

**Le degré de confiance du public dans son gouvernement
et la prestation des services gouvernementaux**

Harvey Sims

Mars 2001

**CENTRE CANADIEN
DE GESTION**

**CANADIAN CENTRE FOR
MANAGEMENT DEVELOPMENT**

Résumé

Depuis quelques décennies, en Amérique du Nord et ailleurs, la confiance des citoyens dans leurs gouvernements a baissé. Cette baisse engendre une certaine inquiétude, car elle pourrait avoir des répercussions néfastes sur les processus démocratiques. Le présent document vise avant tout à déterminer si les preuves empiriques révèlent l'existence d'un lien étroit de cause à effet entre l'efficacité de la prestation des services gouvernementaux et le degré de confiance des citoyens en leurs gouvernements. S'il existe réellement un lien de ce genre, il constitue à lui seul une raison valable de poursuivre nos efforts d'amélioration de la prestation des services.

Ce document est fondé sur une étude minutieuse des écrits pertinents ainsi que sur une série d'entrevues avec des fonctionnaires qui se penchent ou se sont déjà penchés sur les questions de prestation des services. On y constate que les réalisations du secteur public constituent un facteur déterminant du degré de confiance des citoyens. Par contre, il est évident que le bilan du secteur public comporte bien d'autres aspects que la seule prestation des services. Il englobe, par exemple, la réussite ou l'échec des politiques gouvernementales visant à concilier les intérêts conflictuels et le degré de compétence et d'intégrité des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions.

Bien sûr, nous cherchons à évaluer le rendement réel du secteur public, mais étant donné la manière imprévisible dont les médias peuvent présenter les mesures gouvernementales et d'autres facteurs qui influencent la manière dont les citoyens interprètent l'information, la façon dont le public perçoit la performance du gouvernement est parfois bien loin de la réalité.

En outre, la performance réelle ou perçue du gouvernement n'est pas le seul grand facteur qui influence la confiance des citoyens. Par exemple, la théorie du post-matérialisme explique de façon persuasive le déclin de la confiance non seulement dans les gouvernements, mais bien dans toute forme d'autorité au sein de nos sociétés développées.

On conclut que puisque d'autres facteurs peuvent compromettre l'incidence de l'amélioration de la prestation des services sur le degré de confiance, il ne sert à rien d'essayer d'invoquer une éventuelle hausse du degré de confiance pour justifier les efforts d'amélioration de la prestation des services. D'ailleurs, il n'est pas nécessaire de le faire. Les avantages d'un meilleur service tant pour les clients que pour le gouvernement justifient, à eux seuls, les efforts déployés en ce sens.

Le degré de confiance du public dans son gouvernement et dans la prestation des services gouvernementaux

1. Introduction

Le Centre canadien de gestion, dans son plan de recherche à long terme pour la période de 1999 à 2001, envisageait d'entreprendre un travail approfondi sur les questions relatives à la citoyenneté, et proposait de faire porter une partie de ce travail sur la relation (réelle ou perçue) entre l'efficacité ou l'inefficacité de la prestation des services gouvernementaux et le degré de confiance du public dans les gouvernements.

Cette question est indéniablement importante. Depuis dix ou vingt ans, la confiance des citoyens dans leurs gouvernements, au Canada et ailleurs, s'est détériorée à un point tel que le phénomène devient inquiétant en raison des répercussions néfastes qu'il pourrait entraîner sur les processus démocratiques. Mentionnons, par exemple, une réaction à une récente étude menée par Statistique Canada en vue de définir les points de vue des Canadiens sur le système de justice pénale au Canada¹. « Quatre Canadiens sur cinq n'ont aucune foi dans leur système de justice », clamait le titre d'un article du *National Post* sur ce rapport. Dans le cadre d'une entrevue accordée au *National Post*, Scott Newark, conseiller spécial du Bureau de l'Ontario pour les victimes d'actes criminels, a formulé l'avertissement qui suit : « Le système de justice est une des institutions publiques qui s'appuient nécessairement sur la confiance du public », ainsi que « Il n'existe pas de système public de justice si le public n'as pas confiance en ce système² ». Bien que David Paciocco, professeur de droit à l'Université d'Ottawa et ancien procureur, ne juge pas qu'il y ait de crise réelle à l'heure actuelle dans le système de justice pénale, il soutient néanmoins que la crise sur le plan de la confiance du public est presque aussi grave qu'une crise au niveau du système lui-même :

[TRADUCTION]

Si le public canadien, les propriétaires du système de justice canadien, ne lui font plus confiance, le système ne peut pas fonctionner correctement : les citoyens n'y auront plus recours lorsqu'ils en auront besoin et les crimes resteront impunis. Si les Canadiens ne font pas confiance au système, il devient inapte à assumer une de ses principales fonctions, soit de personnifier les valeurs sociétales et les normes de comportement fondamentales de notre société et de les faire évoluer. La perception qu'ont les Canadiens de la qualité de la société dans laquelle ils vivent s'en trouve endommagée et ce phénomène, à son tour, réduit la qualité de leurs vies. Il engendre la colère, le cynisme, un

sentiment de frustration et de vaines craintes. Un système de justice qui a perdu la confiance du public est un système perdu³.

Puisque les gouvernements s'efforcent depuis quelques années d'améliorer leurs façons de servir les citoyens, il est tout naturel de se demander si les nouvelles grandes initiatives en matière de service ont le potentiel de rétablir la confiance des citoyens dans leurs gouvernements. Dans une des premières publications qui ont fait suite au programme de recherche du Réseau du service axé sur les citoyens, on formulait la question ainsi :

Si la qualité des services change, les attitudes envers le gouvernement suivront-elles la même évolution?

La question n'est pas seulement académique. S'il est vrai que la qualité du service influence les attitudes envers le gouvernement, il s'agirait d'une puissante motivation pour chercher à offrir la meilleure qualité possible dans les services. La logique derrière l'amélioration de la qualité des services cesserait (du moins dans certains cercles) d'être une question périphérique, soit une tâche que les gouvernements pourraient accomplir lorsque le temps et les ressources le permettent à seule fin de satisfaire les citoyens. On considérerait plutôt cette tâche comme un élément central de politique publique, quelque chose que les gouvernements responsables doivent entreprendre pour mobiliser l'engagement des citoyens⁴.

Une autre question qui, bien que connexe, est plus spéculative consiste à déterminer si la communication en direct est suffisante pour créer efficacement de nouveaux ponts entre les gouvernements et ceux qu'ils gouvernent. Sur le site Web du Gouvernement en direct, on décrit comment cette possibilité pourrait devenir réalité :

Le service en direct peut créer des occasions pour les citoyens de s'engager davantage. Ceux-ci peuvent exprimer immédiatement leurs avis sur les services qu'ils reçoivent en direct et établir leurs priorités à l'égard de l'amélioration des services. L'interaction en direct croissante entre le gouvernement et les citoyens fait naître d'intéressantes possibilités pour ce qui est d'une plus grande participation de la population à l'élaboration des politiques publiques et d'une plus grande sensibilité de la part des personnalités et des institutions publiques⁵.

Deux des premiers documents commandés dans le cadre du plan de recherche à long terme du CCG⁶ portaient sur certains aspects de ces questions. Ils ont d'ailleurs été mentionnés parmi d'autres documents au symposium 2000 du CCG. En général, les participants avaient de la difficulté à croire que l'amélioration de la prestation des services gouvernementaux puisse rehausser la confiance du public et n'étaient pas convaincus que la capacité des citoyens de communiquer instantanément avec les sites Web gouvernementaux se traduirait par l'élaboration de meilleures politiques.

Le présent document fait suite au travail initial sur la prestation des services, la confiance du public et l'engagement des citoyens. Il est fondé sur un examen des écrits existants ainsi que sur des entrevues avec des fonctionnaires ou d'anciens fonctionnaires du gouvernement du Canada et du gouvernement de l'Ontario qui ont une certaine expérience dans le secteur de l'amélioration de la prestation des services. Dans la prochaine section du document, nous décrivons les facteurs qui, selon les praticiens du domaine, ont une influence sur le degré de confiance du public dans leurs gouvernements pour ensuite se pencher sur le rôle que la prestation des services gouvernementaux pourrait jouer dans cette équation. La section 3 porte sur les éléments empiriques qui appuient les questions soulevées à la section 2, alors que la section 4 jette un regard succinct sur le lien entre l'engagement des citoyens et la communication en direct. Enfin, la dernière section du document énonce les conclusions⁷.

2. La confiance du public dans son gouvernement et la prestation des services

A. *Quels sont les éléments qui influencent le degré de confiance du public dans son gouvernement?*

De nombreux sondages de l'opinion publique signalent clairement que les Canadiens, les Américains ainsi que les citoyens de plusieurs pays européens, pas tous par contre⁸, ne font plus confiance à leurs gouvernements et aux processus gouvernementaux depuis quelques dizaines d'années, même s'ils n'ont pas perdu confiance dans les caractéristiques fondamentales de la démocratie représentative⁹.

D'aucuns jugent que la baisse de la participation au scrutin lors des élections en Amérique du Nord est un autre indice de la baisse de confiance¹⁰. Il y a quelques années, le président de la Minnesota Citizens League a fait remarquer que « le nombre de gens qui font confiance au gouvernement est à peu près équivalent au nombre de ceux qui croient dans les OVNI »¹¹. Il n'y a pas que les citoyens ordinaires qui ont de la difficulté. En effet, un des commentaires les plus terre-à-terre qu'on ait vu dans les journaux depuis quelques années est la remarque de Gordon Robertson qui a répondu à Graham Fraser, en janvier dernier, « Il faut bien admettre que je ne fais aucunement confiance au gouvernement »¹².

Les universitaires ont proposé une variété de facteurs dans le but d'expliquer ce qui se produit, tout en soulignant que ce phénomène est complexe et qu'il est en partie lié à une grande incertitude. Parmi les principaux facteurs qui ont contribué à la baisse de la confiance du public dans les gouvernements, on mentionne généralement les éléments suivants¹³ :

- L'insatisfaction quant à la manière dont le gouvernement répond aux attentes, tant sur le plan du fonctionnement que sur celui des politiques. Cette insatisfaction est fondée sur des circonstances « objectives » : la poste arrive ou non à temps; les demandes d'assurance-emploi sont ou ne sont pas traitées dans les délais prescrits, on négocie ou pas une entente commerciale. Parmi les circonstances objectives qui ont fait l'objet d'une grande attention du public, mentionnons le ralentissement de la croissance économique qui a marqué les années

1970, 1980 et la première moitié des années 1990 comparativement à la croissance rapide du début de l'après-guerre. La révolution keynésienne a incité les gouvernements à accepter une plus grande part de responsabilité dans la gestion de la macroéconomie. Ils ont également accepté le mérite pour le bon rendement économique, se rendant ainsi vulnérables aux blâmes dans le cas d'une éventuelle détérioration des circonstances économiques.

- Le leadership politique ou bureaucratique souvent incompetent, douteux sur le plan éthique et même parfois carrément corrompu, qui s'est manifesté lors de scandales comme Watergate aux États-Unis ou les affaires de la Somalie, du sang contaminé et de Walkerton au Canada, est un autre facteur. Ici, on parle encore de circonstances objectives : Richard Nixon était bel et bien malhonnête; sept personnes qui ont bu de l'eau contaminée à Walkerton en sont mortes.
- La fin des guerres nourricières : la Seconde Guerre Mondiale, la guerre de Corée et, plus récemment, la Guerre Froide. La guerre et les sacrifices qu'elle entraîne rapproche les gens et les gouvernements en leur offrant une cause commune et, lorsqu'elle est couronnée de succès, la poursuite de la guerre raffermi la confiance du public. Ce sentiment de but commun et de devoir patriotique décroît au fur et à mesure que la crise s'estompe pour faire place à la paix.
- La manière plus subjective dont le public perçoit l'efficacité du gouvernement, laquelle est, dans certains cas, très loin de la réalité. Par exemple, dans un sondage mené en 1999 par EKOS Research, on a demandé aux Canadiens de cerner tous les types d'aide financière offerte par le gouvernement fédéral aux familles qui ont des enfants : 44 p. 100 des répondants ont mentionné les allocations familiales, bien que ce programme ait été aboli six ans auparavant¹⁴.
- Les attentes des citoyens face au gouvernement et la manière dont ces attentes sont comblées. Lorsque les attentes montent et que la performance du gouvernement n'est pas à la hauteur, la performance reçoit une mauvaise cote du public.
- Le caractère très négatif des dernières campagnes électorales, nulle part plus évident que dans les publicités où les candidats attaquent littéralement leurs adversaires.
- La tendance des politiciens dans divers pays, depuis la fin des années 1970, de mener leurs campagnes « contre le gouvernement », laissant entendre aux électeurs insatisfaits que le problème ne réside pas dans la difficulté inhérente de gouverner de nos jours, mais bien dans la complexité et l'envergure de l'appareil gouvernemental. La rhétorique qui accompagne la mise en oeuvre subséquente de politiques visant à réduire le rôle du gouvernement contribue souvent à renforcer la notion que quelque chose cloche dans la nature même du gouvernement.
- Une méfiance croissante du public et l'aliénation des partis politiques traditionnels qui engendre

un transfert de ces sentiments négatifs, originalement ressentis envers les partis, vers le gouvernement lui-même.

- Une mondialisation accrue qui peut adopter la forme directe d'une incidence accrue de la concurrence sur les emplois et les salaires, de restrictions imposées aux capacités des gouvernements nationaux d'établir des politiques macroéconomiques, ou encore, de manière plus générale, se manifester sous forme d'une « perte de contrôle » au fur et à mesure que le monde rétrécit et devient de plus en plus intégré.
- L'époustouflante vague d'innovation que constitue la révolution de l'information et des communications, laquelle, si elle a donné lieu à de grandes possibilités pour certains, a également engendré des déplacements et d'immenses dérangements pour d'autres.
- La baisse du « capital social », soit une réduction du nombre et de l'ampleur des possibilités qui permettent aux gens de travailler ensemble dans le contexte de regroupements volontaires et d'exprimer leur confiance mutuelle. Plus ce genre de confiance diminue, plus on constate que la confiance dans le gouvernement ainsi que dans la plupart des autres institutions s'étiolent également.
- Le changement culturel exhaustif dans les sociétés en développement. Dans le modèle post-matérialiste, les gens qui sont parvenus à s'affranchir des incertitudes économiques sont de moins en moins prêts à soumettre leur individualité à l'autorité et accordent de plus en plus d'importance à des valeurs comme l'expression de soi et la qualité de vie. Il s'ensuit une perte de confiance et de respect envers la plupart des formes d'autorité, non seulement les gouvernements, mais les entreprises, les syndicats, les églises, les parents, etc. L'individualisme augmente aux dépens du sentiment d'appartenance et de responsabilité communale.
- Un cynisme croissant et toujours plus omniprésent. Les gens ont « perdu la foi » et deviennent cyniques, soit une attitude qui découle de ce qu'ils considèrent comme le cynisme évident de leurs leaders.
- Le rôle changeant des médias, particulièrement l'énorme incidence de la télévision. Au cours des trois dernières décennies, les médias se sont peu à peu arrogés le droit d'interpréter dans leurs reportages. Ils se permettent de critiquer politiciens et gouvernement et ont maintenant pris l'habitude de présenter la scène politique de manière à stimuler le cynisme public. Cokie Roberts, reporter pour la chaîne ABC, a affirmé en 1994 que « la presse avait remporté la victoire de Watergate ». Elle a poursuivi en disant : « Je me pose maintenant la question à savoir si nous avons remporté des victoires dernièrement. Avons-nous réussi à entraver la bonne marche du système? Cet affrontement entre la presse et les politiciens sape-t-il nos institutions de manière si fondamentale qu'on puisse même douter de leur survie¹⁵? » David Zussman ajoute : « Le segment de huit secondes, la citation idéale, la prise de son et la

télévision en direct dans la Chambre des Communes sont autant d'éléments qui ont contribué à transformer une grande partie du processus politique en cirque public¹⁶. » La plupart des gens apprennent la majeure partie de ce qu'ils savent sur les gouvernements dans les médias. Ils sont donc particulièrement vulnérables à la manipulation par les médias et par ceux qui savent s'en servir efficacement.

- Une optique plus positive sur la manière dont les perceptions publiques se forment réside dans la hausse du degré de scolarité et dans la capacité des gens d'obtenir plus d'information sur le gouvernement auprès de sources diverses afin d'évaluer les réalisations du gouvernement. Pourtant, l'effet est encore négatif, car plus le public en sait, moins il aime ce qu'il apprend.

La première chose qu'on remarque au sujet de cette liste est sa longueur. Cela semble raisonnable, car, comme nous l'avons souligné précédemment, la baisse de la confiance du public est un phénomène complexe dans lequel un grand nombre de facteurs jouent vraisemblablement un rôle qui varie selon la période et change d'un secteur de compétence à l'autre. Ainsi, la qualité ou la médiocrité de la performance gouvernementale n'est qu'un des facteurs déterminants potentiellement importants parmi bien d'autres. Il s'ensuit que la performance du gouvernement pourrait s'améliorer sensiblement sans pour autant faire remonter le degré de confiance des citoyens. Une telle amélioration pourrait même s'accompagner d'une baisse de la confiance due, par exemple, au changement constant sur le plan des valeurs se traduisant par une baisse généralisée de la confiance dans toutes les institutions.

Deuxièmement, la « performance gouvernementale », si on l'aborde de manière exhaustive, est un amalgame complexe de ce que le gouvernement fait réellement et de ce que le public estime qu'il fait, le tout évalué à la lumière des attentes. Joseph Nye fait allusion au fait qu'il est très difficile de mesurer ce phénomène :

[TRADUCTION]

La performance est plus compliquée qu'il ne paraît de prime abord. Par rapport à quoi doit-on mesurer la performance gouvernementale? Aux attentes? Aux réalisations antérieures? Aux résultats dans d'autres pays? Au rendement dans d'autres institutions comme les entreprises privées ou les organisations à but non lucratif? La nécessité d'établir une distinction entre les résultats généraux et les résultats spécifiques du gouvernement est un autre aspect difficile de l'exercice de mesure de la performance. Les gens peuvent très bien être mécontents des résultats sociaux médiocres, même si les résultats du gouvernement ne changent pas. Par exemple, les notes d'examen aux États-Unis en sciences et en mathématiques sont faibles comparativement à celles des étudiants dans bon nombre d'autres pays, mais il se peut très bien que ce soient les valeurs familiales et la culture générale plutôt que les écoles qui soient les facteurs déterminants de ces différences¹⁷.

Quelle que soit la nature exacte de la performance gouvernementale, elle englobe certainement la prestation des services tout en étant beaucoup plus vaste. Nous examinerons cette question en détail ci-dessous.

Auparavant, il convient toutefois de souligner que même si la plupart des écrits sont axés sur la baisse du degré de confiance et les raisons de ce phénomène, il y a quand même eu des périodes qui ont connu un grand regain de la confiance du public dans le gouvernement. Cela s'est produit tant au Canada qu'aux États-Unis, par exemple entre 1930 et 1960 alors qu'on a vu le degré de confiance remonter considérablement. Les années 1930 ont été des années de catastrophes économiques qui n'ont pris fin que lorsque la Seconde Guerre Mondiale a éclaté. La grande réussite de l'exercice de guerre, la prospérité intérieure engendrée par l'effort de guerre qui s'est prolongée dans la période de l'après-guerre ainsi que les rôles généralement attribués (à divers degrés) aux gouvernements canadien et américain dans la création de programmes axés sur la vision d'un monde meilleur semblent, du moins de façon intuitive, être les principaux facteurs qui ont rétabli la confiance envers les gouvernements en Amérique du Nord. Pour un exemple plus récent, il suffit d'examiner comment la confiance des Américains dans leur gouvernement a remonté au début des années 1980, chuté de nouveau à partir du milieu de la décennie jusqu'au milieu des années 1990 pour ensuite remonter à la fin de cette décennie¹⁸. On a aussi constaté une modeste remontée de la confiance envers le gouvernement au Canada vers le milieu des années 1990¹⁹, bien qu'on estime que le degré de confiance a de nouveau baissé quelques années plus tard²⁰.

Ainsi, nous ne brossons pas un tableau entièrement noir, il est bel et bien possible de regagner la confiance perdue.

B. La place de la prestation des services dans une évaluation de la performance gouvernementale

Imaginons un citoyen qui n'a affaire qu'à un seul ordre de gouvernement lequel ne lui fournit qu'un seul service qu'il reconnaît comme tel, sa pension par exemple, et ne perçoit qu'un seul impôt. Notre citoyen n'a aucun autre contact avec les processus administratifs du gouvernement ou avec les politiciens, il ne lit pas les journaux, n'écoute pas la radio ou la télévision et ne navigue certainement pas sur Internet. Il ne parle jamais de politique ou d'affaires gouvernementales avec sa famille ou ses amis (en fait, il vit seul dans un chalet isolé loin de la ville). Dans cet environnement tout à fait artificiel, on pourrait raisonnablement soutenir que son évaluation du rendement gouvernement sera fondée sur ce qu'il estime être le degré d'équité de son fardeau fiscal par rapport à la valeur de sa pension, sur l'évaluation qu'il fait du degré d'efficacité avec lequel on lui verse sa pension ainsi que sur la rapidité et la facilité avec laquelle on résout les problèmes. Dans cette évaluation, la prestation des services est certes un élément important, mais les impôts jouent également un rôle prépondérant.

Maintenant, compliquons légèrement la situation. Présignons qu'il possède une arme à feu de petit calibre qu'il utilise pour agrémenter de temps à autre son régime alimentaire de viande d'écureuil ou de

lapin. Afin d'accroître la sécurité pour tous les citoyens, le gouvernement dans cette région adopte une loi exigeant de tous les propriétaires d'armes à feu qu'ils enregistrent celles-ci et se procurent un permis pour l'achat des munitions. Notre citoyen apprend qu'il doit se conformer aux nouveaux règlements ou courir le risque de se voir poursuivre en justice.

Nous avons dorénavant une interaction supplémentaire avec le gouvernement, une interaction qui force notre citoyen à enregistrer son arme et à déboursier un droit pour l'acquisition d'un permis, tout ceci en échange du service intangible qu'est une sécurité accrue non seulement pour lui-même, mais également pour les autres. L'évaluation qu'il fera du rendement de son gouvernement devra donc inclure la valeur perçue de ce service par rapport à ce qu'il lui coûte, tant sur le plan financier qu'au point de vue du temps et des efforts nécessaires pour se conformer à ce nouveau règlement ainsi que sur le plan des répercussions potentielles *s'il ne s'y conforme pas*. En ajoutant cette seule relation supplémentaire avec le gouvernement, l'évaluation purement rationnelle du rendement global du gouvernement devient considérablement plus complexe et il est tout à fait probable que notre citoyen fasse entrer de puissantes émotions en ligne de compte.

Maintenant, mettons de côté les relations imaginaires et confinées de notre citoyen avec son gouvernement et examinons la complexité réelle du problème. Notre citoyen bénéficie d'une vaste gamme de services gouvernementaux dont certains aussi concrets que le déneigement des rues (l'hiver il abandonne son chalet pour un logement à la ville), le traitement de l'eau potable et les soins de santé tandis que d'autres sont plus intangibles, comme la défense du pays et l'incidence des règlements environnementaux. Les trois ordres de gouvernement lui fournissent donc tout une gamme de services pour lequel il paye des taxes et des impôts aux administrations municipale, provinciale et fédérale, sans parler de toute une série de droits d'utilisation.

En outre, notre citoyen n'est pas qu'un simple client du gouvernement qui se contente de payer pour les services qu'il utilise. Il est citoyen d'une ville, d'une province et d'un pays. Il est donc intéressé par l'orientation des programmes et des politiques de ses gouvernements, car certains d'entre eux peuvent avoir un influence directe sur son bien-être et d'autres pas. Ainsi, il connaît mieux certaines questions et certaines autres lui sont plus obscures, mais il a également des attentes et des points de vue bien ancrés et ce, même dans les domaines où il s'y connaît moins. Il se rallie aux vues d'un parti politique en particulier tout en étant mécontent de certaines des positions adoptées par celui-ci. Les seuls politiciens qu'il connaît personnellement sont un ou deux conseillers municipaux et le maire, mais par des amis, des voisins, des collègues de bénévolat ou les médias locaux, il a eu l'occasion de glaner certains renseignements sur d'autres politiciens locaux. Il entend également parler des politiciens provinciaux ou nationaux à la télévision ou à la radio. En fait, à longueur de journée, les médias le bombardent de rapports sur les questions liées aux activités gouvernementales. Ainsi, il consacre beaucoup plus de temps à lire ou à écouter des commentaires au sujet du gouvernement qu'il n'en consacre à réfléchir aux services gouvernementaux et aux bureaucrates qui en assurent la prestation²¹. Il s'inquiète pour l'avenir et s'attend à ce que les gouvernements prévoient comment ils aborderont les enjeux à long terme. Il a une notion bien établie du bien et du mal.

Le premier argument qui découle de tout ceci est aussi évident qu'important. Tout comme la performance gouvernementale n'est qu'un des nombreux facteurs qui influencent le degré de confiance du public dans le gouvernement, la prestation des services n'est qu'un des éléments que les citoyens, en temps normal, prennent en considération lorsqu'il s'agit d'évaluer la performance du gouvernement. Cette évaluation peut, dépendant du citoyen, englober des opinions sur l'efficacité et l'équité des politiques gouvernementales, les taux d'imposition, l'éthique dans le secteur public et beaucoup de facteurs autres que la qualité des services gouvernementaux et la rapidité de la prestation.

Ce qui en découle est tout aussi évident et important. Le citoyen peut être relativement satisfait de certains, sinon de la plupart des services gouvernementaux dont il bénéficie, mais il est quand même possible, voire probable, que cette satisfaction soit tempérée par d'autres éléments moins positifs. S'il est insatisfait de la qualité d'un service en particulier, et s'il juge que ce service est essentiel, il pourrait se montrer moins favorable en évaluant la qualité globale des services gouvernementaux. Il a peut-être cherché en vain à résoudre un problème en s'adressant à un conseiller local. Il est peut-être mécontent de son fardeau fiscal. Peut-être est-il viscéralement opposé aux politiques du gouvernement fédéral sur l'avortement ou la peine de mort. Il peut avoir été scandalisé par un reportage dans les médias sur la vénalité de son gouvernement provincial. Tous ces facteurs, et bien d'autres, peuvent expliquer une évaluation défavorable de la performance gouvernementale, malgré un degré raisonnable de satisfaction pour la plupart des services gouvernementaux. De plus, il peut se produire un effet de contre-réaction, l'insatisfaction du citoyen quant à certains aspects qui n'ont rien à voir avec les services eux-mêmes peut même déborder et l'inciter à accorder à la prestation des services gouvernementaux une cote encore moins bonne que ce qu'il aurait accordé autrement²².

3. Les données empiriques sur la performance gouvernementale :
La prestation des services et la confiance du public dans son gouvernement

A. *La performance gouvernementale et la confiance du public*

On retrouve dans les écrits empiriques diverses approches visant à expliquer le déclin de la confiance dans les gouvernements. Aux fins du présent document, la plus importante variable est probablement le rôle qu'on attribue à la performance gouvernementale et comment on définit cette notion.

Certains auteurs soutiennent, de façon explicite ou implicite, que la performance gouvernementale ne joue pas un rôle déterminant dans la baisse de confiance dans les gouvernements. Citons l'exemple de trois analyses quantitatives récentes de l'incidence de certaines variables explicatives (variables prédictives) portant sur diverses mesures de la confiance du public dans le gouvernement et d'autres institutions²³. L'étude menée par Neal J. Roesse sur les attitudes des Canadiens envers le gouvernement est une de celles-ci. Dans cette étude, Roesse met à l'épreuve cinq variables prédictives pour expliquer la baisse de confiance dans le gouvernement qui s'est produite entre 1981 et 1990. Parmi les variables prédictives, on retrouve des indicateurs visant à déterminer dans quelle mesure les gens devenaient plus actifs sur le plan politique et à quel point le sentiment d'exercer un certain contrôle sur son propre

destin avait tendance à changer (ces deux variables se sont révélées importantes statistiquement parlant). Par contre, Roese n'inclut aucune mesure de la performance gouvernementale dans son analyse²⁴. Dernièrement, un journal australien a tenté de quantifier les diverses variables prédictives de la confiance et de la méfiance du public à l'égard de cinq institutions australiennes, y compris le gouvernement (défini en l'occurrence comme le Parlement, le gouvernement fédéral, les partis politiques et la fonction publique). L'auteur fait remarquer que la performance du gouvernement est un élément « difficile à évaluer » et fait allusion à la difficulté de distinguer entre le rendement perçu et le rendement réel. En outre, il ne mentionne aucune mesure de la performance gouvernementale à titre d'explication dans son modèle²⁵. Le troisième exemple de ce phénomène est une étude américaine qui cherche à établir l'incidence des médias sur la confiance du public dans les institutions gouvernementales comme la présidence, le congrès et le système de justice pénale. Cette étude est fondée sur des facteurs comme l'éducation et l'adhésion à un parti politique, mais ne fait aucune mention de la performance gouvernementale²⁶.

À priori, on serait plutôt porté à rejeter ce genre d'analyses et les résultats qu'elles engendrent. Il semble en effet logique que si la question est la confiance dans le gouvernement, il faille examiner la performance de ce gouvernement comme un des éventuels facteurs déterminants. De nombreux analystes ont adopté cette approche, mais leurs travaux varient considérablement quant à la définition de performance et à l'importance relative qu'ils lui accordent.

Une de ces approches insiste fortement sur l'importance d'avoir des mesures « objectives » de la performance. (Le terme « objectif » est utilisé simplement pour décrire les variables qui existent indépendamment de l'opinion, des perceptions et des attentes du public; l'utilisation de ce terme ne concerne en rien le caractère convenable de ces variables dans le contexte de l'analyse). Pour illustrer ces propos, citons l'exemple d'une étude menée par Frederick Weil sur la baisse de la confiance du public dans plusieurs pays. Celui-ci nous propose un modèle dans lequel la performance économique et politique du gouvernement, ainsi que le fonctionnement global des principales institutions gouvernementales, ont contribué au déclin de la confiance du public dans six pays (les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne de l'Ouest, l'Italie et l'Espagne) au cours des quatre décennies de l'après-guerre. Weil utilise trois mesures du rendement économique : le prétendu « indice de la misère » (la somme du taux d'inflation et du taux de chômage); le taux de croissance du produit intérieur brut; l'opinion publique sur la situation économique. Pour mesurer la performance politique, il utilise un « indice du désordre civil » qui sert à quantifier des phénomènes comme l'incidence de manifestations, d'émeutes et de morts politiques. Parmi ces quatre indicateurs, trois sont objectifs et un seul (l'opinion publique sur la situation économique) est subjectif. Weil estime que les coefficients de corrélation entre les mesures de la performance et les « indices de confiance en matière de politique » sont, la plupart du temps, statistiquement significatifs et qu'ils donnent des indications (positives ou négatives) justes²⁷. En conclusion, la confiance du public est en grande partie déterminée par des éléments objectivement quantifiables de rendement gouvernemental.

- Les travaux de Derek Bok ont été menés dans ce même esprit, mais on constate que les détails sont très différents. En effet, Bok fait porter ses observations sur environ six ensembles de douze objectifs qui, selon lui, sont importants pour la majorité des Américains – le contrôle de l’inflation, la réduction du chômage, la hausse des normes de logement, la réduction de la pollution de l’air et de l’eau, l’amélioration de l’accès aux études universitaires et ainsi de suite – et qui, pour la plupart, sont associés à l’un ou l’autre des principaux éléments de politique publique. Il détermine ensuite si on a remarqué des progrès dans ces secteurs aux États-Unis entre le début des années 1960 et le début des années 1990; si le rythme des progrès a ralenti, accéléré ou est resté le même; comment les progrès aux États-Unis se comparent à ceux des six autres démocraties (Grande-Bretagne, Canada, France, Allemagne de l’Ouest, Japon et Suède). Il conclut que les États-Unis ont fait des progrès considérables dans la plupart de ces secteurs, mais que dans bien des cas, le rythme des progrès a ralenti et, élément qu’il juge primordial, les progrès aux États-Unis sont médiocres comparativement à ceux des autres pays examinés dans le cadre de l’étude. La baisse de la confiance du public dans le gouvernement trouve donc sa source dans la réalité de la performance gouvernementale : « Il est difficile d’examiner soigneusement le dossier global et de ne pas abonder dans le même sens que la majorité des Américains, c’est-à-dire qu’il y a quelque chose qui ne tourne pas rond dans la manière dont nos gouvernements s’y prennent pour créer des politiques publiques et les mettre à exécution²⁸. »

La conclusion de Bok préserve l’importance des mesures objectives en matière de performance gouvernementale, mais cette conclusion n’est valide que si les Américains comparent réellement de manière exhaustive leurs circonstances à celles des gens dans d’autres pays. S’ils ne le font pas et que leur confiance dans le gouvernement a chuté alors que la plupart des indicateurs laissent entrevoir une amélioration de leur qualité de vie attribuable en partie aux politiques et aux programmes du gouvernement, il se peut que les perceptions publiques constituent le seul facteur déterminant, quelles soient ou non fidèles à la réalité.

Dans un document d’Arthur Miller et Stephen Borrelli, les auteurs utilisent une approche axée avant tout sur les perceptions de la performance en tant que facteur déterminant des changements du degré de confiance. Miller et Borrelli se concentrent sur les tendances changeantes du degré de confiance du public dans le gouvernement fédéral des États-Unis auxquelles nous avons déjà fait allusion, soit la hausse du degré de confiance durant le premier mandat de l’administration de Ronald Reagan, et la baisse soudaine qui a suivi. Les deux auteurs ont eu recours à l’analyse régressive pour mettre à l’épreuve les capacités explicatives de trois ensembles de variables : un d’entre eux mesure la cote de popularité du président en examinant comment les gens évaluent les caractéristiques personnelles du président comme l’intégrité et les capacités de leadership; le deuxième se fonde sur les évaluations des citoyens du rendement économique et des politiques économiques du gouvernement; le troisième vise à saisir le degré de satisfaction ou d’insatisfaction du public quant aux politiques du gouvernement dans des secteurs comme la défense nationale. Toutes ces mesures du rendement gouvernemental sont des mesures subjectives fondées sur les réponses aux questions d’un sondage de l’opinion publique. Miller

et Borrelli estiment qu'au fil du temps, chacun de ces facteurs a joué un rôle important, bien qu'avec une incidence relative différente, dans l'évolution de la confiance du public entre 1980 et 1988²⁹. En conclusion, la confiance du public dans le gouvernement est surtout, voire entièrement, influencée par les perceptions.

Dans une autre version de ce genre d'approche, on signale des résultats de sondages avec divers degrés d'interprétation. Le Pew Research Center aux États-Unis, par exemple, décrit la relation étroite entre les perceptions du rendement du gouvernement fédéral et la confiance dans ce gouvernement, en se fondant sur les résultats de ses activités de sondage menées à la fin des années 1990. Seulement le quart des répondants au sondage ont évalué la performance du gouvernement dans la gestion des programmes comme étant bonne ou excellente; les trois autres quarts l'ont qualifiée de passable ou médiocre. Le Centre signale que « les échecs *perçus* (mes italiques) du gouvernement en matière de performance contribuent considérablement à réduire le degré de confiance. En effet, 70 p. 100 de ceux qui n'ont accordé que la cote passable ou médiocre à la performance du gouvernement affirment qu'ils ont tendance à se méfier de ce dernier. L'inverse est tout aussi vrai : 76 p. 100 de ceux qui sont satisfaits de la performance gouvernementale tendent naturellement à faire confiance au gouvernement³⁰. »

Parlons d'un autre exemple bien connu : le sondage mené vers le milieu des années 1990 par le *The Washington Post*, la Kaiser Family Foundation et le Harvard University Survey Project qui avait pour thème « Pourquoi les Américains ne font-ils pas confiance au gouvernement? » Dans ce sondage, on demandait aux répondants d'expliquer leur peu de confiance dans le gouvernement fédéral pour ensuite rapporter leurs réponses à grande échelle. La grande majorité des répondants ont expliqué que le gouvernement fédéral était inefficace, qu'ils gaspillait trop d'argent à mauvais escient, qu'il était trop influencé par les groupes d'intérêts spéciaux et qu'il n'aidait pas suffisamment ceux qui en avaient le plus besoin. En outre, on jugeait que les politiciens étaient malhonnêtes et qu'ils manquaient d'éthique.

Ce projet, entre autres mérites, avait l'avantage de mettre à l'épreuve les degrés de connaissance des répondants, ce qui a permis de constater que leur compréhension de la politique, du gouvernement et de la performance gouvernementale laissait souvent à désirer. Une énorme majorité d'entre eux croyaient, par exemple, que la qualité de l'air s'était détériorée plutôt qu'améliorée au cours des vingt années précédentes³¹. La triste conclusion qui s'impose est celle-ci : les perceptions qui déterminent le degré de confiance dans le gouvernement sont parfois complètement erronées, étant façonnées par les reportages dans les médias ainsi que par l'ignorance et les préjugés du public. Ces impressions que le gouvernement est inefficace, qu'il gaspille l'argent du contribuable et qu'il est beaucoup trop influencé par les groupes d'intérêts spéciaux sont non fondées, mais elles sont très puissantes. Ce sont ces impressions, et non les données réelles sur la performance gouvernementale, qui constituent la plus importante des réalités.

Par contre, pousser l'argument jusqu'à laisser entendre qu'il n'existe plus aucun lien entre la performance du gouvernement et les perceptions de cette performance ne peut-être qu'une

exagération. Une quatrième approche, celle-là plus satisfaisante, au problème de la baisse de la confiance dans le public consiste à envisager la question comme suit : « La performance du gouvernement du point de vue objectif est importante, mais les perceptions et les attentes du public le sont tout autant, de même que d'autres phénomènes sociaux, économiques et culturels qui varient en importance d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre. » Il n'est peut-être pas possible de faire une vérification quantitative rigoureuse des hypothèses pertinentes, mais une forme plus simple d'empirisme peut convenir tout aussi bien.

Aux États-Unis, par exemple, le modèle le plus accepté et l'indice le plus utilisé de la confiance dans le gouvernement est basé sur une question que l'on pose à tous les deux ans depuis la fin des années 1950 dans le cadre du National Election Studies Survey de l'Université du Michigan³². Cet indice a commencé à signaler une baisse de confiance vers le milieu des années 1960, partant d'une valeur de 75 au début des années 1960 pour atteindre 35 en 1974. On peut, sans trop craindre de se tromper, présumer que la grande baisse de confiance des Américains durant cette période était le résultat d'une performance médiocre, en toute objectivité, de l'administration fédérale, il suffit de penser à la guerre du Vietnam et à la corruption de l'administration de Richard Nixon. Il est peu probable que quiconque ayant suivi de près les événements aux États-Unis durant cette période cherche à infirmer cette hypothèse.

Les travaux d'une équipe d'universitaires de Harvard, sous la direction de Joseph S. Nye Jr. établissent au-delà de tout doute que la baisse de confiance dans le gouvernement qui a suivi la guerre du Vietnam et le Watergate a également été aggravée par d'autres facteurs, particulièrement le rejet séculaire de l'autorité en général, les énormes changements économiques engendrés par la révolution de l'information et des communications ainsi que par la mondialisation, qui ont mis en branle une polarisation croissante de la politique, élargissant le fossé qui sépare les activités des partis politiques et l'ensemble du public, sans parler de l'attitude accusatoire adoptée par les médias envers de nombreuses institutions, y compris le gouvernement. M. Nye et ses collègues ont toutefois pris soin de souligner que leur approche axée sur la multiplicité des causes « ne fait en rien l'apologie du gouvernement fédéral. La culture de mauvais gouvernement a pour source les échecs réels et les problèmes concrets dans la façon dont les politiciens d'aujourd'hui s'acquittent de leurs fonctions³³. »

Les travaux d'Ola Listhaug et de Matti Wiberg, menés dans le cadre du programme de recherche Beliefs in Government de la Fondation européenne de la science constituent un autre bon exemple d'analyse de multi-causalité. Ces deux chercheurs se sont penchés sur les tendances au chapitre de la confiance à la fois dans les gouvernements et dans les institutions privées de 14 pays européens au cours des années 1980. Cette analyse est d'autant plus pertinente qu'on y a intégré les données du Canada et des États-Unis. L'analyse a révélé que les mesures objectives de la performance gouvernementale, comme la fréquence des changements d'administration, le taux de chômage et les taux d'inflation, ont l'incidence directionnelle prévue sur la confiance dans les institutions gouvernementales, mais que cette incidence est plutôt faible. (Pour ce qui est de la modestie académique, ils évaluent les constatations de leur étude avec un degré de nuance difficile à battre : « Au

mieux, les données semblent laisser entrevoir que la structure du gouvernement, surtout le facteur d'instabilité au sein du gouvernement, et un rendement économique qui laisse à désirer, surtout sur le plan du chômage, pourraient avoir des conséquences négatives sur la confiance envers les institutions publiques³⁴. ») Par contre, ils ont trouvé des preuves que les valeurs et les convictions changeantes ont une bien plus grande influence sur la confiance. En outre, dans un document d'accompagnement, Listhaug signale qu'il pourrait exister un lien entre la manière dont le public perçoit la performance, y compris le rendement économique, et la confiance dans les gouvernements en Norvège et en Suède³⁵.

La baisse de confiance des Canadiens dans leur gouvernement qui a commencé dans les années 1960 a presque certainement été causée, du moins partiellement, par quelques-uns des mêmes facteurs qui sont à la source du phénomène aux États-Unis et ailleurs. Prenons, par exemple, le rejet post-matérialiste de l'autorité. En examinant les World Values Surveys pour 1981 et 1990, Robert Inglehart a trouvé des indices signalant que dans la plupart des pays pour lesquels on peut se procurer des données, y compris le Canada, la confiance dans l'autorité a chuté au cours des années 1980, comme le prédisait le modèle postmatérialiste. Par contre, la baisse au Canada s'est avérée considérablement plus élevée qu'on ne l'avait prévu, faisant du Canada un des quelques pays qui, soutient Inglehart, ont subi l'incidence supplémentaire d'autres facteurs spécifiques³⁶.

Il est presque certain que la mauvaise performance du gouvernement figure parmi ces facteurs.

En 1984, la revue *Maclean's* a commandé à l'entreprise Decima Research le premier d'une série de sondages annuels de l'opinion des Canadiens sur des questions aussi variées que le degré d'optimisme ou de pessimisme face à leur avenir et à celui du pays et leur propension à la sexualité. Après avoir fait l'objet d'une analyse par Allan Gregg et ses collègues à Decima, chaque sondage était communiqué sous forme de rapport détaillé dans le numéro de fin d'année de la revue³⁷.

Chaque année dans le cadre de ce sondage, on pose aux Canadiens des questions au sujet de leurs attitudes envers les politiciens et les politiques gouvernementales. Certaines questions ont changé au fil des ans et, certaines années, le sondage a été plus poussé que d'autres. Dans l'ensemble, cependant, ces résultats facilement accessibles fournissent des renseignements très utiles sur les fluctuations de la confiance des Canadiens dans leur gouvernement au cours des 16 dernières années³⁸ et sur la manière dont ils perçoivent l'efficacité de leur gouvernement.

Au Canada, on a constaté une certaine perte de confiance dans le gouvernement et ses capacités au cours des années 1970 et au début des années 1980³⁹. Néanmoins, selon Allan Gregg, les résultats du premier sondage *Maclean's* mené en 1984 laissaient entrevoir une nation toujours confiante qui, bien qu'épuisée par l'ère Trudeau qui venait tout juste de prendre fin, envisageait l'avenir avec optimisme et ne donnait aucun signe de vouloir juger prématurément le nouveau gouvernement Mulroney. Les Canadiens ne semblaient pas désabusés par le gouvernement en général - au moins la moitié des répondants signalaient qu'ils se fiaient plus au gouvernement qu'à quiconque (milieu des affaires, secteur syndical ou autre) pour veiller à leurs intérêts économiques⁴⁰. Malgré les problèmes qui n'ont

pas tardé à se manifester dans l'administration Mulroney, y compris une vague de démissions ministérielles et le tollé suscité par la désindexation partielle de la Sécurité de la vieillesse, l'humeur du pays ne s'est pas beaucoup assombrie en 1985; presque 80 p. 100 des personnes interrogées cette année-là ont indiqué que leurs attentes envers le leadership politique et ce qu'il pouvait accomplir restaient les mêmes⁴¹.

Par contre, la situation n'a pas tardé à changer. À la fin de 1986, les gens commençaient déjà « à se distancer du processus politique », comme l'expliquait délicatement un analyste politique. Partout où il allait, Richard Lipsey, de l'Université Queen's disait constater que les gens en avaient assez du gouvernement⁴². À la fin de 1989, seulement 25 p. 100 des répondants estimaient que le gouvernement était le mieux placé pour veiller à leurs intérêts économiques. Gregg a alors écrit que les Canadiens « n'ont jamais été aussi désabusés qu'ils ne le sont aujourd'hui au sujet de leur gouvernement⁴³. »

En 1990, la situation s'est encore détériorée. Cette année-là, les sondages ont révélé qu'un très grand nombre de répondants étaient moins fiers d'être Canadiens et qu'ils blâmaient les gouvernements (particulièrement le fédéral) pour cette situation. Plus de 60 p. 100 des gens interrogés ont affirmé que le gouvernement ne parvenait plus à satisfaire aussi efficacement les besoins des citoyens et que leur opinion des politiciens étaient moins favorable qu'elle ne l'était cinq ou dix ans auparavant⁴⁴. Un des éditeurs de *Maclean's* a écrit que « la dernière perte de fierté comparable à celle-ci remonte à la Crise », et a poursuivi en citant Pierre Berton qui disait : « Le sentiment actuel et celui qui prévalait alors est le sentiment que rien ne fonctionne, que le système est détraqué et que les politiciens ne valent rien⁴⁵. » Marcel Côté, un ancien conseiller de M. Mulroney, a affirmé que les Canadiens « tournent tout simplement le dos aux politiciens. Le degré de colère et de frustration n'a jamais été plus élevé⁴⁶. » Dans une étude menée pour le compte de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, on a estimé qu'en 1990, le degré de cynisme au Canada avait « atteint ou dépassé celui des États-Unis, selon la plupart des indicateurs⁴⁷. »

Cette étonnante baisse de la confiance des Canadiens dans les gouvernements en général, et le fédéral en particulier, s'est poursuivie tout au long des années 1990. Les sondages *Maclean's* effectués durant ces années ont continué de signaler des niveaux extraordinairement élevés de désaffection des Canadiens envers la politique et une méfiance grandissante envers les gouvernements, en plus d'une érosion constante de la confiance et de l'optimisme. Au début de 1994, la revue citait, sans le nommer, un conseiller du premier ministre Chrétien qui aurait dit que les Canadiens « ont atteint un degré de cynisme au sujet du gouvernement qui frise le nihilisme⁴⁸. » Dans son analyse du sondage de 1995, Gregg affirme que ces résultats « sont les plus sombres qu'il ait jamais examinés⁴⁹. »

Chaque année, les répondants du sondage ont cerné les divers facteurs qui sapient leur confiance envers le gouvernement :

- Les incessantes compressions budgétaires, les hausses d'impôts et l'adoption de la TPS.

- L'Accord de libre-échange avec les États-Unis, cet enjeu central et épineux de la campagne électorale de 1988.
- Les efforts épuisants et, en fin de compte, infructueux pour mettre au point une nouvelle formule constitutionnelle plus vaste.
- Les préoccupations au sujet du taux de criminalité et des immigrants qui ne s'intègrent pas et n'adoptent pas le mode de vie canadien assez rapidement, le sentiment que l'environnement physique se détériore, le sentiment général de « perte de contrôle » que toutes ces préoccupations engendrent⁵⁰.
- Le rendement macroéconomique médiocre. Au début des années 1990, au moment où l'économie se remettait lentement de la récession, 43 p. 100 des répondants blâmaient le gouvernement fédéral de cette situation, soit une proportion beaucoup plus élevée que pour n'importe quel autre facteur de blâme pris isolément⁵¹.

Tous ces secteurs de politique publique donnaient certainement lieu à des jugements de la part des citoyens sur la performance du gouvernement, surtout de l'administration fédérale. Toutefois, il serait intéressant de savoir dans quelle mesure ces jugements étaient ou non posés par des citoyens bien informés. Il se peut que cette massive perte de confiance ait été le reflet de l'incapacité du public (et des médias) d'apprécier le bon travail du gouvernement sur ces questions délicates, en ce qui a trait au libre-échange par exemple ou à l'adoption d'une taxe sur les produits qui, bien que détestée, était grandement nécessaire. Le public aurait sans aucun doute voulu que le gouvernement se penche sur autre chose, comme l'écrivait Gregg au début de 1993 :

[TRADUCTION]

Pensez-y, quelles ont été les questions prédominantes au programme politique depuis dix ans? Le libre-échange, la TPS, la réduction du déficit et la constitution. Aucune question touchant directement les citoyens... pas une seule. On pourrait presque croire que c'est le système politique qui dirige l'élite politique, ce qui suscite la réaction suivante « Vous ne comprenez pas ce que nous devons endurer. Vous ne nous écoutez pas et vous ne semblez pas prêt à faire ce qu'il faut pour nous aider⁵². »

C'est un raisonnement de ce genre qui a incité les citoyens, quand le gouvernement fédéral a maintenu ses politiques louables mais impopulaires, à se détacher d'Ottawa plus que jamais auparavant.

Cette façon de voir est sans doute partiellement vraie. Les attitudes des Canadiens à l'égard du libre-échange avec les États-Unis, et ensuite avec le Mexique, ont profondément changé depuis qu'on a proposé, négocié et mis en oeuvre cette politique. En 1993, seulement 31 p. 100 des répondants à un sondage ont affirmé soutenir l'ALÉNA, et ceux qui ne le soutenaient pas y étaient fermement opposés.

En 1999, le niveau de soutien public avait atteint 72 p. 100, bien qu'il soit quelque peu retombé depuis⁵³. Cette remarquable volte-face de l'opinion publique porte à croire que l'opposition initiale au libre-échange était le résultat d'une mauvaise compréhension et de craintes injustifiées des éventuelles répercussions de la politique.

Cependant, la période débutant au milieu des années 1980 a également été une époque de grands changements dans les relations entre le niveau des services que l'administration offrait aux citoyens et ce qu'il en coûtait à ces derniers pour avoir ces services. La nature et la portée facilement quantifiable de ces changements (objectifs) aide considérablement à expliquer pourquoi les Canadiens ont adopté une attitude si négative à l'égard du gouvernement.

Pendant la majeure partie de l'après-guerre jusqu'au milieu des années 1970, les revenus et les dépenses du gouvernement fédéral étaient grosso modo équivalents. Quand il se produisait des déficits, ils étaient petits, et on avait également des surplus. Ainsi, les niveaux de dépense des programmes fédéraux correspondaient étroitement aux impôts prélevés pour payer ces programmes. Durant l'exercice 1970-1971, par exemple, les dépenses du programme fédéral atteignaient 13,77 milliards de dollars et les recettes fiscales fédérales étaient de 13,75 milliards de dollars. Le rapport entre les deux est presque exactement 1 pour 1 : un dollar de recettes fiscales pour un dollar de dépense de programme.

Tout cela a changé en 1975, lorsque le gouvernement fédéral a commencé à accumuler de grands déficits et que, pendant 10 ans, il n'a fait que des efforts sporadiques et inefficaces pour les réduire. Durant ces premières années de financement du déficit, les Canadiens ont reçu plus de programmes dans l'ensemble que la valeur des impôts déboursés. En 1978-1979, par exemple, le ratio des dépenses de programme par rapport aux recettes a atteint 1,27 pour 1 : un dollar d'impôt procurait pour 1,27 \$ de programme. Le ratio a continué de grimper au début des années 1980 jusqu'à atteindre 1,35 pour 1 en 1983-1984, soit juste quelques mois avant les élections de 1984.

Bien sûr, on ne peut pas indéfiniment offrir une valeur de 1,35 dollar de programme pour chaque dollar d'impôt. Les grands déficits, lorsqu'ils se produisent chaque année, font très rapidement grimper la dette publique, laquelle, à son tour, alourdit les frais de la dette publique, soit une catégorie de dépense gouvernementale qu'on ne peut pas éliminer arbitrairement. Tôt ou tard, les frais croissants de la dette publique forcent le gouvernement à hausser les impôts et à réduire les dépenses de programme. Ce processus doit se poursuivre jusqu'à l'élimination du déficit, soit la source du problème. Cela signifie que la relation entre le niveau des programmes gouvernementaux et les impôts que les citoyens payent pour ces programmes doit être fondamentalement modifiée.

Le gouvernement Mulroney a commencé à essayer de contrôler le déficit à l'automne 1984 et il a tenté de le faire pendant la majeure partie de son mandat de deux ans. Les impôts, les taxes d'accises et de vente ainsi que les charges sociales ont été augmentées à plusieurs reprises et la TPS a été d'abord

conçue, puis adoptée. Les dépenses au titre du programme fédéral ont été coupées, encore et encore. Le gouvernement a gelé les salaires des fonctionnaires et les niveaux de dotation. Il a réduit les paiements de transfert aux provinces, imposé un plafond sur les transferts d'aide sociale vers l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique. Il a pris des dispositions de récupération pour la Sécurité de la vieillesse et les allocations familiales. Il a réduit les fonds consacrés à la défense et à l'aide étrangère, les subventions accordées aux entreprises du secteur privé et aux sociétés d'État comme la SRC, les subventions aux transports comme celles accordées à VIA Rail, le financement des logements sociaux, des prêts étudiants ainsi que d'une vaste gamme de groupes d'intérêts.

Ces mesures ont eu pour effet de baisser le ratio entre les dépenses de programme et les recettes fiscales de manière régulière pendant les six ou sept premières années au pouvoir du gouvernement Mulroney. En 1989-1990, le ratio avait déjà atteint 0,99 pour 1 : autrement dit, un dollar d'impôt procurait pour un peu moins qu'un dollar de programme. Par contre, le déficit restait important puisque le gouvernement devait continuer d'emprunter pour payer les intérêts sur cette dette qui continuait de grossir à vue d'oeil.

Le gouvernement Mulroney n'a jamais réussi à convaincre les Canadiens qu'il était absolument nécessaire de reprendre le contrôle le plus rapidement possible pour que le gouvernement fédéral puisse maintenir ses programmes essentiels et les élargir à nouveau une fois les problèmes réglés. Il n'est jamais non plus parvenu à expliquer de façon convaincante qu'il était nécessaire de remplacer la taxe fédérale existante, invisible mais très inefficace, par la TPS. Tout ce que les Canadiens ont compris, c'est qu'ils allaient payer plus cher, d'une façon beaucoup plus pénible, tout en continuant de payer l'ancienne taxe, et qu'Ottawa leur offrait beaucoup moins de programme pour leur argent que ce qu'ils avaient à la fin des années 1970 et au début des années 1980. La réaction de colère a été immédiate. Plus tard, Allan Gregg a affirmé qu'en 1990, personne n'avait besoin de mener des sondages pour savoir que les Canadiens étaient devenus cyniques.

Pour aggraver la situation, l'approche par trop graduelle de réduction du déficit du gouvernement Mulroney laissait celui-ci en position de vulnérabilité sur les plans financiers et stratégiques et l'exposait à de nombreux risques, notamment le risque d'une récession. C'est exactement ce qui s'est produit; la récession a complètement désarçonné les plans financiers du gouvernement. Lorsque le gouvernement Chrétien a pris le pouvoir à la fin de 1993, le déficit était plus élevé qu'il ne l'avait jamais été. Aussi, le premier mandat du gouvernement Chrétien et une partie du second ont été dominés par la pénible obligation de hausser les impôts et de prendre des mesures draconiennes pour réduire les dépenses de programme. En 1996-1997, soit l'année du dernier déficit fédéral, le ratio entre les dépenses de programme et les recettes fiscales est tombé à 0,79 pour 1. En 1999-2000, il a baissé de nouveau à 0,71 pour 1, c'est-à-dire qu'un dollar d'impôt ne procurait aux contribuables que pour 0,71 \$ de programme (l'autre 0,29 \$ étant consacré au paiement de la dette publique). Dans le budget fédéral de février 2000, on prévoyait qu'à court terme le ratio se stabiliserait à 0,75 pour 1.

À ce moment-là, tous les praticiens ont clairement compris que depuis 20 ans, soit depuis 1975, les

politiques budgétaires et la planification financière du gouvernement fédéral étaient tout à fait inadéquates et ne pouvaient se solder que par une baisse importante de la rentabilité du programme fédéral. La mesure objective qui illustre le mieux ce rendement médiocre est le fait qu'un dollar d'impôt ne procurait aux citoyens que pour 0,75 \$ de programme, soit 0,25 \$ de moins qu'au début des années 1970. La perte de confiance du public dans le gouvernement fédéral qui a commencé au milieu des années 1980 était fermement fondée sur la réalité du rendement financier du fédéral et non sur de simples perceptions erronées du rendement en matière de finances et autres. Tout ceci, malgré le fait que la plupart des Canadiens ont été plutôt lents à comprendre le problème engendré par les premières années de financement du déficit et qu'ils se montraient réticents à appuyer les efforts de réduction du déficit indispensables pour régler ce problème. Par contre, ils sentaient clairement les répercussions réelles et douloureuses du problème.

Les attitudes des Canadiens envers le système de justice pénale constitue un autre exemple de la relation entre les perceptions du public et l'efficacité réelle du gouvernement. Dans la première partie du présent document, nous avons parlé d'un rapport publié l'an dernier par Statistique Canada sur la façon dont les Canadiens perçoivent ce système. Le rapport analysait des données recueillies dans le cadre de l'Enquête sociale générale de 1999 de Statistique Canada, établissant la comparaison entre ces résultats et ceux des années précédentes dans les cas où l'on avait posé des questions semblables. Les principales constatations du rapport sont les suivantes :

- Dans l'ensemble, les répondants sont satisfaits de leurs forces policières locales et leur degré de satisfaction n'a pas changé de manière significative depuis 1988.
- En général, ils sont beaucoup moins satisfaits des tribunaux criminels. Leur degré de satisfaction a augmenté depuis 1993, mais il est resté plus bas qu'il ne l'était en 1988. La plupart des répondants estiment que les tribunaux font du bon travail ou, à tout le moins, du travail acceptable quant à l'équité des procès, mais ils sont beaucoup moins satisfaits de la capacité des tribunaux à déterminer la culpabilité ou l'innocence des accusés, à aider les victimes de crimes et à faire justice rapidement.
- Les répondants n'ont pas une très haute opinion de la capacité du système carcéral à surveiller et à contrôler les prisonniers, et ils jugent qu'il ne parvient pas à aider les prisonniers à devenir des citoyens respectueux des lois. En l'occurrence, il n'existe aucune donnée de comparaison puisque le sondage de 1999 est le premier sondage où l'on pose des questions sur ce sujet.
- Pour finir, on estime que le travail du système de libération conditionnelle, lequel ne devrait remettre en liberté que des délinquants qui ne sont pas susceptibles de récidiver et surveiller ceux qu'il remet en liberté, laisse grandement à désirer⁵⁴.

Dans le sondage, on ne demandait pas aux répondants d'expliquer les raisons de leurs opinions, mais le conseiller spécial Newark, du Bureau des victimes d'actes criminels de l'Ontario, lors d'une entrevue

pour le *National Post* a proposé quelques explications possibles : certains procès criminels très médiatisés n'ont pas abouti à des déclarations de culpabilité ou ont donné lieu à des peines beaucoup trop légères; des erreurs judiciaires comme celles qui se sont produites dans les dossiers de Donald Marshall, de Guy Paul Morin, de David Milgaard et de Louise Reynolds ont contribué à accroître la couverture médiatique et à stimuler l'intérêt du public dans les procès dits « de la dernière chance » (comme celui de Colin Thatcher qui a eu lieu récemment et la tentative de Clifford Olson d'obtenir ce genre de procès); les rapports médiatiques sur les évasions de prison et les violations de libération conditionnelle. Il ajoute que la colère des Canadiens et leurs préoccupations au sujet du système carcéral et des libérations conditionnelles sont entièrement justifiées et qu'elles signalent une « grave détérioration du système correctionnel de notre pays⁵⁵. »

Le fonctionnement du système de justice pénale, à l'exclusion des forces policières, mais incluant les tribunaux et leurs éléments de correction et de libération conditionnelle, est-il déficient au point de justifier l'opinion qu'en ont les Canadiens? S'agirait-il plutôt d'une situation où les citoyens évaluent mal la situation en attachant trop d'importance aux médias qui, avec leur prédilection pour les rapports sensationnels et exceptionnels, ne brossent pas un tableau réaliste des résultats normaux du système de justice pénale? Ce genre de rapport est tellement fréquent qu'en l'espace de quelques semaines en 2001, un échantillon de titres de journaux incluait : « La victime d'un violeur en liberté conditionnelle obtient 215 000 \$ (un dédommagement versé par le Service correctionnel du Canada) », « Un gangster obtient sa pleine libération conditionnelle après seulement 9 mois d'incarcération », « La libération conditionnelle précoce d'un pédophile soulève un tollé », « Quand on commet un crime, il faut purger sa peine...du moins en partie », « Tueur adolescent, libéré pour aller magasiner », « Un homme condamné à la prison par erreur pour viol est acquitté », « La violence est à la hausse dans les maisons de transition »⁵⁶.

Même s'il est presque certain que le système de justice pénale est beaucoup plus apte à déterminer la culpabilité ou l'innocence que le public veut bien l'admettre⁵⁷, il semble qu'à tout le moins, certaines des opinions négatives du public sont fondées. La justice est parfois lente à suivre son cours. La Cour suprême s'est penchée sur cette question dans la décision *Askov* qu'elle a rendue en 1990, dans laquelle elle a tranché qu'un accusé avait le droit de subir son procès sans délais excessifs. Dernièrement, en analysant le traitement des causes criminelles dans l'ensemble des systèmes de justice pénale des provinces et des territoires, on a constaté que la période moyenne qui s'écoule entre le moment de la première et la dernière comparution d'un accusé était de 15 p. 100 plus élevée en 1998-1999 qu'elle ne l'était quatre ans plus tôt⁵⁸. Il est également vrai que les tribunaux criminels ne font pas grand chose pour aider les victimes d'actes criminels et ce, pour la simple raison que ce genre de chose n'est pas de leur ressort; notre système ne considère pas le crime comme un outrage à une victime, mais bien comme une attaque contre l'État et le traite en conséquence⁵⁹.

En ce qui concerne la capacité de surveillance du système de libération conditionnelle, M. Paciocco, professeur de droit, écrit :

[TRADUCTION]

En 1995-1996, 120 300 délinquants purgeaient des peines dans la collectivité. Parmi ces derniers, 16 p. 100 étaient en liberté conditionnelle ou en liberté d'office, tandis que le reste était en période de probation. Ce nombre constitue une augmentation de 50 p. 100 au cours des dix dernières années. Dans le rapport de la Commission sur la détermination de la peine diffusé en 1987, les fonctionnaires des services correctionnels interrogés ont signalé en grand nombre que leur charge de travail était beaucoup trop élevée pour permettre une surveillance efficace. Depuis, les dépenses du gouvernement sur les services correctionnels pour les adultes ont baissé. Nous avons beaucoup moins de ressources que nous n'en avons il y a dix ans, alors que les choses allaient déjà si mal⁶⁰.

Sur ce plan, l'analyse d'un récent sondage mené à l'échelle nationale auprès de 450 juges a donné lieu à la conclusion que ceux-ci hésitent à imposer des peines conditionnelles (soit des peines d'emprisonnement de moins de deux ans purgées dans la collectivité plutôt qu'en prison) parce qu'ils estiment qu'on ne dispose pas des ressources nécessaires pour assurer une surveillance suffisante⁶¹.

En ce qui concerne la réussite ou l'échec des libérations conditionnelles, un sondage canadien mené en 1998 a révélé que neuf répondants sur dix surestimaient le taux de récidivisme chez les délinquants libérés sous conditions et que plus de la moitié des répondants croyaient qu'une proportion allant de 50 à 100 p. 100 des libérés conditionnels commettent de nouveaux crimes. Bien sûr, le taux de libérés conditionnels qui retournent en prison n'est pas non plus insignifiant. En 1997-1998, par exemple, 67 p. 100 des détenus fédéraux en liberté conditionnelle ont accompli sans anicroches leur libération conditionnelle, 22 p. 100 sont retournés en prison pour avoir enfreint une des conditions de leur libération, comme l'interdiction de consommer de l'alcool, et 11 p. 100 ont été accusés de nouvelles infractions⁶². Le taux global de réussite des libérations conditionnelles a grimpé à 72 p. 100 en 1998-1999, mais parmi les 27 p. 100 des libérés conditionnels qui sont retournés en prison, presque la moitié (soit un total de 13 p. 100) ont été accusés de nouveaux crimes⁶³.

Il semble donc que l'opinion négative des Canadiens sur le système de justice pénale est en partie, mais seulement en partie, fondée sur le mode de fonctionnement du système, tout comme les opinions défavorables des Canadiens au sujet du bref large du gouvernement fédéral durant les dures années 1980 et 1990 prend sa source dans la réalité d'une mauvaise planification budgétaire. Nous avons donc d'autres preuves que le rendement réel du gouvernement, et non seulement des perceptions biaisées et non informées, ont une influence sur le degré de confiance du public.

B. *Les perceptions relatives à la prestation des services et à l'ensemble de la performance gouvernementale*

Depuis les années 1980, et avec une énergie accrue depuis le milieu des années 1990, les

gouvernements au Canada et ailleurs ont déployé d'énormes efforts pour améliorer leurs modes de prestation des services aux citoyens. Ces efforts, dus à la détermination du leadership politique et bureaucratique, ont été stimulés par toute une variété de facteurs, y compris :

- L'influence de la révolution du « client d'abord » dans le secteur privé, qui préconisait de mettre l'accent sur la qualité, l'amélioration et la facilitation de l'accès aux biens et aux services, l'amélioration constante des pratiques commerciales et l'exploitation des technologies de l'information et des communications en tant qu'élément clé de la réussite commerciale. Ces principes constituent un modèle fondamental vers lequel les gouvernements ont été attirés et qu'ils ont été forcés d'émuler.
- Les gouvernements ont su reconnaître que le nouveau paradigme leur offrait des avantages considérables. Il leur donne, entre autres, la possibilité de jouer un rôle de leaders transformateurs et catalyseurs dans la société et de mettre sur pied, par exemple, les diverses initiatives fédérales et provinciales visant à promouvoir le commerce électronique et à faire des Canadiens le peuple le plus branché au monde. Parmi les autres avantages d'offrir un meilleur service aux clients, mentionnons une hausse du degré de satisfaction des clients, donc des électeurs, la réduction des coûts de fonctionnement grâce aux pratiques et aux technologies exemplaires et le fait que de bons services se traduisent par une réduction du nombre de plaintes, ce qui facilite la vie pour ceux qui en font la prestation et pour ceux qui en bénéficient. En traitant rapidement les demandes d'assurance-emploi, on réduit les chances que les prestataires dérangent la bonne marche des activités à DRHC et qu'ils forcent les employés, par exemple, à appeler les forces de l'ordre pour restaurer la paix.
- Les facteurs « d'incitation » incluent des crises de nature à la fois spécifique et générale. Un des exemples les plus connus d'une crise à l'échelle ministérielle nécessitant des mesures urgentes est survenue à Revenu Canada. En 1983 et en 1984, les méthodes de recouvrement et d'exécution de Revenu Canada étaient devenues d'une telle brutalité qu'elles avaient engendré un scandale public, entraînant des lourdes conséquences pour le gouvernement au pouvoir. Les efforts déterminés pour faire de l'amélioration du service à la clientèle un des principaux objectifs de Revenu Canada ont commencé au milieu des années 1980 et, après des réussites spectaculaires, se poursuivent encore aujourd'hui avec le fonctionnement de l'Agence des douanes et des revenus du Canada. La crise générale qui a forcé une vaste transformation dans les modes de fonctionnement des gouvernements a été, en l'occurrence, l'incidence des déficits quasiment hors de contrôle du début et du milieu des années 1990. Il a fallu couper massivement dans les budgets de fonctionnement des ministères (par exemple au moyen de l'Examen des programmes dans l'administration fédérale). Ces coupures ont, à leur tour, forcé les gouvernements concernés à refondre leurs processus de fonctionnement et à adopter la technologie de l'information et des communications afin de réduire les coûts tout en protégeant la prestation des services par l'intermédiaire d'une productivité accrue.

- Les facteurs « d'incitation » incluent également, au niveau le plus fondamental, les attentes du public. Les expériences des gens avec le service bien supérieur du secteur privé ont commencé à teinter leurs attentes envers leur gouvernement, et ces attentes sont élevées. Les Canadiens demandent maintenant à leur gouvernement de fournir des services de qualité égale sinon supérieure à ceux du secteur privé⁶⁴. Ils veulent avoir un meilleur accès à des services de meilleure qualité, tant par les voies traditionnelles que par les voies électroniques; ils ont une tolérance limitée pour la lenteur du service. Les gouvernements découvrent peu à peu que pour les clients, surtout pour les gens d'affaires, le service ne sera jamais assez rapide. Un récent sondage mené par Deloitte Research auprès de quelque 250 ministères en Australie, au Canada, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et aux États-Unis a révélé que les besoins et les exigences des clients ont été, de loin, le plus grand facteur de stimulation de l'effort d'amélioration des services⁶⁵.

La poussée vers l'établissement d'une culture de service à la clientèle et l'amélioration de la prestation des services a pris de nombreuses formes. Certaines approches sont organisationnelles, entre autres les efforts actuels du gouvernement sous la direction du Secteur des services et de l'innovation du Secrétariat du Conseil du Trésor en vue de promouvoir l'amélioration de l'accès des clients aux services et l'amélioration de la qualité de ces services, et ce à l'échelle du système; l'insistance du CCG sur l'importance d'un service axé sur les citoyens dans son programme de formation à l'intention des nouveaux cadres de l'administration fédérale; l'Initiative sur la Prestation intégrée des services du gouvernement de l'Ontario, laquelle est le fruit d'années d'amélioration des services sous la direction du Secrétariat de la restructuration du Cabinet. Les exemples de ce genre sont nombreux.

Certaines approches, quant à elles, débordent des cadres organisationnels, notamment le Réseau du service axé sur les citoyens pour citer un exemple canadien. Créé en 1997 par suite d'une initiative du CCG, le Réseau du service axé sur les citoyens englobe plus de 200 praticiens de la prestation des services des administrations fédérale, provinciales et municipales, ainsi que des universitaires et d'autres experts. Le RSAC mène des recherches susceptibles de soutenir l'amélioration des services dans le secteur public et partage ses trouvailles avec ses membres ainsi qu'avec d'autres organisations intéressées par l'intermédiaire de son programme de publications et ses autres activités⁶⁶. Son analyse innovatrice de ce que les clients jugent comme des éléments cruciaux d'une bonne prestation des services publics est un parfait exemple de l'engagement et des capacités du RSAC pour aider à mieux comprendre les exigences des clients⁶⁷.

Par ailleurs, il y a les mesures ministérielles, qui peuvent aller de l'amélioration simple et fondamentale comme l'ajout d'une réceptionniste dans un bureau de visiteurs pour faire en sorte que les clients soient servis par ordre d'arrivée à l'amélioration plus ambitieuse comme la réfection complète d'un système téléphonique. On a mis sur pied des programmes de formation et de perfectionnement des employés, des programmes de récompense et de reconnaissance du mérite pour encourager et reconnaître le rendement exceptionnel des employés. Des normes de services officielles et précises ont été établies. On s'efforce sans cesse d'évaluer ce que veulent les clients en menant des sondages, en sollicitant les

commentaires des clients au sujet des services qu'ils reçoivent, en collectant automatiquement de l'information au sujet des principales questions et préoccupations des clients, en organisant des groupes de réflexion et des groupes consultatifs. Il existe également des mécanismes de résolution des problèmes qui permettent de régler les questions qu'on ne parvient pas à résoudre de manière satisfaisante dès les premières étapes de l'interaction client - gouvernement.

Les sondages internes ont établi au-delà de tout doute que les gens réagissent favorablement aux services gouvernementaux améliorés, plus rapides et plus accessibles auxquels ils ont maintenant accès en direct et par les voies de prestation plus traditionnelles. Par exemple, les répondants à un sondage mené par DRHC en 1996-1997 auprès des prestataires de l'assurance-emploi qui avaient déjà fait des demandes par le passé ont signalé une grande amélioration dans le traitement de leurs demandes en cours. Industrie Canada a recueilli des commentaires très positifs du public sur ses programmes de connectivité comme Schoolnet. Les 60 kiosques de Service Ontario, où les clients peuvent faire des transactions comme renouveler les immatriculations de leurs véhicules ou enregistrer un changement d'adresse aux fins de l'assurance-maladie, ont obtenu des cotes de satisfaction de 94 p. 100 (« les kiosques sont placés à des endroits très pratiques ») à 97 p. 100 (« les kiosques permettent d'économiser du temps »). En Ontario, le Programme Business Connects, un guichet unique pour l'enregistrement des entreprises et autres services, signale un taux de satisfaction des clients de 96 p. 100⁶⁸.

Le premier sondage effectué pour le compte du RSAC au printemps de 1998 (qui a été suivi d'un deuxième sondage mené en 2000 et dont nous venons tout juste d'obtenir les résultats) fournit des données exhaustives sur cette question. Dans le cadre du sondage de 1998, on cherchait à déterminer comment les Canadiens évaluent la qualité des services offerts par les trois ordres de gouvernement et la cote qu'ils leur accordent en comparaison à des services spécifiques du secteur privé. On a donc demandé aux répondants de raconter leurs expériences récentes avec l'un ou l'autre des services gouvernementaux et d'évaluer l'ensemble des services gouvernementaux. Le sondage a révélé que les Canadiens ne considèrent pas les services gouvernementaux, pris individuellement, inférieurs aux services du secteur privé. Sur une échelle de 0 à 100, la moyenne de satisfaction de la clientèle pour les 50 services gouvernementaux (fédéraux, provinciaux et municipaux) examinés dans le sondage était de 62, soit exactement le même taux moyen de satisfaction pour les sept services du secteur privé⁶⁹. Le sondage de suivi effectué l'an dernier a permis de constater que les niveaux de satisfaction de la clientèle à l'égard des services gouvernementaux se maintiennent. Ces résultats sont indéniablement positifs.

Nous pouvons tous comprendre que si le maintien du degré de satisfaction de la clientèle (comme on a réussi à le faire entre 1998 et 2000) à l'égard des services gouvernementaux nécessite des efforts constants et innovateurs, il faut en faire encore plus pour améliorer ce degré de satisfaction. C'est particulièrement vrai quand on sait que les clients s'attendent à ce qu'on améliore et accélère sans cesse la prestation des services. Toutefois, en admettant qu'il soit possible de maintenir et même d'améliorer les niveaux de satisfaction, la grande question consiste à savoir si ces résultats peuvent se traduire par

une hausse des degrés globaux de confiance dans la performance du gouvernement.

Un des résultats du sondage mené en 2000 par le RSAC est particulièrement éloquent et vaut d'être mentionné ici. Le sondage a révélé une étroite corrélation positive entre la cote accordée par les répondants aux services gouvernementaux dont ils s'étaient récemment prévalus et leur évaluation de l'efficacité du gouvernement; plus la cote accordée aux services était élevée, plus les répondants étaient susceptibles d'évaluer favorablement l'efficacité globale du gouvernement. Ainsi, 43 p. 100 des répondants qui ont donné une cote favorable aux services qu'ils avaient reçus ont donné une bonne note au gouvernement pour son efficacité globale, alors que seulement 25 p. 100 de ceux qui avaient donné une note médiocre aux services gouvernementaux avaient une perception positive de l'efficacité du gouvernement. Il ne fait aucun doute qu'il s'agit là d'une corrélation intuitivement plausible et qu'on pourrait, toutes choses étant égales par ailleurs, s'y attendre, mais il reste que le fait de la voir confirmée sera encourageant pour ceux qui gèrent les processus d'amélioration de la prestation des services.

Par contre, quel que soit le degré de perfection actuel ou futur de la prestation des services, elle ne représente qu'un seul aspect du rendement. L'évaluation générale de l'efficacité peut monter ou descendre en fonction d'autres facteurs et de la manière dont le public les perçoit. Ainsi, si l'on poursuit avec l'exemple du sondage du RSAC mené en 2000 et des répondants qui ont accordé une bonne cote à la prestation des services, leur indice de satisfaction à l'égard de la performance dans son ensemble pourrait grimper de 43 à 55 p. 100, disons, dans le contexte d'un excellent rendement économique attribuable aux politiques gouvernementales, ou tomber à 30 p. 100 dans une atmosphère de scandale mettant en question l'éthique ou la compétence du gouvernement. En outre, l'efficacité du gouvernement n'est elle-même qu'un facteur, aussi important soit-il, parmi tant d'autres qui influencent le degré de confiance des citoyens dans le gouvernement. Dans tous les écrits consultés aux fins du présent document, rien ne porte à croire qu'il existe un lien direct entre la prestation des services et le degré de confiance; aucun des fonctionnaires ou anciens fonctionnaires que nous avons rencontrés n'estime que la prestation des services est autre chose qu'un simple facteur (dans bien des cas, un des moindres facteurs) déterminant du degré de confiance ou de méfiance des citoyens.

Les constatations des deux sondages du RSAC ainsi que celles du récent sondage d'EKOS Research signalées dans la récente série de publications intitulée *Rethinking Government 2000* fournissent des renseignements pertinents dans ce contexte. Dans le sondage du RSAC, on a non seulement demandé aux répondants de relater leurs récentes expériences avec l'un ou l'autre des services gouvernementaux, mais également ce qu'ils pensaient des services gouvernementaux en général. Les questions au sujet des services en général, fait-on remarquer dans le rapport *Les citoyens d'abord*, publié par le CCG en 1998, incitent les gens à fournir des réponses stéréotypées qui tendent à être substantiellement plus négatives que les réponses concernant leurs expériences récentes avec un service gouvernemental donné :

Les stéréotypes de chaque citoyen dans sa façon d'aborder les services gouvernementaux sont fondés sur toute une vie d'expérience et probablement

amplifiés par des récits tirés de romans, de fausses représentations par des groupes d'intérêts, de nouveaux incidents d'échecs du système ainsi que par un certain influx d'opinions des milieux politiques et ainsi de suite. En demandant à quelqu'un de coter les services gouvernementaux « en général », on ouvre la porte à ces stéréotypes⁷⁰.

Les constatations des sondages du RSAC confirment que les questions d'ordre général engendrent des réponses négatives. Les réponses du sondage de 1998, par exemple, indiquaient un degré de satisfaction de 47 à l'égard des services du gouvernement fédéral dans l'ensemble, alors que la cote moyenne pour les 17 services fédéraux examinés individuellement dans le sondage était de 60. Les services provinciaux dans l'ensemble obtenaient un rang de 47 par rapport à une cote de 62 lorsque les 20 services examinés étaient évalués séparément. Les cotes correspondantes pour les services municipaux étaient de 53 (général) et de 64 (pour les 13 services examinés individuellement)⁷¹.

Ces résultats sont importants. Les citoyens peuvent être très satisfaits des services qu'ils reçoivent des divers ordres de gouvernement, mais dès qu'on leur demande de coter les services gouvernementaux en général, on remarque une chute du niveau de satisfaction par rapport à cette composante de l'efficacité gouvernementale dans son ensemble. Dans le cas du sondage de 1998, la chute était de plus de 20 p. 100⁷². Il est impossible de dire quels sont précisément les facteurs qui entrent en jeu pour produire un tel résultat - la pensée stéréotypée dont on parle dans le rapport *Les citoyens d'abord* ainsi que d'autres facteurs. Il semble toutefois peu probable que l'on puisse cerner chacun des autres facteurs susceptibles d'influencer la manière dont les citoyens évaluent l'efficacité gouvernementale en posant des questions générales sur les services du gouvernement. Ce qui signifie qu'il pourrait bien y avoir un écart considérable entre les degrés de satisfaction à l'égard de l'ensemble des services gouvernementaux et une évaluation de l'efficacité gouvernementale.

On retrouve des traces de ce phénomène et d'autres questions dans les constatations d'EKOS. D'abord, EKOS a demandé à plusieurs reprises aux répondants de coter la performance globale de leurs gouvernements provinciaux et locaux selon une échelle constituée des cotes bonne, neutre et médiocre. Sur une période de trois ans, soit de 1997 à 1999, la cote de performance du gouvernement fédéral a baissé de manière régulière, et le pourcentage de répondants qui cotaient la performance fédérale comme étant « bonne » est passé de 38 à 32. Les cotes pour la performance provinciale sont également passées de 38 à 32, quoique de manière plus irrégulière, alors que celles des gouvernements locaux sont passées de 49 à 37⁷³. C'est à cette époque qu'on a apporté, tant au provincial qu'au fédéral, les premières et les plus visibles améliorations.

Les réponses aux autres questions qu'EKOS a posé dans ses sondages des dernières années laissent entrevoir quelques autres facteurs qui pourraient influencer l'évaluation de la performance globale. Ces réponses sont les suivantes :

- Pendant la période allant d'octobre 1998 à mars 2000, la majorité des répondants ont indiqué qu'ils voulaient que le gouvernement fédéral mette de l'avant « une nouvelle vision audacieuse pour l'avenir du pays » et qu'il gouverne en conséquence, soit environ trois fois plus de répondants que ceux qui estimaient que le gouvernement avait déjà articulé ce genre de vision. Cela porte à croire que les Canadiens voulaient un leadership plus visionnaire que ce qu'on leur offrait⁷⁴. À cet égard, il est intéressant de souligner que dans les sondages menés en 1996 et en juillet 2000, plus de répondants ont désigné la vision (« édifier un pays qui soit une source de fierté » et « planifier en fonction des générations à venir ») plutôt que la « prestation efficace des services » comme un bon rôle futur pour le gouvernement fédéral⁷⁵.
- En juillet 1999, 44 p. 100 des répondants étaient d'accord avec l'énoncé selon lequel on leur offrait trop peu ou pas du tout d'avantages pour les impôts qu'ils payaient. Ceux-ci étaient plus nombreux que ceux qui étaient en désaccord avec l'énoncé. Ces résultats étaient similaires à l'opinion des Américains, à qui l'on a posé la même question dans un sondage mené un mois plus tard⁷⁶.
- En novembre 1997, 68 p. 100 des répondants et, environ un an plus tard, 72 p. 100 des répondants étaient d'accord avec l'énoncé selon lequel « le gouvernement a perdu de vue les besoins du Canadien moyen », soit environ cinq fois le nombre de gens qui étaient en désaccord. En comparaison, 70 p. 100 des Américains sondés en août 1999 étaient eux aussi d'avis que leur gouvernement avait perdu de vue les besoins des petites gens⁷⁷.
- Les Canadiens estimaient également que les gouvernements ne se préoccupaient plus de l'intérêt public. En avril 1998, à la question « Lorsque le gouvernement (fédéral ou provincial) prend des décisions, quels intérêts protège-t-il avant tout? », les répondants ont réagi ainsi : 18 p. 100 - l'intérêt public; 32 p. 100 - les intérêts des grandes entreprises; 28 p. 100 - les intérêts des politiciens et de leurs amis; 19 p. 100 - les intérêts spéciaux. Ces proportions n'ont changé que de manière insignifiante au cours des deux années qui ont suivi, mais les petits changements qui se sont produits signalent une détérioration encore plus grande de la confiance⁷⁸.
- Les répondants n'avaient pas non plus une très bonne opinion du niveau de probité des politiciens. En mai 2000, seulement 18 p. 100 des répondants estimaient que les politiciens avaient des normes éthiques « élevées »; cette proportion place les politiciens au dernier rang d'une liste de 10 professions cotées sur leur niveau de probité perçue. Quant au niveau de confiance que le public pouvait leur accorder, les politiciens se sont classés 17^e parmi 18 professions. Ces résultats font également ressortir un autre fait intéressant, soit que les dirigeants d'entreprises ont obtenu des cotes beaucoup plus élevées que les politiciens sur le plan des normes éthiques et des facteurs de confiance, ceci malgré que les répondants aient signalé un taux remarquablement plus élevé d'expériences négatives dans leurs transactions avec le monde des affaires qu'avec les gouvernements⁷⁹. Ces résultats portent donc à croire que dans l'esprit du public, il existe un grand écart entre le leadership des grandes organisations des secteurs

public et privé, et le comportement de ces organisations.

EKOS a régulièrement demandé aux répondants de ses sondages de coter la performance du gouvernement fédéral dans dix secteurs de politiques bien précis. De novembre 1997 à décembre 1999, les taux de performance se sont un peu ou beaucoup améliorés dans neuf des dix secteurs, alors qu'en même temps la cote de performance globale du gouvernement baissait (voir ci-dessus). La « santé » est le seul secteur de politique où la cote du gouvernement avait considérablement baissé (une grande majorité de répondants dans cinq sondages menés pendant cette période estimaient que le système de soins de santé se détériorait⁸⁰). EKOS a proposé l'interprétation suivante : « Est-il possible que les préoccupations au sujet du système de santé canadien soient si grandes que l'on puisse attribuer la baisse de la cote accordée à la performance globale du gouvernement à l'insatisfaction dans ce seul secteur⁸¹? » Si c'était le cas, le phénomène constituerait une très grande source de glissement entre les évaluations de la prestation des services et celles de la performance globale. Il en va de même pour le fait que les trois secteurs auxquels les répondants ont dit attacher le plus d'importance, soit l'éducation, les enfants pauvres et, bien sûr, la santé, sont autant de secteurs où ils ont donné une mauvaise cote à la performance fédérale et provinciale⁸².

Les constatations du Pew Research Center sur les attitudes des Américains à l'égard des fournisseurs de services gouvernementaux sont également pertinentes. L'étude citée auparavant signale que les répondants à un sondage mené vers la fin des années 1990 ont donné des cotes favorables à 18 des 19 organismes et ministères fédéraux (une cote est dite « favorable » lorsque 50 p. 100 ou plus des répondants font une évaluation positive). Seul l'Internal Revenue Service a reçu une cote défavorable. Les taux d'approbation donné à sept de ces organisations étaient considérablement plus élevés qu'ils ne l'étaient dix ans plus tôt. Par exemple, la cote des Services postaux est passée de 76 à 89 p. 100; les cotes pour cinq des autres organisations ont légèrement augmenté⁸³. Comme nous l'avons souligné ci-dessus, seulement un quart des répondants estimaient que la performance du gouvernement fédéral était bonne ou excellente, alors que la plupart approuvaient le travail individuel des organismes ou ministères.

On peut donc s'appuyer sur des éléments probants pour dire qu'il n'existe pas de lien direct et solide entre l'amélioration de la prestation des services et le degré de confiance des citoyens dans le gouvernement. On peut aussi, pour les raisons énoncées plus tôt, raisonnablement affirmer que la performance du gouvernement ne se résume pas à la simple prestation des services et que d'autres facteurs que la performance influencent les sentiments de confiance. Il s'ensuit que l'importance fondamentale de l'amélioration des services porte sur les avantages direct que les clients et le gouvernement en retirent plutôt que sur son incidence éventuelle sur le degré de confiance.

4. Le gouvernement électronique et l'engagement des citoyens

Il convient de savoir si l'interaction en direct entre le gouvernement et ses clients, outre qu'elle facilite énormément la capacité du gouvernement d'améliorer la prestation des services, peut évoluer dans des

directions susceptibles de rétablir la relation de confiance entre les gouvernements et les citoyens. Autrement dit, nous devons déterminer si les communications en direct peuvent réellement, comme on le laisse entendre sur le site Web de Gouvernement en direct, « stimuler le potentiel d'une participation accrue des citoyens à l'élaboration des politiques et une plus grande sensibilité de la part des personnes et des institutions publiques ».

On estime que le gouvernement électronique a le potentiel d'atteindre ces buts de plusieurs façons, de transformer les clients en direct en partenaires actifs du gouvernement. La possibilité qu'ont les clients de faire une rétroaction discrétionnaire (ainsi qu'automatique) et instantanée sur les services gouvernementaux qu'ils reçoivent est un déterminant important de l'amélioration des services. Les gens peuvent communiquer directement par courriel avec les représentants qu'ils ont élus (ou avec leurs bureaux) ainsi qu'avec les bureaucrates (ou avec leurs bureaux). Les processus de consultation, soit un des principaux modes d'interaction gouvernement-citoyen entre les périodes électorales, peuvent être élargis et approfondis grâce aux diverses formes de « domaines électroniques publics », de réunions publiques par voie électronique ou de forums sur les politiques où des tribunes de citoyens se « rencontrent » régulièrement pour discuter et débattre de questions de politique, transformant du même coup les sondages subséquents en une source éclairée de conseils pour les élus. Les gouvernements peuvent mettre au point des pages Web imaginatives pour sensibiliser les citoyens aux choix importants et aux compromis qu'ils sont appelés à faire dans le domaine des politiques publiques. Le scrutin électronique pourrait accroître la participation aux élections. L'an dernier, lors des primaires présidentielles du parti démocrate en Arizona, on a expérimenté avec le scrutin électronique : six fois plus d'électeurs ont rempli un bulletin de vote qu'en 1996. Les tenants les plus enthousiastes de la démocratie électronique voient déjà le jour où le gouvernement représentatif sera remplacé par une démocratie numérique directe⁸⁴.

Par contre, le phénomène du gouvernement électronique suscite également un ensemble de préoccupations bien connues. Les effets de « l'éloignement numérique » pourraient contribuer à marginaliser encore plus les gens dont l'accès aux élus et aux fonctionnaires nommés est déjà limité au maximum. Tout défaut de protéger les renseignements personnels et l'aspect sécuritaire des transactions risque d'engendrer une grave perte de confiance. Les nombreux renseignements que les gouvernements possèdent sur chaque citoyen peuvent être agencés de manière à former des dossiers pouvant être utilisés à mauvais escient. C'est cette inquiétude qui a poussé DRHC à démanteler rapidement son énorme base de données lorsque l'existence de celle-ci a été rendue publique l'an dernier⁸⁵. Se renseigner au sujet des questions de politique et des choix que doivent faire les gouvernements est une tâche difficile qui prend beaucoup de temps, et la plupart des gens ne seront probablement pas plus disposés à le faire à l'ère d'Internet qu'ils ne l'étaient auparavant. Nous devons gérer le processus d'interaction électronique entre le gouvernement et les citoyens. Sur ce plan, Rainer Knopff affirme que « nous serions sans doute capables de diriger un mécanisme d'administration électronique pour une grande nation, mais les vrais dirigeants seraient les membres de la petite élite qui structurent le processus, posent des questions et manipulent les passions publiques⁸⁶. » D'ailleurs, même si les gens

ont la possibilité d'inscrire instantanément leurs préférences électorales, nous sommes encore loin du processus de délibération qui caractérise un processus décisionnel responsable dans une démocratie. Charles White souligne que « la délibération est un acte public où il faut énoncer des opinions et les défendre sous les feux de l'examen public, et non dans la pénombre de l'anonymat électronique. C'est au moyen de ce genre de délibération qu'un électorat devient une population informée⁸⁷. »

Il convient de souligner la note d'avertissement implicite dans les observations suivantes de Christine Bellamy et de John Taylor, où ils soutiennent que l'on s'attend à ce que la révolution axée sur le client qui se produit au gouvernement :

[TRADUCTION]

produise beaucoup plus que de simples améliorations sur le plan de l'efficacité et de l'efficacité des services publics... (bon nombre de partisans enthousiastes) attachent une valeur démocratique explicite aux initiatives de consommation en insistant sur la nécessité d'habiliter les utilisateurs pour en faire des intervenants directs dans les résultats matériels de l'administration publique... (Les initiatives de consommation) *sont de plus en plus appelées à jouer un rôle de substitut pour les processus discrédités de la démocratie représentative en opérationnalisant des valeurs démocratiques fondamentales comme la responsabilisation, la sensibilité et la participation* (mes italiques). À cet égard, le consommateurisme constitue une des options possibles pour contrer le cynisme croissant qui se manifeste du côté « intrant » des politiques, soit les élections, les parlements et les partis⁸⁸.

Dans la mesure où Bellamy et Taylor ont raison et que l'on perçoit les techniques du gouvernement électronique comme un moyen de contourner les problèmes fondamentaux de fonctionnement des institutions gouvernementales, il est plus que probable que la déception et la frustration soient au rendez-vous. Chercher à faire disparaître un problème sans en régler les causes profondes ne donne généralement pas de très bons résultats. Ainsi, par exemple, si les citoyens jugent que les consultations publiques ne sont que des exercices de relations publiques puisque les choix stratégiques sont déjà faits, il est probable qu'ils s'abstiendront tout simplement d'y participer. Les principes de base qui sous-tendent la tenue d'un exercice de consultation réussi, comme l'honnêteté, la transparence, la souplesse et la volonté du gouvernement de connaître les inquiétudes légitimes du public et d'y répondre⁸⁹ demeurent plus importants que les moyens techniques qui permettent de mener les consultations à bien.

EKOS Research, dans une autre publication récente, fournit un point de vue utile sur un des aspects de l'engagement des citoyens et du gouvernement électronique. *Rethinking Citizen Engagement* fait état des résultats de sondages menés en 2000 en vue de découvrir comment les Canadiens et les Américains perçoivent leurs relations avec leurs gouvernements. Les répondants des deux pays estiment que le citoyen moyen est loin d'exercer assez d'influence sur les politiques publiques⁹⁰, et la vaste

majorité des répondants conviennent qu'ils « seraient mieux disposés envers le processus décisionnel du gouvernement s'ils savaient que le gouvernement cherche régulièrement à obtenir la participation éclairée des citoyens ordinaires⁹¹. »

Bien que ces résultats ne soient pas vraiment surprenants, la question suivante sur la manière dont le gouvernement devrait se prévaloir de cette participation a suscité des réponses des plus intéressantes. La question était celle-ci : « Les manières dont un gouvernement peut s'informer du point de vue des citoyens (moyens) sont nombreuses. Que pensez-vous de chacune des méthodes suivantes? » On proposait dix possibilités aux répondants. Voici dans quel ordre les Canadiens les ont classées (le pourcentage de répondants ayant affirmé que l'option proposée était « très efficace » est présenté entre parenthèses) : élections nationales (82); sondages de l'opinion publique (68); numéro 1-800 pour permettre aux citoyens d'inscrire leurs choix (67); lettres, appels, courriels aux représentants politiques (67); référendums (67); audiences publiques par des organismes gouvernementaux (66); technologie de l'information, p. ex Internet (63); assemblées locales (60); par l'intermédiaire d'activités d'organisations bénévoles (59); par l'intermédiaire d'activités de groupes d'intérêts (52)⁹².

Si l'on se fie à leur valeur apparente, ces résultats portent à croire que, jusqu'à présent, les citoyens canadiens eux-mêmes ne considèrent pas la technologie de l'information comme un moyen particulièrement efficace d'interagir avec le gouvernement sur les problèmes d'actualité. Cela pourrait bien changer avec le temps; les Américains à qui l'on a posé la même question attachaient une bien plus grande importance à la communication par Internet⁹³. Cependant, pour le moment, les Canadiens semblent dire qu'il est tout aussi important d'offrir plusieurs voies d'accès aux processus politiques et gouvernementaux que plusieurs voies d'accès aux services gouvernementaux.

L'engagement des citoyens dans des formes dites « non conventionnelles » d'activités politiques - signature de pétitions, participation à des boycotts et à des manifestations, travail pour faire voter des lois de plafonnement des impôts, adhésion à des groupes d'activistes - est à la hausse depuis les années 1970. Cette hausse illustre bien l'effet de certaines forces décrites ci-dessus, y compris la hausse du degré de scolarité, la baisse du respect de l'autorité, la désillusion envers les formes plus traditionnelles d'action politique. Parmi ces forces, il faut également mentionner un meilleur accès à l'information et une plus grande facilité de diffusion de cette information rendus possibles par la révolution des communications, soit les mêmes facteurs qui sous-tendent les possibilités du gouvernement électronique.

Au moment de la rédaction du présent document, les mesures de sécurité déployées à Québec, où le Canada se prépare à accueillir le Sommet des Amériques, sont rendues nécessaires par la manifestation d'une de ces formes non conventionnelles d'engagement. Ceci illustre bien, s'il est nécessaire d'illustrer ces propos, comment l'interaction future entre les citoyens et leurs gouvernements continuera de porter sur des questions déterminées par les citoyens et d'avoir lieu aux moments choisis par les citoyens.

5. Conclusion

La révolution axée sur le citoyen qui a pris d'assaut les modes de fonctionnement des gouvernements au Canada et dans bien d'autres pays est le résultat d'un mouvement important. Les entreprises qui ont l'habitude de faire leurs transactions par voies électroniques, les citoyens qui ont la possibilité de magasiner et de faire leurs transactions bancaires 24 heures par jour, 7 jours par semaine exigent d'avoir un accès accru et amélioré aux services gouvernementaux. Les gouvernements ont donc fait des efforts considérables et parfois très fructueux pour satisfaire ces exigences et ces attentes. Il est clair que la prestation de services améliorés et plus efficaces comporte de nombreux avantages tant pour les clients que pour les gouvernements, notamment une plus grande satisfaction des clients-électeurs et la réduction des coûts.

Le présent document a d'abord et avant tout pour but de déterminer si la révolution axée sur le citoyen comporte un autre avantage. En Amérique du Nord et ailleurs, la confiance des citoyens dans leurs gouvernements a considérablement baissé depuis quelques décennies. Existe-t-il des données empiriques permettant de croire qu'en améliorant les services, les gouvernements pourraient rétablir un peu de cette confiance des citoyens et, par conséquent, stimuler encore plus les efforts continus d'amélioration des services?

Les preuves examinées ici semblent appuyer fortement la notion que la performance gouvernementale influe le degré de confiance que les citoyens accordent à leurs gouvernements. Par contre, « la performance gouvernementale » est le fruit de processus très complexes entraînant beaucoup plus que la seule prestation des services : l'élaboration des politiques et des programmes qui ont des répercussions sur les vies de nombreuses personnes, lesquelles cherchent souvent à concilier divers intérêts très éloignés et qui sont toujours soumis à des contraintes d'un genre ou l'autre; la nécessité de trouver un équilibre entre les exigences du public en matière de services et la volonté de payer pour ces services; la rapidité de réaction aux situations urgentes ou aux imprévus qui ne relèvent pas que du gouvernement; les questions de compétence et de probité dans la conduite des affaires publiques.

Au-delà de la performance gouvernementale, il y a la façon dont cette performance est découpée et présentée par les médias ainsi que la manière dont elle est perçue par le public et le poids que ce dernier lui accorde à la lumière de ses attentes. En outre, certains facteurs autres que la performance réelle ou perçue du gouvernement, comme les grands changements culturels qui sont survenus dans les pays occidentaux au cours des dernières décennies, ont clairement eu une influence sur le degré de confiance des citoyens dans leurs gouvernements.

Il est tout à fait raisonnable de présumer que plus les gouvernements parviendront à assurer une prestation efficace des services, plus les citoyens leur feront confiance, mais étant donné toutes les autres forces qui influencent la confiance dans le gouvernement, il est tout à fait possible que les effets bénéfiques de l'amélioration de la prestation des services soient submergés par d'autres facteurs et d'autres circonstances.

On pourrait donc en conclure qu'il n'est ni utile ni pertinent de justifier les efforts continus d'amélioration de la prestation des services en invoquant l'incidence éventuelle de cette activité sur le degré de confiance. Cela n'est pas non plus nécessaire. Les avantages évidents d'une meilleure prestation des services sont bien suffisants pour justifier ces efforts. En outre, les améliorations constantes des services offerts dans le secteur privé et leurs effets sur les attentes des gens continueront de pousser les gouvernements dans cette direction.

Le présent document comporte également des ramifications pour le programme de recherche actuel du CCG. Le but principal des recherches qu'entreprend le CCG est de créer de l'information et des analyses en vue d'aider les fonctionnaires à mieux faire leur travail. Or, il est peu probable qu'une étude plus approfondie des facteurs qui déterminent les degrés de confiance des citoyens dans leurs gouvernements soit très fructueuse à cet égard. Nous connaissons depuis quelques temps déjà les éléments de l'équation qui sont importants et sur lesquels les fonctionnaires exercent un certain contrôle, comme le besoin de mener des analyses solides pour sous-tendre l'élaboration des politiques, la nécessité d'adopter un comportement éthique et compétent ainsi que l'amélioration constante des services. Ces éléments figurent déjà parmi les questions cruciales sur lesquelles le CCG offre des formations aux nouveaux cadres et gestionnaires de la fonction publique fédérale. Aucune recherche, aussi poussée soit-elle, n'est susceptible d'engendrer une amélioration de l'efficacité ou de la performance du gouvernement.

Il est probable que les facteurs qui déterminent les degrés de confiance des citoyens dans leurs gouvernements continueront de susciter l'intérêt des universitaires pendant encore quelque temps. Pour des raisons purement pratiques, le CCG serait probablement avisé de les laisser explorer eux-mêmes ce secteur de recherche.

Notes de fin de document

1. Jennifer Tufts, « Attitudes du public face au système de justice pénale », *Juristat*, Catalogue de Statistique Canada 85-002, vol. 20, n° 12, p. 1-21.
2. Tom Arnold, « Four of five Canadians lack faith in justice system : survey », *National Post*, 5 décembre 2000, p. A1 à A7.
3. David M. Paciocco, *Getting Away With Murder: The Canadian Criminal Justice System* (Toronto: Irwin Law, 1999), p. 4 et 5. Le résultat le plus visible et le plus néfaste du déclin de la confiance dans les gouvernements et de la campagne de dénigrement des bureaucrates aux États-Unis a été l'attentat à la bombe perpétré contre l'immeuble fédéral Murrah à Oklahoma City. Melvin J. Dubnick et David H. Rosenbloom, « Oklahoma City » *Public Administration Review*, vol. 55 (sept-oct. 1995), p. 405-406.
4. Erin Research Inc., *Les citoyens d'abord* (Ottawa, Centre canadien de gestion, octobre 1998), page 81.
5. *Gouvernement en direct*, http://www.gol-ged.gc.ca/pub/serv-can/serv-can02_f.asp, p. 1.
6. Jane Jenson et Martin Papillon, « Les frontières mouvantes de la citoyenneté : Étude et programme de recherche », et Paul Thomas, « L'avenir de la démocratie représentative : répercussions des technologies de l'information », dans *La modernisation de la gouvernance : Une première exploration* (Ottawa : Centre canadien de gestion, novembre 2000).
7. Je suis un économiste. J'ai travaillé au ministère des Finances et au Bureau du Conseil Privé à l'époque où la confiance des Canadiens dans leur gouvernement fédéral a commencé à chuter et, plus récemment, à Johannesburg dans le Programme sur la gouvernance Canada-Afrique du Sud. Sur le plan privé, j'ai eu l'occasion de m'impliquer à fond dans une histoire municipale de conflits d'intérêts à Sault Ste. Marie, Ontario. Mon point de vue est donc celui d'un ancien fonctionnaire et d'un citoyen intéressé qui connaît bien les éléments d'un bon gouvernement et d'un mauvais gouvernement plutôt que celui d'un professionnel des sciences politiques.
8. Ola Listhaug a examiné les modèles changeants de la confiance politique, du début des années 1960 jusqu'à la fin des années 1980, en Suède, au Danemark, en Norvège et aux Pays-Bas. Elle signale que ce n'est qu'en Suède que la confiance dans les politiciens a connu une baisse régulière. Dans les trois autres pays, les modèles sont plus variés, et bon nombre d'indicateurs de la confiance font état d'une hausse à partir du début des années 1970 jusque vers le milieu ou la fin des années 1980. Ola Listhaug, « The Dynamics of Trust in Politicians », Hans-Dieter Klingemann et Dieter Fuchs, éd., *Citizens and the State* (Oxford, Oxford University Press, 1995), p. 261-297, p. 273-276.

9. Ceci est la ferme conclusion d'un effort de recherche considérable mené par une équipe d'universitaires européens, résumé dans l'ouvrage de Fuch, Dieter et Klingemann, Hans-Dieter , « Citizens and the State: A Relationship Transformed », dans Klingemann et Fuchs, op. cit., p. 419-443. De même, Frederick Weil signale que les 40 années de déclin de la confiance à l'égard des gouvernements de six pays, soit les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne de l'Ouest, l'Italie et l'Espagne, qui ont suivi la Seconde Guerre Mondiale ne s'accompagnaient pas d'une « crise de la légitimation », c'est-à-dire une perte de soutien envers la démocratie. Frederick D. Weil, « The Sources and Structure of Legitimation in Western Democracies: A Consolidated Model Tested with Times-Series Data in Six Countries Since World War II », *American Sociological Review*, vol. 54 (octobre 1989), p. 682-706, p. 690-693. Les analystes américains observent souvent que le public américain déteste les politiques tout en vénérant ses institutions gouvernementales. Voir, par exemple, William Chaloupka, « *Everybody Knows: Cynicism in America* », (Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999), p. 72. Neil Nevitte, quant à lui, signale que le degré de satisfaction des Canadiens quant à l'exercice démocratique est comparable aux degrés constatés en Irlande et aux Pays-Bas, mais moins élevé que ceux des autres pays occidentaux. Neil Nevitte, « Value Change and Reorientations in Citizen-State Relations » *Canadian Public Policy*, Vol. XXVI, supplément 2, 2000, p. S73-S94.
10. Voir Thomas, op. cit., et Nye, Joseph S. Jr., « In Government We Don't Trust », *Foreign Policy*, Numéro 108 (automne 1997), p. 99-111.
11. Penelope Lemov, « Educating the elusive taxpayer », *Governing*, vol. 10. n° 12 (septembre 1997), p. 68-69.
12. Graham Fraser, « A question of trust », *The Toronto Star*, 6 janvier 2001, p. K1-K4.
13. Les éléments que voici parviennent des ouvrages suivants : Joseph N. Capella et Kathleen Hall Jamieson, « News Frames, Political Cynicism, and Media Cynicism », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (juillet 1996), p. 71-84; Chaloupka, op. cit.; Geoff Dinsdale et Brian Marson, *Sondage auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations*, (Ottawa : Centre canadien de gestion, 1999); Joseph S. Nye Jr., « The Media and Declining Confidence in Government », *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 2, n° 3 (été 1997), p. 4-9; Nevitte, op. cit.; Joseph S. Nye Jr., Phillip D. Zelikow et David C. King, éditeurs, *Why People Don't Trust Government*, (Cambridge, Harvard University Press, 1997); Thomas, op. cit.; David Zussman, « Do citizens trust their governments? », *Canadian Public Administration*, vol. 40, n° 2 (été 1997), p. 234-254.

14. EKOS Research Associates Inc, *Rethinking Government 2000. Wave 1: Draft Final Report January 2000*, p. 78. Le sondage révèle plus de cas de perceptions publiques douteuses. Voici un autre exemple frappant : le Post-Modernity Project de l'Université de la Virginie a constaté au milieu des années 1990 que 20 p. 100 des Américains croyaient que « l'élite gouvernementale » était impliquée dans une « complot ». William A. Galston et Peter Levine, « America's Civic Condition » *Brookings Review* (automne 1997), p. 23-26, p. 26.
15. Cappella et Jamieson, op cit., p. 84.
16. Zussman, op. cit., p. 250.
17. Nye, *Foreign Policy*, op. cit.
18. Gary Owen, « Fall from Grace: The Public's Loss of Faith in Government » dans Nye, Zelikow et King, op. cit., p. 77-107, p. 81; Pew Research Center, « Deconstructing Distrust: How Americans View Government » www.people-press.org/trustpt.htm, p. 4; Jonathan Raush, « After the Revolutions, Reality », *Brookings Review* (printemps 2000), p. 44-46, p. 45.
19. Dinsdale et Marson, op. cit., p. 10; Zussman, op. cit., p. 239.
20. EKOS Research Associates Inc., *Rethinking Citizen Engagement* (décembre 2000), p. 9-10
21. Par exemple, Dinsdale et Marson, op. cit., p. 15, font remarquer qu'un sondage EKOS mené en 1997 a permis de constater que 60 p. 100 des répondants n'avaient pas eu « directement affaire au gouvernement fédéral pour des questions de service » depuis plus de trois mois.

Voici un exercice qui illustre bien le volume comparatif des rapports au sujet du gouvernement qu'on retrouve dans les médias. Prenons le premier cahier d'un quotidien national (en faisant abstraction des pages d'annonces) et tentons de trouver une page complète qui ne contient aucun article sur le gouvernement et pas la moindre référence à celui-ci. Il se pourrait qu'il faille parcourir les premiers cahiers de plusieurs journaux avant de trouver une telle page.

Un observateur américain de l'incidence de la télévision a laissé entendre que « même lorsque les électeurs se jugent laissés pour compte sur le plan politique, ils se sentent quand même politiquement actifs grâce à la télévision. Chaque jour, les médias les submergent de politique : photographes qui se bousculent pour saisir le moment, le président qui s'éloigne de son hélicoptère, la foule qui manifeste devant une clinique d'avortement, les caméras portatives qui suivent tant bien que mal les déplacements d'un candidat en plein jogging matinal, les invités de talk-show qui discutent et, parfois, élèvent la voix, les diplomates des Nations Unies qui cherchent à s'éloigner de journalistes par trop zélés, un nouveau leader charismatique qui harangue les foules. Roderick P. Hart, « Easy Citizenship: Television's Curious Legacy », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (juillet 1996), p. 109-119,

- p. 112.
22. Sur ce dernier point, voir Dinsdale et Marson, op. cit., p. 11.
 23. Il en existe d'autres, par exemple David C. King, « The Polarization of American Parties and Mistrust of Government » dans Nye, Zelikow et King, op. cit., p. 155-178, p. 174-176.
 24. Neal J. Roese, « Are Canadians Becoming Less Trusting of Government? » Université Northwestern, *mimeo*, 1999, tableau 3.
 25. Elim Papadakis, « Constituents of Confidence and Mistrust in Australian Institutions », *Australian Journal of Political Science*, vol. 34, n° 1 (mars 1999), p. 75-93.
 26. Patricia Moy, Michael Pfau et LeeAnn Kahlor, « Media use and public confidence in democratic institutions » *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, vol. 43, n° 2 (printemps 1999), p. 137-158.
 27. Weil, op. cit., p. 693-694.
 28. Derek Bok, « Measuring the Performance of Government », dans Nye, Zelikow et King, op. cit., p. 55-75, p. 65.
 29. Arthur H Miller et Stephen A. Borelli, « Confidence in Government During the 1980s ». *American Politics Quarterly*, vol. 19, n°o. 2 (avril 1991), p. 147-173.
 30. Pew, op. cit., p. 7.
 31. Robert J. Blendon et coll., « Changing Attitudes in America » dans Nye, Zelikow et King., op. cit., p. 205-216.
 32. L'indice est établi comme la somme des pourcentages de répondants qui répondent « toujours » ou « la plupart du temps » à la question « Dans quelle mesure pouvez-vous être certain que le gouvernement à Washington prendra les bonnes mesures? » Orren, op. cit., p. 80- 81.
 33. Joseph S. Nye Jr. et Phillip Zelikow, « Conclusion : Reflections, Conjectures, and Puzzles », dans Nye, Zelikow et King, op. cit., p. 253-281, p. 275-276.
 34. Ola Listhaug et Matti Wilberg, « Confidence in Political Institutions » dans Klingemann et Fuchs, éditeurs, op. cit., p. 298-322.
 35. Listhaug, op. cit., p. 287-294.

36. Robert Inglehart, « Postmaterialist Values and the Erosion of Institutional Authority », dans Nye, Zelikow et King, op. cit., p. 217 à 236, p. 224.
37. Les résultats du dix-septième et dernier sondage ont été signalés dans la revue *Macleans*, le 25 décembre 2000/1^{er} janvier 2001, p. 26-54.
38. Ces résultats sont tout à fait compatibles avec les résultats des autres sondages d'opinion publique menés de temps à autre.
39. André Blais et Elizabeth Gidengil, *La démocratie représentative* vol. 17, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Toronto : Dundurn Press, 1991); Peter Aucoin, « Political Science and Democratic Governance », *Revue canadienne de science politique*, vol. XXIX, n° 4 (décembre 1996), p. 643-660, p. 644.
40. *Macleans*, 7 janvier 1985, p. 14.
41. *Macleans*, 6 janvier 1986, p. 19.
42. *Macleans*, 5 janvier 1987, p. 25.
43. *Macleans*, 1^{er} janvier 1990, p. 22-24
44. *Macleans*, 7 janvier 1991, p. 33-34.
45. *Macleans*, 7 janvier 1991, p. 11.
46. *Macleans*, 7 janvier 1991, p. 13.
47. Blais et Gidengil, op. cit., p. 39.
48. *Macleans*, 3 janvier 1994, p. 16.
49. *Macleans*, 25 décembre 1995/1^{er} janvier 1996, p. 14.
50. *Macleans*, 2 janvier 1989, p. 10, 28-29; 7 janvier 1991, p. 30-31; 4 janvier 1993, p. 24-26; 3 janvier 1994, p. 24.
51. *Macleans*, 4 janvier 1993, p. 37. Dans le sondage de 1992, on avait constaté l'existence d'un lien direct entre les opinions au sujet de l'économie et celles qui concernaient les politiciens. Parmi les répondants qui craignaient que l'économie continue de se détériorer, 52 p. 100 avaient également ajouté que leur foi dans les politiciens avait baissé considérablement au cours des années précédentes; parmi ceux qui estimaient que l'économie s'améliorerait, seulement 29 p. 100 signalaient une baisse considérable de leur confiance dans les politiciens (*Macleans*, 4 janvier 1993, p. 20). Rien de surprenant à ce que Gregg, en examinant ces résultats, ait tiré la

- conclusion « qu'une grande partie de la désaffection envers les politiciens soit liée directement à l'insatisfaction économique » (*Maclean's*, 4 janvier 1993, p. 28).
52. *Maclean's*, 4 janvier 1993, p. 16.
 53. Matthew Mendelsohn et Robert Wolfe, « Can't live with it, can't live without it » *The Globe and Mail*, 31 janvier 2001, p. A15; Simon Tuck, « Fewer Canadians support free trade » *The Globe and Mail*, 5 février 2001, p. A1-A6.
 54. Tufts, op. cit.
 55. Arnold, op. cit.
 56. Robert Matas, « Victim of paroled rapist gets \$215,000 », *The Globe and Mail*, 9 janvier 2001, p. A1-A8; Adrian Humphreys, « Gangster gets full parole after serving 9 months in prison », *National Post*, 30 janvier 2001, p. A5; Shannon Kari, « Pedophile's early release sparks furore », *The Ottawa Citizen*, 9 février 2001, p. A3; Christie Blatchford, « You do the crime, you do some of the time », *National Post*, 10 février 2001, p. A14; Robert Matas, « Teenaged killer was released to go shopping », *The Globe and Mail*, 15 février 2001, p. A3; Canadian Press, « Man wrongly jailed of rape wins acquittal », *The Sault Star*, 23 février 2001, p. A9; and Kevin Cox, « Violence escalating at halfway houses », *The Globe and Mail*, 26 février 2001, p. A1-A7.
 57. En 1992, dans la Division provinciale de la Cour de justice de l'Ontario, par exemple, on a inscrit 286 160 plaidoyers. Parmi ces cas, 230 414, ou 81 p. 100 des accusés, ont plaidé coupable. La plupart des affaires qui passent au tribunal se soldent par un verdict de culpabilité. Comme un avocat de la défense a déjà eu l'audace de dire à un procureur : « Il va de soi que vous gagnez la plupart du temps, vous avez la vérité de votre côté ». Paciocco, op. cit., p. 173.
 58. Julian V. Roberts et Craig Grimes, « Statistiques sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes, 1998-1999 », *Juristat*, Catalogue de Statistique Canada n° 85-002, vol 20, n° 1, p. 1-7.
 59. Paciocco, op. cit., p. 354-355.
 60. *Ibid.*, p. 80.
 61. « Selon le sondage, quatre juges sur dix croient que les programmes de désintoxication, de gestion de la colère et de counselling psychiatrique sont rares ou inexistant dans la collectivité. Un juge sur trois affirme qu'il est rarement ou jamais possible de savoir quelles ressources - comme les programmes de travail ou la surveillance pour la détention à domicile - sont disponibles. Dans une proportion impressionnante, les juges ont réclamé la création d'un plus grand nombre de ces programmes ». Kirk Makin, « Judges raise alarm on alternative sentences

- », *The Globe and Mail*, 1^{er} octobre 1999, p. A1.
62. Julian Roberts et Micheline Reed, « dans Nye, Zelikow et King, op. cit., 1997-1998 » *Juristat*, Statistique Canada, Catalogue n° 85002, vol. 19, n° 4, p. 1-13, p. 12.
 63. Jennifer Thomas, « Les services correctionnels pour adultes au Canada, 1998-1999 » *Juristat*, Statistique Canada, catalogue n° 85-002, vol. 20, n°1, p. 1-16, p. 15.
 64. Erin Research Inc., *Les citoyens d'abord - Résumé* (Ottawa., Centre canadien de gestion, 1998), p. 7.
 65. Jeff Breen, « At the dawn of e-government: the citizen as customer », *Government Finance Review*, vol. 16, n° 5 (octobre 2000), p. 15-20.
 66. Centre canadien de gestion, *Service axé sur les citoyens : Répondre aux besoins des Canadiens* (Ottawa, 1999), p. 1.
 67. *Les citoyens d'abord*, op. cit.
 68. Art Daniels et Dorothy Chan, « Ontario Public Service Innovations Achieve International Recognition », *Canadian Government Executive*, numéro 3 (1999), p. 13-15.
 69. *Service axé sur les citoyens : Répondre aux besoins des Canadiens* , op. cit., p. 6.
 70. *Les citoyens d'abord*, op. cit., p. 7.
 71. Ibid., p. 6, 60, 65,69.
 72. Il s'agit du niveau moyen de satisfaction envers les services gouvernementaux tous ordres de gouvernement confondus (49) comparativement au taux moyen de satisfaction pour les services spécifiques (62).
 73. EKOS Research Associates Inc, *Wave 1*, p. 23.
 74. EKOS Research Associates Inc., *Rethinking Government 2000, Wave 2 : Final Report June 2000*, p. 15.
 75. EKOS Research Associates, *Rethinking Government 2000, Wave III: Final Report September 2000*, p. 24.
 76. EKOS Research Associates Inc., *Rethinking Government 2000, Compendium Report: Volume 1, 2000*, p. 163.

77. Ibid., p. 164.
78. EKOS, *Wave 2*, p.8.
79. Ibid., p. 31, 33, 35-36.
80. Ibid., p. 66.
81. EKOS, *Wave 1*, p. 25.
82. EKOS *Compendium Report: Volume 1*, pp. 26. 36-37.
83. Pew, op. cit., www.people-press.org/trusttab.htm, p. 3.
84. Christine Bellamy et John A. Taylor, *Governing in the Information Age* (Buckingham, Open University Press, 1998), p. 115-116; Mark Strassman, « Could the Internet Change Everything? » *Spectrum*, vol. 72, n° 3 (été 1999), p. 22- 23; Don Tapscott et David Agnew, « Canada Leading in Digital Governance », *Canadian Government Executive*, Numéro 4 (1999), p. 15-17, p. 16.
85. Bruce Phillips, commissaire à la protection de la vie privée, a soulevé la question de cette base de données, qui a rapidement été nommée la base de données « Big Brother » dans son rapport annuel publié le 16 mai 2000. Une vague de craintes s'est immédiatement répandue dans le public ce qui, en moins de deux semaines, a donné lieu à l'annonce du démantèlement de cette base de données. Au moment de l'annonce, 18 000 personnes avaient présenté des demandes pour avoir accès à leurs dossiers. Shawn McCarthy, «Ottawa pulls plug on Big Brother database, » *The Globe and Mail*, 30 mai 2000, p. A1, 7. Les gens se préoccupent des questions de protection des renseignements personnels : la plus grande crainte des Canadiens en ce qui concerne l'utilisation des services gouvernementaux par voies électroniques est de compromettre l'intégrité de leurs renseignements personnels. EKOS, *Wave 1*, p. 69. Bien sûr, les Américains éprouvent les mêmes craintes. Hart-Teeter pour le Council for Excellence in Government, *E-Government: The Next American Revolution* (septembre 2000).
86. Rainer Knopff, « Populism and the Politics of Rights: The Dual Attack on Representative Democracy » *Revue canadienne de science politique*, vol. XXXI: n° 4 (décembre 1998), p. 683- 705, p. 692.
87. Charles White, « Citizen participation and the Internet: prospects for civic deliberation in the information age », *The Social Studies*, vol. 88 (janvier/février 1997), p. 23-28, p. 6.
88. Bellamy et Taylor, op. cit., p. 90-91.

89. Katherine A. Graham et Susan D. Phillips, « Citizen engagement: beyond the customer revolution », *Canadian Public Administration*, vol. 40, n° 2 (été 1997), p.255-273, p. 268-269.
90. EKOS, *Rethinking Citizen Engagement*, p. 11-14.
91. Ibid., p. 22.
92. Ibid., p. 23-24.
93. Ibid.

Bibliographie

ARNOLD, Tom. « Four of five Canadians lack faith in justice system: survey ». *National Post*, 5 décembre 2000, p. A1, A7.

AUCOIN, Peter. « Political Science and Democratic Governance », *Revue canadienne de science politique*, vol. XXIX: n° 4 (décembre 1996), p. 643-660.

BELLAMY, Christine et John A. TAYLOR. *Governing in the Information Age*, Open University Press : Buckingham, 1998.

BLAIS, André et Elizabeth GIDENGIL, *La démocratie représentative*, Vol. 17, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Toronto : Dundurn Press, 1991.

BLENDON, Robert J. et coll. « Changing Attitudes in America », dans Joseph. S. Nye, Jr., Phillip D. Zelikow et David C. King, éditeurs, *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1997, p. 205-216.

BOK, Derek. « Measuring the Performance of Government », dans Joseph S. Nye Jr., Phillip D. Zelikow et David C. King, éditeurs., *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1997, p. 55-75.

BREEN, Jeff. « At the dawn of e-government: the citizen as customer », *Government Finance Review*, vol. 16, n°. 5 (octobre. 2000), p. 15-20.

CAPPELLA, Joseph N. et Kathleen Hall JAMIESON. « News Frames, Political Cynicism, and Media Cynicism », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, (juillet 1996), p 71-84.

CENTRE CANADIEN DE GESTION. *Service axé sur les citoyens : Répondre aux besoins des Canadiens*, Ottawa, 1999.

CHALOUPKA, William. *Everybody Knows: Cynicism in America*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999.

DANIELS, Art et Dorothy CHAN. « Ontario Public Service Innovations Achieve International Recognition », *Canadian Government Executive*, Numéro 3 (1999), p. 13-15.

DINSDALE Geoff et D. Brian MARSON. *Sondage auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1999.

DUBNICK, Melvin J. et David H. ROSENBLOOM. « Oklahoma City », *Public Administration Review*, vol. 55 (septembre-octobre 1995), p. 405-406.

EKOS Research Associates Inc., *Rethinking Citizen Engagement*, Décembre 2000.

EKOS Research Associates Inc., *Rethinking Government 2000. Compendium Report: Volume 1, 2000.*

EKOS Research Associates Inc., *Rethinking Government 2000. Wave 1: Draft Final Report January 2000.*

EKOS Research Associates Inc., *Rethinking Government 2000. Wave 2: Final Report June 2000.*

EKOS Research Associates, *Rethinking Government 2000. Wave III: Final Report September 2000.*

ERIN Research Inc., *Les citoyens d'abord et Les citoyens d'abord - Résumé*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1998.

FINANCE CANADA, *Plan budgétaire de 2000*, février 2000.

FRASER, Graham. « A question of trust », *The Toronto Star*, 6 janvier 2001, p. K1, K4.

FUCHS, Dieter et Hans-Dieter KLINGEMANN. « Citizens and the State: A Relationship Transformed », dans Hans-Dieter Klingemann et Dieter Fuchs, éditeurs, *Citizens and the State*. Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 419-443.

GALSTON, Willaim A. et Peter LEVINE. « America's Civic Condition », *Brookings Review*, (automne 1997), p. 23-26.

GOVERNMENT ON-LINE, http://www.gol-ged.gc.ca/pub/serv-can/serv-can02_f.asp.

GRAHAM, Katherine A. et Susan D. PHILLIPS. « Citizen engagement: beyond the consumer revolution », *Canadian Public Administration*, vol. 40, n° 2 (été 1997), p. 255-273.

HART, Roderick P. « Easy Citizenship: Television's Curious Legacy », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (juillet 1996), p. 71-84.

HART-TEETER pour le Council for Excellence in Government, *E-Government: The Next American Revolution* (septembre 2000).

INGLEHART, Robert. « Postmaterialist Values and the Erosion of Institutional Authority », dans Nye, Joseph S. Jr., Phillip D. Zelikow et David C. King, éditeurs, *Why People Don't Trust Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1997, p. 217-236.

JENSON, Jane et Martin PAPILLON. « Les frontières mouvantes de la citoyenneté : Étude et programme de recherche », dans *La modernisation de la gouvernance : Une première exploration*, Ottawa, Centre canadien de gestion, novembre 2000.

KING, David C. « The Polarization of American Parties and Mistrust of Government », dans Joseph S. Nye Jr., Phillip D. Zelikow et David C. King, éditeurs, *Why People Don't Trust Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1997, p. 155-178.

KNOPFF, Rainer. « Populism and the Politics of Rights: The Dual Attack on Representative Democracy », *Revue canadienne de science politique*, vol. XXXI: n° 4 (décembre 1998), p. 683-705.

LEMOV, Penelope. « Educating the elusive taxpayer », *Governing*, vol. 10, n° 12 (septembre 1997), p. 68-69.

LISTHAUG, Ola. « The Dynamics of Trust in Politicians », dans Hans-Dieter Klingemann et Dieter Fuchs, éditeurs, *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 261-297.

LISTHAUG, Ola et Matti WIBERG. « Confidence in Political Institutions », dans Hans-Dieter Klingemann et Dieter Fuchs, éditeurs, *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 298-322.

Maclean's, numéros divers.

MAKIN, Kirk. « Judges raise alarm on alternative sentences », *The Globe and Mail*, 1^{er} octobre 1999, p. A1.

MCCARTHY, Shawn. « Ottawa pulls plug on Big Brother database », *The Globe and Mail*, 30 mai 2000, p. A1, A7.

MENDELSON, Matthew et Robert WOLFE. « Can't live with it, can't live without it », *The Globe and Mail*, 31 janvier 2001, p. A15.

MILLER, Arthur H. et Stephen A. BORRELLI. « Confidence in Government During the 1980s », *American Politics Quarterly*, vol. 19, n° 2 (avril 1991), p. 147-173.

MY, Patricia, Michael PFAU et LeeAnn KAHLOR. « Media use and public confidence in democratic

institutions », *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, vol. 43, numéro 2 (printemps 1999), p. 137-158.

NEVITTE, Neil. « Value Change and Reorientations in Citizen-State Relations », *Canadian Public Policy*, vol. XXVI, supplément 2, 2000, p. S73-S94.

NYE, Joseph S. Jr. « In Government We Don't Trust », *Foreign Policy*, numéro 108 (automne 1997), p. 99-111.

NYE, Joseph S. Jr. « The Media and Declining Confidence in Government », *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 2, n° 3 (été 1997), p. 4-9.

NYE, Joseph S. Jr. et Phillip D. ZELIKOW. « Conclusion: Reflections, Conjectures, and Puzzles », in Nye, Joseph S. Jr., Phillip D. Zelikow et David C. King, éditeurs, *Why People Don't Trust Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1997, p. 253-281.

ORREN, Gary. « Fall from Grace: The Public's Loss of Faith in Government », dans Nye, Joseph S. Jr., Phillip D. Zelikow et David C. King, éditeurs, *Why People Don't Trust Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1997, p. 77-107.

PACIOCCO, David M. *Getting Away With Murder: The Canadian Criminal Justice System*, Toronto, Irwin Law, 1999.

PAPADAKIS, Elim. « Constituents of Confidence and Mistrust in Australian Institutions », *Australian Journal of Political Science*, vol. 34, numéro 1 (mars 1999), p. 75-93.

Comptes publics du Canada, Volume 1, années choisies1.

RAUCH, Jonathan. « After the Revolutions, Reality », *Brookings Review*, (printemps 2000), p. 44-46, p. 45.

ROBERTS, Julian et Micheline REED. « Les services correctionnels pour adultes au Canada, 1997-1998 », *Juristat*, Catalogue de Statistique Canada n° 85-002, vol. 19, n° 4, p. 1-13.

ROBERTS, Julian V. et Craig GRIMES. « Statistiques sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes, 1998-1999 », *Juristat*, Catalogue de Statistique Canada n° 85-002, vol. 20, n° 1, p. 1-19.

ROESE, Neal J. « Are Canadians Becoming Less Trusting of Government? », Northwestern University, *mimeo*, 1999.

STRASSMAN, Mark. « Could the Internet Change Everything? », *Spectrum*, vol. 72, n° 3

(été 1999), p. 22-23.

TAPSCOTT, Don et David AGNEW. « Canada Leading in Digital Governance », *Canadian Government Executive*, numéro 4 (1999), p. 15-17.

THOMAS, Jennifer. « Les services correctionnels pour adultes au Canada, 1998-1999 », *Juristat*, Catalogue de Statistique Canada n° 85-002, vol. 20, n° 3, p. 1-16.

THOMAS, Paul. « L'avenir de la démocratie représentative : Répercussions des technologies de l'information », dans *La modernisation de la gouvernance : Une première exploration*, Ottawa, Centre canadien de gestion, novembre 2000.

TUCK, Simon. « Fewer Canadians support free trade », *The Globe and Mail*, 5 février 2001, p. A1, A6.

TUFTS, Jennifer. « Attitudes du public face au système de justice pénale », *Juristat*, Catalogue de Statistique Canada 85-002, vol.20, n° 12.

WEIL, Frederick D. « The Sources and Structure of Legitimation in Western Democracies: A Consolidated Model Tested with Times-Series Data in Six Countries Since World War II », *American Sociological Review*, vol. 54 (octobre 1989), p. 682-706.

WHITE, Charles. « Citizen participation and the Internet: prospects for civic deliberation in the information age », *The Social Studies*, Vol. 88 (janvier-février 1997), p. 23-28.

ZUSSMAN, David. « Do citizens trust their governments? » *Canadian Public Administration*, vol. 40, n° 2 (été 1997), p. 234-254.