage été façonnée par des événements externes que par la volonté d'établir et de maintenir de nouveaux modes de gouvernance partagée.

Selon l'auteure, même si le gouvernement fédéral évoque aujourd'hui une façon typiquement canadienne de gouverner, trois difficultés tout aussi typiquement canadiennes imposent des limites importantes à l'étendue des pouvoirs qu'il est disposé à partager avec les acteurs du secteur bénévole et communautaire. La première de ces difficultés tient à notre préoccupation obsessionnelle envers l'imputabilité. En raison des exigences plus strictes imposées ces cinq dernières années par le fédéral en ce qui a trait au financement public du secteur bénévole, la nature contractuelle des rapports entre les deux, élément dominant de la NGP, s'est renforcée encore davantage plutôt qu'elle ne s'est transformée en une relation reposant sur la confiance.

Deuxièmement, le Canada n'a ni assoupli ni refaçonné l'architecture qui permettrait aux organisations bénévoles et communautaires de collaborer à la gouvernance partagée. En particulier, on n'a toujours pas mis en place le cadre législatif et réglementaire propre à aider ces organisations à devenir de véritables partenaires en gouvernance.

Enfin, la notion suivant laquelle le secteur bénévole et communautaire offre principalement des services a eu un effet contraignant sur la construction de réseaux et sur la participation aux processus politiques. Ce secteur a lui-même été débordé par l'élargissement de son rôle en tant que fournisseur de services — un rôle qui suppose un degré élevé de co-production et de collaboration en même temps que de concurrence. C'est pourquoi il n'a pu concentrer ses efforts sur le développement de capacités propres à lui permettre de formuler des politiques afin de participer à la gouvernance et a dû se contenter de les mettre en pratique.

Bref, bien que le secteur bénévole et communautaire ait un rôle crucial à jouer aussi bien dans le domaine de la citoyenneté que dans celui de la gouvernance, le Canada n'a, jusqu'à présent, transformé ce potentiel en réalité que de façon partielle. Dans les faits, nous avons créé une « troisième voie déficitaire » plutôt qu'une troisième voie au plein sens du terme.