



uOttawa

L'Université canadienne
Canada's university

MÉMOIRE DE RECHERCHE

Concentration du pouvoir, communication gouvernementale et politique

Par

Jeni Markova, Candidate à la maîtrise

Numéro étudiant : 7050790

Mémoire soumis au Professeur

Luc Juillet

Dans le cadre du cours

API 6999

École supérieure d'affaires publiques et internationales

Le 23 juillet 2014

Table des matières

Introduction.....	3
Section I – La communication : Axe central du pouvoir politique.....	5
Section II – La communication gouvernementale et politique	8
Section III – La concentration du pouvoir: une tendance marquante des sociétés démocratiques contemporaines	13
L'évolution du système démocratique	13
La présidentialisation des leaders politiques.....	15
La transparence, une exigence au sein des sociétés démocratiques	16
Le contrôle du message.....	18
La notion de campagne électorale permanente	21
Section IV – Premiers ministres et concentration du pouvoir	23
Médias et pouvoirs du Premier ministre	27
Section IV – Effets de la concentration du pouvoir politique.....	31
Intérêts politiques versus intérêt public.....	31
Distinction entre communication gouvernementale et politique en pratique.....	35
Section V – Conséquences sur la légitimité et l'efficacité des gouvernements.....	36
Conclusion	39
Bibliographie.....	41

Introduction

La communication politique est centrale et essentielle dans toutes les sociétés démocratiques libérales. Par ailleurs, elle comporte toujours une part de difficulté qui est bien illustrée par Ivor Gaber. L'auteur avance l'idée d'un « paradoxe de la communication politique » qui met en lumière la nécessité de bien informer les citoyens au nom de la transparence et la responsabilité gouvernementale (Gaber, 2007). Ce qui caractérise le paradoxe selon Gaber est sa nature doublée : les électeurs qui désirent de l'honnêteté de la part des politiciens qui, à leur tour, poursuivent leurs propres intérêts lorsqu'ils communiquent avec le public, soit une approbation des électeurs et un soutien électoral. Ce paradoxe nous incite à nous poser des questions sur la nature même de la communication gouvernementale et de la communication politique. Effectivement, si l'objectif des politiciens n'est pas seulement d'informer les électeurs, mais ultimement d'influencer le message, le concept de gouvernement responsable peut être remis en question. Ainsi, lorsqu'il est question de communication gouvernementale et de communication politique, il semble que la ligne qui distingue les deux concepts est très mince. Il devient donc nécessaire d'analyser les nuances qui différencient ces concepts afin de déterminer si la confusion entre les deux peut mener vers une déficience démocratique.

Hors, au cours des dernières décennies, des changements importants ont affecté la vie politique des démocraties libérales, dont, au premier chef, une certaine présidentialisation de la politique marquée par un accent croissant mis sur les leaders politiques qui semblent exercer plus de pouvoirs au sein des systèmes gouvernementaux. Quels effets ces développements ont-ils eu sur la communication politique? Inversement, dans quelle mesure la transformation de la

communication a-t-elle affectée l'exercice du pouvoir exécutif? Ce sont ces questions de recherche qui animent ce mémoire.

Sur la base d'une analyse de la littérature relative à ces questions, ce mémoire cherchera à démontrer que la concentration du pouvoir découle des facteurs qui influencent la confusion entre la communication gouvernementale et politique.

La première section du mémoire illustrera la communication comme étant un axe central du pouvoir politique. Nous allons ensuite identifier clairement les éléments qui distinguent la communication gouvernementale de la communication politique. Un élément essentiel qui sera exploré en parallèle, notamment dans la troisième section, est la concentration du pouvoir comme tendance qui marque les sociétés démocratiques contemporaines. Ensuite, nous serons en mesure de mieux saisir les effets de la concentration du pouvoir politique sur les communications et l'utilisation des médias. Dans la dernière section, nous allons discuter des conséquences que ces tendances sont susceptibles d'avoir pour la démocratie, la fonction publique canadienne et l'intérêt public.

Nous nous intéressons ainsi à l'évolution particulière de la communication en unisson avec le domaine politique pour pouvoir déterminer si la concentration du pouvoir découle de facteurs qui encouragent la remise en question de la distinction entre communication politique et gouvernementale. La communication sera donc au cœur de ce travail, car les autorités politiques s'appuient sur elle pour légitimer leurs décisions et leur pouvoir (Cotteret, 1997). Pour étudier ces liens, ce mémoire de recherche va analyser et expliciter les éléments susmentionnés de manière détaillée.

Section I – La communication : Axe central du pouvoir politique

*« Dans un système politique où la communication domine, il est normal que les gouvernants s'emparent de la communication ou tentent de s'en emparer. »
Cotteret, 2005*

Tout d'abord, il est essentiel de comprendre le rôle capital de la communication dans la sphère politique et le processus démocratique d'une société.

Dominique Wolton soutient que la communication est inhérente aux régimes démocratiques et indissociable de la société ouverte, de la modernité démocratique et libérale (Wolton, 2004). Par ailleurs, Paul G. Thomas souligne que la communication est devenue une préoccupation dominante et de nature stratégique située au cœur du processus de gouvernance au Canada (Thomas, 2013). L'auteur affirme également que les considérations communicationnelles sont devenues des éléments incontournables du processus d'élaboration de politiques publiques et soulève le besoin d'analyser les dynamiques de l'exercice du pouvoir au centre du gouvernement. Cette vision de la communication, en plein cœur de la vie démocratique, a éveillé des questionnements sur la fonction de celle-ci au sein de la sphère politique contemporaine.

Jean-Marie Cotteret présente la structure de la société politique comme étant constituée par une relation d'autorité-obéissance où la communication a pris une place essentielle. En effet, les autorités politiques doivent se servir de la communication pour faire reconnaître leur pouvoir et légitimer leurs décisions : « La légitimité des décisions ne dépend plus de la légitimité constitutionnelle conférée à l'autorité qui prend la décision. Une loi ou un décret qui ne sont pas expliqués peuvent être rejetés par ceux auxquels ils sont destinés. Ainsi, toute autorité politique

doit donc s'appuyer sur la communication si elle veut que des décisions soient acceptées et que par conséquent son pouvoir soit reconnu. »¹ Ce phénomène prend encore plus d'ampleur dans le contexte des démocraties libérales comme le Canada. Un exemple illustratif récent est le rejet du projet de loi C-33, soit la « Loi établissant un cadre permettant aux premières nations de contrôler leurs systèmes d'éducation primaire et secondaire, pourvoyant à leur financement et modifiant la *Loi sur les Indiens* et d'autres lois en conséquence ». Le projet de loi représentait d'importantes contributions de la part du gouvernement fédéral, soit un financement de 1,9 milliard de dollars, vers les collectivités autochtones, mais il a été rejeté par l'Assemblée des Premières Nations en mai 2014.² En effet, le gouvernement fédéral n'a pas réussi à légitimer son projet de loi auprès du public concerné. Il a également été accusé de ne pas avoir fait les consultations nécessaires, en plus de ne pas avoir accordé suffisamment d'importance aux Premières Nations dans l'ensemble du processus d'élaboration du projet législatif.

Un autre aspect de la communication porte sur l'accord entre les gouvernants et les gouvernés. En effet, l'influence de la communication affecte non seulement l'aspect politique, à travers les gouvernants, mais également les perceptions des gouvernés. Nous constatons que le « système politique est tributaire à la fois de l'acceptation par les gouvernés du régime et de ce qu'il incarne, et de la possibilité pour les gouvernants d'imposer les décisions qu'ils ont prises. »³ Cette relation entre gouvernants-gouvernés introduit un aspect essentiel de la communication politique selon Cotteret, soit l'acceptation de valeurs communes qui guident le processus politique. La communication facilite ainsi le rapprochement entre les valeurs du

¹ Cotteret, Jean-Marie (1997), *Gouverner c'est paraître*, Paris, Presses universitaires de France, p. 79

² La Presse Canadienne (2014), « Éducation : les chefs des Premières Nations rejettent le projet de loi fédéral », *Radio-Canada*, publié 27 mai, disponible en ligne, URL: <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/politique/2014/05/27/003-chefs-premieres-nations-rejettent-projet-loi-federale-education.shtml> (Consulté le 29 mai 2014)

³ Cotteret, Jean-Marie (1997), *Gouverner c'est paraître*, Paris, Presses universitaires de France, p. 95

système politique et les valeurs de la société. Par conséquent, Cotteret soutient que « seule la communication politique assure ce rapprochement [...] entre gouvernants et gouvernés. »⁴

En ce qui a trait aux différents aspects de la communication politique dans l'espace public, ceux-ci s'inscrivent dans une perspective d'ordre social. En effet, « [l]a communication justifie la légitimité du système politique en permettant aux gouvernés d'adhérer de manière explicite à un ensemble de valeurs communes ou de manière latente à un système symbolique [...]. L'accord entre gouvernants et gouvernés explique pourquoi les mesures adoptées par le système politique sont représentées et admises par la société; le système politique joue le rôle régulateur de cet ordre social : sa cohésion comme sa dislocation sont le fruit du système politique, qui dépend à son tour pour une large part de la communication. »⁵ En nous basant sur ces conclusions, nous pouvons considérer la communication comme étant un axe central du pouvoir politique.

Dans la pratique, il s'agit d'une réalité bien présente dans le contexte canadien, comme le souligne Thomas. Celui-ci soutient que les « considérations relatives à la communication, liées au développement et au maintien de l'image d'un gouvernement, la réputation, la crédibilité et le soutien politique [...], sont perçues à conduire et à définir les priorités, les politiques, la prise de décision et les actions relatives à la politique et aux échelons administratifs du gouvernement. » *[traduction]*⁶ Ainsi, le rôle de la communication comme axe central du pouvoir politique soulève des questionnements sur l'importance de l'intégration des considérations relatives à la communication au sein du processus de gouvernance et leur impact sur l'exercice du pouvoir au centre du gouvernement. Cette réalité nous pousse à explorer davantage le domaine politique et

⁴ Ibid., p. 100

⁵ Ibid., p. 95

⁶ Thomas, Paul G. (2013), "Communications and Prime Ministerial Power" in *Governing: Essays in Honour of Donald J. Savoie*, McGill-Queen's University Press, p. 53

communicationnel pour mieux saisir les spécificités de la fonction des communications au sein des sociétés démocratiques contemporaines.

Section II – La communication gouvernementale et politique

Selon Jean-Marie Cotteret, les gouvernants considèrent que la communication a deux fonctions: « la première fonction est d’informer sans considération des effets sur les préférences du citoyen et la seconde est de modifier ses préférences. »⁷ Pour sa part, Dominique Wolton soutient que la politique est inséparable de la communication et il affirme qu’« [à] la limite, toute politique devient communication politique, au sens où la politique est constamment objet de débats et de communications ».⁸ La politique est effectivement omniprésente dans le domaine des communications.

À la lumière de ce qui précède, pouvons-nous affirmer qu’il y a une réelle distinction entre les deux fonctions de la communication? Pouvons-nous affirmer que cette distinction peut être identifiée facilement en pratique? Ces questionnements sont fort indicatifs de la confusion qui peut exister entre la communication gouvernementale et la communication politique. Il est donc essentiel d’élucider les facteurs qui distinguent les deux concepts.

Communication politique

Pour ce qui est de l’émergence de la communication politique, Wolton souligne qu’elle est « tout simplement l’aboutissement du double processus de démocratisation et de

⁷ Cotteret, Jean-Marie (1997), *Gouverner c’est paraître*, Paris, Presses universitaires de France, p. 101

⁸ Wolton, Dominique (1995), « Les contradictions de la communication politique », *Hermès, La Revue*, vol. 3, n° 17-18, p. 107

communication commencé il y a deux siècles.»⁹ Il s'agit ici d'une reconnaissance de l'importance de la communication dans la politique et vice-versa. Wolton propose ainsi la définition suivante : « La communication politique est le lieu d'affrontement symbolique des discours portés par les trois enjeux légitimes que sont les acteurs politiques, les médias et les journalistes, l'opinion publique et les sondages. »¹⁰ Selon l'auteur, elle a comme fonction d'identifier les nouveaux problèmes, de favoriser leur inclusion dans les débats politiques en les légitimant et d'exclure les thèmes qui ne sont plus de nature conflictuelle. De plus, elle « évoque tout ce qui a trait à la production et à l'échange des discours politiques tenus par les différents acteurs et répercutés par les médias. »¹¹ Naturellement, les hommes politiques et les médias jouent un rôle essentiel dans ce processus. En effet, Thomas souligne que la communication politique vise « à promouvoir les partis politiques, les idéologies, les leaders et les agendas. »*[traduction]*¹²

Communication gouvernementale

En ce qui a trait à la communication gouvernementale, Thomas souligne qu'elle est de nature multidirectionnelle. (Thomas, 2013) En effet, il affirme qu'« elle vise à inclure le fait d'informer, d'écouter, d'engager et de persuader dans le but de communiquer plus efficacement. » *[traduction]*¹³ De son côté, Sellier introduit la définition suivante: « L'ensemble des actions menées par les pouvoirs publics et leurs administrations, à destination de l'opinion ou

⁹ Wolton, Dominique (2012), *Indiscipliné : 35 ans de recherches*, Paris, Éditions Odile Jacob, p. 161

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Thomas, Paul G. (2013), "Communications and Prime Ministerial Power" in *Governing: Essays in Honour of Donald J. Savoie*, McGill-Queen's University Press, p. 65

¹³ Ibid.

de certains de ses secteurs pour faire connaître, faire comprendre, faire accepter ou valoriser leur politique, leurs choix, leurs attitudes, ou pour promouvoir les comportements et les produits qui en résultent [Daniel, 1993] »¹⁴.

Les conceptualisations susmentionnées de la communication gouvernementale soulèvent des questionnements au sujet de la nature même de la communication au XXI^e siècle. Par conséquent, il devient nécessaire de démontrer si l'emploi de différentes stratégies de communication gouvernementale peut être perçu comme la réponse nécessaire pour satisfaire aux nouvelles pressions ressenties par les démocraties contemporaines, comme les exigences d'une plus grande transparence, plus d'ouvertures et de responsabilisation (Aucoin, 2006). Il est question ici d'un élément essentiel du processus démocratique actuel.

Une distinction difficile

Thomas avance que les deux concepts ont leur place dans la démocratie canadienne, mais la ligne obscure qui les sépare a conduit vers une baisse de la crédibilité et une méfiance envers les communications gouvernementales (Thomas, 2013). Par ailleurs, Kozolanka souligne qu'en pratique, il peut être difficile d'identifier ce qui peut être considéré comme de la communication politique partisane au sein du gouvernement. Pour tenter d'éclairer cette réalité, nous analyserons davantage le concept de publicité gouvernementale.

Kozolanka repose ainsi sur les propos de Rose pour expliciter la distinction concernant la publicité gouvernementale. En 2000, « Rose établit une distinction entre la communication politique qui sollicite les points de vue des citoyens, ou qui va modifier la position politique du gouvernement à la base d'opinions ou de nouvelles informations, et la communication qui

¹⁴Sellier, Dominique (2006), *La communication gouvernementale en Europe : Analyse comparative*, Paris, L'Harmattan, 98 pages, p. 16

cherche uniquement à convaincre les citoyens de la position du gouvernement. »
[traduction]¹⁵De son côté, Robert Bernier fait un retour historique en soulignant les propos émis lors de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement fédéral de 1960 à 1962 en matière de publicité gouvernementale :

« La publicité faite autour de l'activité d'un ministère risque fort de tomber dans le domaine de la controverse politique... Il n'y a pas de frontière bien établie entre l'exposé des faits et le plaidoyer ni entre la publicité et la propagande... En premier lieu, la publicité gouvernementale doit reposer sur des faits réels... En deuxième lieu, il faut savoir doser l'information; même des données objectives peuvent ressembler à de la propagande si elles sont fournies en trop grande abondance. En troisième lieu, une importante distinction s'impose entre les textes qui informent vraiment et ceux dont le but est d'impressionner la galerie ». ¹⁶

Nous pouvons ainsi constater qu'il est question de la distinction des deux fonctions de la communication telles que présentées par Cotteret. Ainsi, si l'intention du gouvernement n'est pas le dialogue ni l'échange d'informations avec les citoyens, la communication gouvernementale a le potentiel d'être inappropriée à cause de sa nature persuasive et potentiellement partisane. Un exemple illustratif de ceci est la publicité entourant le Plan d'action économique du gouvernement conservateur en 2012 et 2013. De l'information obtenue par le journal *La Presse* à travers la *Loi sur l'accès à l'information* a relevé « qu'entre le 17 septembre 2012 et le 17 mai 2013, 506 personnes ont composé le numéro 1 800 O-CANADA pour obtenir des

¹⁵ Kozolanka, Kristen (2006), “The sponsorship scandal as communication: The rise of politicized and strategic communications in the federal government”, *Canadian Journal of Communication*, 31(2), p. 345

¹⁶ Bernier, Robert (2001), *Un siècle de propagande? Information. Communication. Marketing gouvernemental*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p.46

renseignements sur les programmes annoncés dans le budget fédéral. »¹⁷ Ceci est minime comparativement au 21 millions de dollars dépensés en campagnes publicitaires seulement en 2012.¹⁸ Selon l'expert consulté par le journal, Mark Morin qui est président de Stratégies marketing direct et professeur à l'Université de Montréal, les publicités ont été lancées pour créer de la notoriété et non pour inciter les citoyens à accéder à ce service. Il affirme ainsi qu' « [à] ses yeux, l'objectif de la campagne était plutôt de faire savoir à la population que le gouvernement fédéral veille au développement économique du pays »¹⁹ et qu'il s'agit d'« une mince ligne entre l'information à caractère public et les intérêts partisans. »²⁰ Dans ce cas-ci, il s'agit évidemment d'une situation où les intérêts politiques ont passé en premier plan avant les intérêts des gouvernés. Il semble, en effet, qu'il était plus important pour le gouvernement de faire la promotion des initiatives économiques, plutôt que de fournir un service aux citoyens.

Comme nous pouvons constater, les définitions théoriques illustrent bien les différences entre les deux notions, mais en pratique la ligne qui distingue la communication gouvernementale de la communication politique n'est pas toujours bien visible. À la lumière de ce qui précède, il devient essentiel d'analyser les éléments qui accompagnent la confusion entre la communication gouvernementale et politique pour déterminer si la concentration du pouvoir découle de ces derniers. Pour ce faire, nous devons d'abord remettre en question la raison d'être de la concentration du pouvoir sous la loupe de la communication tout en prenant en considération l'évolution du système démocratique contemporain.

¹⁷ Croteau, Martin (2013), « Plan d'action économique: coûteux battage publicitaire, résultats limités », *LaPresse*, publié le 30 septembre, disponible en ligne, URL: <http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-canadienne/201309/29/01-4694555-plan-daction-economique-couteux-battage-publicitaire-resultats-limites.php> (Consulté le 29 mai 2014)

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

Section III – La concentration du pouvoir: une tendance marquante des sociétés démocratiques contemporaines

“Unconstrained power in any form of government invariably leads to the abuse of power. When power is abused, democracy is diminished.”
Aucoin, et al., 2011

L'évolution du système démocratique

Dans le contexte canadien, la concentration du pouvoir au niveau exécutif est une réalité de plus en plus préoccupante et plusieurs auteurs se sont penchés sur cette thématique, dont Aucoin (2006, 2011), Savoie (1999, 2010), Jarvis (2011), Turnbull (2011), Thomas (2013), et autres.

Tout d'abord, Thomas présente les nouvelles tendances et développements à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement qui ont influencé la manière dont les politiques sont élaborées et présentées (Thomas, 2013). L'auteur analyse la manière dont les gouvernements se sont adaptés au nouvel environnement communicationnel marqué par, entre autres, la mondialisation; l'évolution des nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC); la personnalisation, la centralisation et le contrôle accru de la part du Premier ministre et les agences centrales en matière de gouvernance; les exigences de plus de transparence des gouvernants illustrées par les lois entourant l'accès à l'information; et l'environnement médiatique changeant (Thomas, 2013). Effectivement, un des éléments ayant grandement influencé le fonctionnement des démocraties modernes est sans doute l'omniprésence des nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC). Il est d'évidence que ces dernières représentent un élément intégral du monde actuel en introduisant des changements

constants aux niveaux politique, économique et social. En effet, elles ont restructuré le fonctionnement des communications, les relations entre les individus ainsi que les rapports entre gouvernants et gouvernés (Mattelart, 2008). Nous allons élucider leur influence sur les exigences des médias envers les politiciens ainsi que la manière dont les politiciens s'en servent pour augmenter leur autorité politique.

Dans le même ordre d'idées, l'évolution sur le plan démocratique est constituée de plusieurs éléments. Peter Aucoin avance le concept d'une nouvelle gouvernance publique en expliquant que « [d]ans toutes les démocraties occidentales, on a beaucoup de difficulté à tenir les gouvernements responsables de leurs actes en raison de la consolidation de ce qu'[il a] appelé ailleurs la nouvelle gouvernance publique. »²¹ Par conséquent, il affirme que ce concept suppose une évolution dans notre système démocratique et énumère les éléments constitutifs, soit :

- « la concentration du pouvoir chez le premier ministre et son entourage de quelques ministres, aides politiques et fonctionnaires choisis;
- l'accroissement du nombre, des rôles et de l'influence du personnel politique;
- l'attention personnelle accrue que porte le premier ministre à la nomination des hauts fonctionnaires que celui-ci a le pouvoir de nommer;
- la pression accrue de voir la fonction publique donner une interprétation favorable au gouvernement, dans ses communications;

²¹ Aucoin, Peter (2006), « Améliorer la responsabilisation gouvernementale », *Revue parlementaire canadienne*, Vol. 29, No. 3, p. 23

- les attentes plus fortes de voir la fonction publique afficher de l'enthousiasme à l'égard du programme du gouvernement ».²²

Les éléments identifiés par Aucoin seront analysés en profondeur tout au long de ce mémoire afin de démontrer l'essence de la confusion entre la communication gouvernementale et politique.

La présidentialisation des leaders politiques

Une importante tendance au sein des démocraties modernes est la notion de présidentialisation des leaders politiques. En effet, les systèmes politiques démocratiques, dont le Canada, ont fait un virage du mode de gouvernance centré autour des partis politiques, vers une gouvernance dite « présidentielle » illustrée par une croissance du pouvoir et de l'autonomie entre les mains des leaders politiques, de même que des campagnes électorales plus personnalisés (Poguntke et Webb, 2005). Poguntke et Webb explicitent cette réalité en affirmant que « [I]à où le pouvoir au sein du parti peut être vu comme la capacité des leaders de soumettre le parti à leur volonté, le fait d'avoir de l'autonomie au sein du parti peut être interprété comme l'habileté d'ignorer ou de contourner le parti dans son ensemble. »²³ Ainsi, la présidentialisation des leaders politiques fait référence non au régime politique spécifique, mais aux pouvoirs croissants dont ces derniers disposent. Dans le cas du Canada, les auteurs soulignent que le Premier ministre détient des pouvoirs qui dépassent largement ceux détenus par les Premiers ministres des autres systèmes parlementaires de Westminster. Cette réalité représente un élément

²² Aucoin, Peter (2006), « Améliorer la responsabilisation gouvernementale », *Revue parlementaire canadienne*, Vol. 29, No. 3, p. 23

²³ Poguntke, Thomas et Webb, Paul (2005), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford Scholarship Online, p. 343

essentiel de notre analyse, puisque la présidentialisation des leaders politiques au Canada explique l'imposition d'une ligne de parti très stricte, le contrôle croissant des communications et surtout la concentration du pouvoir au sein de l'exécutif.

La transparence, une exigence au sein des sociétés démocratiques

Le monde politique subit de nombreuses nouvelles pressions qui constituent un élément essentiel de l'analyse de la concentration du pouvoir. Ce qui caractérise ces nouvelles pressions est, entre autres, le manque de contrôle que les gouvernements peuvent exercer sur ces dernières en tentant de minimiser l'impact sur leur leadership politique.

Peter Aucoin souligne la difficulté entourant la responsabilisation au sein des gouvernements contemporains comme enjeu capital en illustrant les éléments qui sont à l'origine du concept de nouvelle gouvernance publique (Aucoin, 2006). Ainsi, il avance que les gouvernements ne peuvent pas se soustraire aux pressions issues des sociétés qui demandent plus de justifications de la part des gouvernants. Il soutient que ceci est dû à plusieurs éléments, dont « la transparence engendrée par la révolution dans les communications électroniques contemporaines; [...] [et] l'exigence d'une plus grande ouverture, qui émane de la reconnaissance par le public de son droit d'accès aux renseignements du gouvernement »²⁴.

À son tour, Ivor Gaber souligne que nous nous trouvons dans une ère où « en théorie la transparence est une condition essentielle des systèmes démocratiques, mais elle peut également

²⁴ Aucoin, Peter (2006), « Améliorer la responsabilisation gouvernementale », *Revue parlementaire canadienne*, Vol. 29, No. 3, p. 24

être perçue comme un obstacle » [traduction].²⁵ L'auteur poursuit dans le même sens d'idées qu'Aucoin en expliquant que cette problématique entourant la communication politique est suscitée par l'abondance de l'information que le public et les médias de masse doivent traiter sur une base quotidienne, voire même horaire. Ce surplus d'information illustre une des pressions que les gouvernements subissent, car en plus de fournir l'information demandée par le public, Gaber souligne qu'il faut s'assurer de fournir une image favorable des différentes initiatives du gouvernement.

Les exigences envers les fonctionnaires responsables des communications dans le contexte britannique sont similaires aux réalités dans d'autres démocraties contemporaines comme le Canada. En effet, il s'agit un fardeau qui est placé sur les épaules des fonctionnaires qui sont obligés « de publiciser les initiatives quotidiennes du gouvernement d'une manière "positive" pendant qu'ils travaillent à sécuriser une présentation impartiale et objective [...] en évitant l'inexactitude, l'incohérence et les préjugés. » [traduction]²⁶ Il est question ainsi d'une pratique qui restreint l'impartialité de la fonction publique en lui imposant de telles directives.

Effectivement, de telles pressions illustrent un conflit d'intérêts, car les fonctionnaires ne devraient pas avoir la fonction de publiciser et de toujours présenter sous une lumière positive les actions du gouvernement. Aucoin et Gaber, tous les deux, identifient le besoin d'illustrer les initiatives gouvernementales d'une manière positive comme une pression subie par le système. Il est d'évidence que les différentes techniques de contrôler le message, déployées par les gouvernants affectent non seulement les gouvernés, mais également les gens au service du

²⁵ Gaber, Ivor (2007), "Too much of a good thing: the 'problem' of political communications in mass media democracy", *Journal of Public Affairs*, Issue 7, p. 221

²⁶ Ibid., p. 225

gouvernement et des citoyens. De telles pratiques rendent la ligne entre communication gouvernementale et politique encore plus embrouillée.

Par ailleurs, nous pouvons déduire que les éléments illustratifs de l'évolution des sociétés démocratiques, dont l'exigence de plus de transparence et d'ouverture de la part des gouvernants, sont à l'origine du désir des gouvernements à contrôler le message.

Le contrôle du message

“It has now become almost a cliché to argue that Prime Minister Harper is obsessed with control over communications and that the centralization in this field is unprecedented compared to other prime minister.”

Thomas, 2013

La nature des nouvelles technologies de l'information et des communications, les journaux en ligne et les médias sociaux en particulier, a suscité une nécessité de rapporter les nouvelles de l'heure. Ceci explique le désir des médias de recevoir de l'information de la part des politiciens quasi instantanément. Par conséquent, pour un gouvernement qui cherche à contrôler de plus en plus le message médiatique, cette réalité représente un enjeu. Une des solutions est la contribution importante des conseillers en communication et en politique qui aident le Premier ministre dans l'exercice de ses fonctions (Gaber, 2007). À son tour, Thomas soulève la tendance de faire recours à une approche centralisée permettant le contrôle des communications compte tenu des conditions difficiles associées au leadership au sein du gouvernement. Manifestement, l'auteur affirme qu'« [i]l semble y avoir plus de conseillers en communication au service de Stephen Harper comparativement au service de Premiers ministres

précédents, et une centralisation du contrôle du message plus stricte que dans le passé. »
[traduction]²⁷

Par ailleurs, l'Association canadienne des journalistes a déjà soulevé son mécontentement envers les pratiques de contrôle du message employées par le gouvernement Harper en 2010. L'insatisfaction des journalistes était motivée par le fait que le gouvernement « tenait peu de conférences de presse, obligeait les journalistes à s'inscrire sur une liste approuvée, interdisait aux ministres de répondre aux questions lors de l'entrée et à la sortie des réunions du Cabinet, restreignait les fonctionnaires de fournir des documents d'information, et d'interférer avec le processus d'accès à l'information » [traduction]²⁸. Toutefois, le gouvernement a adopté d'autres stratégies pour tenter de mieux contrôler les messages destinés aux médias et aux gouvernées. Le meilleur exemple qui décrit comment le gouvernement conservateur de Stephen Harper s'y en est pris est sans doute la mise en place du système de « suggestion de messages événementiels (SMÉ) » (Thomas, 2013). Celui-ci « a été conçu pour prévoir et gérer la façon dont les messages allaient être perçus et présentés par les médias pour ainsi maximiser le crédit politique pour le gouvernement ou pour prévenir les dommages à sa réputation. » [traduction]²⁹ Pour ce faire, pratiquement toutes les communications externes qui pouvaient être capturées par les médias devaient obtenir l'approbation du personnel politique du Bureau du Premier ministre avant la publication de communiqués de presse, la prononciation de discours ou la participation aux entrevues. Il est important de noter qu'à l'origine, les SMÉ étaient destinés uniquement pour les activités incluant le Premier ministre, mais Thomas évoque qu'à partir de 2008, cette pratique a

²⁷ Thomas, Paul G. (2013), "Communications and Prime Ministerial Power" in *Governing: Essays in Honour of Donald J. Savoie*, McGill-Queen's University Press, p. 78

²⁸ Ibid., p. 69

²⁹ Ibid, p. 71

commencé à être appliquée auprès de tous les ministres et ministères. Nous observons ainsi une pratique qui est imposée parallèlement aux élus politiques et aux fonctionnaires non partisans.

Ceci est indicatif de la ligne embrouillée entre les communications gouvernementales et politiques, puisque le Bureau du Premier ministre est « l'endroit où les considérations politiques partisans et processus de gouvernance se croisent le plus directement. » [traduction]³⁰ Il s'agit d'une réalité problématique, car le besoin d'obtenir l'approbation du personnel responsable de l'image du Premier ministre prédispose vers une politisation de la communication gouvernementale. En effet, le mélange des intérêts politiques et les initiatives gouvernementales représente un risque de politisation des activités de la Fonction publique. D'ailleurs Kirsten Kozolanka soutient que la politisation est « un concept construit qui réinvente ce qui est perçu pour être vrai ou réel aux fins d'influencer politiquement un enjeu » [traduction]³¹. Ceci est problématique, car dans une démocratie libérale moderne, la neutralité politique de la fonction publique est considérée comme un élément essentiel du principe de gouvernement responsable.

Ainsi, la tendance à utiliser les différentes stratégies de contrôle du message et les communications pour obtenir un avantage est représentative de la concentration du pouvoir qui s'est produite au Bureau du Conseil privé et au Bureau du Premier ministre. En effet, il est question des deux organismes centraux qui sont au centre des processus de communication qui entourent le Premier ministre (Thomas, 2013).

Les observations portant sur la transparence, l'ouverture et le contrôle du message illustrent les éléments que nous avons jugés constitutifs de l'évolution des sociétés démocratiques contemporaines. Ceci nous a permis d'analyser la nature des communications

³⁰ Ibid., p. 68

³¹ Kozolanka, Kristen (2006), "The sponsorship scandal as communication: The rise of politicized and strategic communications in the federal government", *Canadian Journal of Communication*, 31(2), p. 345

gouvernementales, leurs chevauchements avec la politique et conséquemment la concentration du pouvoir qu'ils évoquent.

La notion de campagne électorale permanente

Compte tenu de ce qui précède, nous pouvons affirmer qu'il y a plusieurs éléments qui entrent en jeu lorsqu'il est question de la concentration du pouvoir. D'ailleurs, cette tendance démontre que la distinction problématique entre la communication gouvernementale et politique demeure toujours au cœur des enjeux démocratiques contemporains. En nous penchant davantage sur les éléments qui l'influencent, nous avons identifié la notion de « campagne électorale permanente » (*permenant compaign*) comme centrale à cette confusion. En effet, cette notion n'est pas seulement représentative du manque de clarté entourant les deux concepts. Elle constitue un des éléments qui influencent la concentration du pouvoir dans les démocraties contemporaines.

En ce qui a trait à la « campagne électorale permanente » comme étant un élément qui influence la concentration du pouvoir, Gaber repose sur les propos d'Ornstein et Mann pour illustrer son influence. Les auteurs affirment que cette notion diffère du besoin persistant des gouvernants à obtenir le soutien public (Gaber, 2007). Selon eux, elle se caractérise par l'idée que chaque jour est un jour d'élections. Ceci illustre le processus continu que la campagne évoque en visant à manipuler les sources de soutien public et à pouvoir occuper une place au sein de la gouvernance publique. Par ailleurs, la « campagne électorale permanente » exige le besoin d'utiliser divers stratégies et techniques pour assurer le soutien et l'approbation du public. Plusieurs de ces techniques ont été identifiées par Thomas, soit :

« le recours accru aux conseillers ministériels et aux consultants externes, l'utilisation croissante de sondages et de groupes de discussion pour l'élaboration et la "vente" des politiques, le développement de stratégies de communication politique sophistiquées, y compris les messages ciblés (*spin*), et l'utilisation de la «recherche de l'opposition » et publicités négatives visant les opposants politiques, l'utilisation accrue de la publicité, des symboles et des marques donnant une image positive du Premier ministre et du gouvernement, la cooptation de la critique potentielle par des groupes extérieurs, la préemption d'idées et d'actions, et l'adoption de stratégies défensives telles que les tentatives pour gérer les médias et restreindre la circulation de l'information ».

[traduction]³²

Conséquemment, plus les pratiques associées à la campagne permanente infiltrent les différents niveaux de gouvernement, plus les valeurs du système seront définies par le besoin de présenter les gouvernants et leurs initiatives d'une manière positive. Manifestement, la ligne entre la communication gouvernementale et politique devient « embrouillée et controversée puisque la préoccupation de générer des publicités favorables et éviter les nouvelles négatives passe du centre du gouvernement politique vers les échelons supérieurs de la fonction publique. » [traduction]³³

Par ailleurs, les éléments constitutifs de l'évolution des sociétés démocratiques identifiées par Thomas et Aucoin seront au cœur de notre analyse. Nous tenterons ainsi de démontrer que la concentration du pouvoir est motivée par les changements communicationnels introduits par cette évolution et analyser davantage l'impact des communications et des médias sur le

³² Thomas, Paul G. (2013), "Communications and Prime Ministerial Power" in *Governing: Essays in Honour of Donald J. Savoie*, McGill-Queen's University Press, p. 79

³³ Ibid., p. 80

leadership politique. Pour ce faire, nous allons détailler l'évolution de la concentration du pouvoir au sein de l'exécutif au Canada, notamment les dimensions constitutionnelles et parlementaires du pouvoir du Premier ministre, pour ensuite expliciter les éléments du pouvoir ministériel relatifs aux médias et au contexte communicationnel. Il est important de saisir le niveau de concentration et les possibilités d'abus que le système démocratique permet pour pouvoir déterminer s'ils sont le produit de ladite évolution.

Section IV – Premiers ministres et concentration du pouvoir

Tout d'abord, il est nécessaire de souligner qu'il y a une illusion au sein du grand public que la concentration et la centralisation du pouvoir se sont intensifiées sous le gouvernement conservateur de Stephen Harper. En effet, depuis 2006, il y a une concentration plus importante, mais c'est une réalité qui a débuté bien avant, lorsque le parti libéral était au pouvoir. Dans l'ouvrage intitulé, « *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics* », Donald Savoie souligne que depuis la fin des années soixante, il y a un virage important relatif aux pouvoirs au sein du centre du gouvernement, soit le premier ministre, son bureau, le cabinet et les agences centrales (Savoie, 1999). En effet, il soutient que le centre a été redéfini pendant cette période et que le Premier ministre a acquis beaucoup plus de pouvoirs au détriment de son Cabinet qui a perdu de l'influence. Savoie cite un haut fonctionnaire dans son ouvrage qui illustre ce changement: « Le Cabinet s'est transformé d'un organe de décision sous Pearson à un séminaire de type universitaire sous Trudeau, et a pris la forme d'un groupe de

discussion pendant les dernières années au pouvoir de Trudeau et également sous Mulroney et Chrétien » *[traduction]*³⁴.

Par ailleurs, le processus démocratique canadien n'est pas seulement influencé par cette concentration du pouvoir au centre du gouvernement, mais également par les conventions non écrites qui l'accompagnent. Nous examinerons cette notion afin d'illustrer les conséquences qui en découlent, telle que la capacité du Premier ministre à abuser de ses pouvoirs constitutionnels. Pour ce faire, il est important de définir des concepts clés comme la notion de gouvernement responsable. Celle-ci illustre l'idée d'un gouvernement qui est redevable aux électeurs et d'un exécutif qui dépend du support d'une assemblée qui est démocratiquement élue (Aucoin, et al. 2011).

Dans l'ouvrage intitulé « *Democratizing the Constitution : Reforming Responsible Government* », Aucoin, Jarvis et Turnbull portent une attention particulière au pouvoir du Premier ministre à contrôler les opérations de la Chambre des communes. En effet, les auteurs illustrent deux dimensions du pouvoir exercé par le Premier ministre, une constitutionnelle et une parlementaire. En ce qui a trait à la dimension constitutionnelle, celle-ci « concerne la capacité du Premier ministre à abuser des pouvoirs constitutionnels pour convoquer, proroger et dissoudre la Chambre des communes pour faire avancer les intérêts partisans du parti au pouvoir. » *[traduction]*³⁵ Un des exemples les plus flagrants illustrés par l'auteur s'est produit en 1979 lorsque le Premier ministre Joe Clark n'a pas convoqué le parlement pendant 142 jours suite aux élections. En effet, tout au long de cette période, les progressistes-conservateurs ont gouverné le

³⁴ Savoie, Donald J. (1999), *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*. Toronto: University of Toronto Press., p. 3

³⁵ Aucoin, P., Jarvis, M. D. & Turnbull, L. (2011), *Democratizing the Constitution: Reforming Responsible Government*, Toronto, Emond Montgomery Publications Limited, p. 3

pays sans avoir la confiance de la Chambre des communes. Ceci est illustratif du non-respect des conventions non écrites qui sont essentielles pour assurer la gouvernance démocratique. Plusieurs autres exemples démontrent cette réalité, notamment lorsqu'un premier ministre proroge le parlement afin d'éviter un vote de non-confiance contre le gouvernement. Suite au scandale des commandites en 2003, Jean Chrétien a prorogé le parlement pour ralentir la publication du rapport de la vérificatrice générale (Aucoin, et al. 2011). Aucoin, Jarvis et Turbull soulignent également les développements en décembre 2008 et décembre 2009, lorsque Stephen Harper a prorogé le parlement pour éviter le vote de non-confiance publiquement annoncé par les partis de l'opposition et pour éviter des questionnements relatifs aux traitements des détenus en Afghanistan. En abusant de telle manière de leurs pouvoirs ministériels, les premiers ministres ont en effet empêché l'opposition de remplir ses responsabilités parlementaires.

Pour ce qui est de la dimension parlementaire, elle concerne « la capacité du premier ministre d'abuser des règles et procédures de la Chambre des communes qui sont destinées à permettre au gouvernement de gérer les affaires de la Chambre d'une manière ordonnée et efficace. » *[traduction]*³⁶ Les auteurs indiquent qu'elle concerne également les pouvoirs du Premier ministre en tant que chef de parti à freiner les pratiques parlementaires destinées à faire progresser la démocratie parlementaire en imposant une discipline de parti excessive sur ses propres membres du parti et en particulier, ceux d'arrière-ban. Avec son arrivée au pouvoir, Stephen Harper a imposé une ligne de parti très stricte afin d'assurer la cohésion au sein de son caucus devant la Chambre des communes et éliminer les différences. Par conséquent, le mécontentement des députés conservateurs n'a pas pu être caché. En 2013 le député de

³⁶ Ibid.

Colombie-Britannique, Mark Warawa, a affiché son insatisfaction sur son manque de liberté³⁷. Deux mois plus tard, un autre député de l'arrière-ban, Brent Rathgeber, a quitté le caucus en soulignant que sa « décision de démissionner du caucus s'explique par le manque d'engagement du gouvernement envers une gestion transparente et ouverte »³⁸. Nous percevons ici les pressions soulevées par l'évolution du processus démocratique, et particulièrement le désir et les mesures entreprises par les gouvernements de contrôler les communications, les messages politiques et par conséquent, le message véhiculé par les médias.

Aucoin, Jarvis et Turnbull estiment que l'abus de ces pouvoirs de la part des Premiers ministres porte beaucoup plus de dommages à la démocratie parlementaire que la centralisation du pouvoir. Cependant, ils admettent que la centralisation du pouvoir au bureau du Premier ministre est indirectement reliée à sa capacité de contrôler la Chambre des communes : « Cette centralisation diminue la probabilité que les collègues du Cabinet du Premier ministre, et encore moins les députés de son parti, seront en mesure de contraindre le Premier ministre d'abuser des pouvoirs du gouverneur général ou faisant peu de cas du processus parlementaire. »
[traduction]³⁹

Il devient donc nécessaire de nous poser la question si l'abus des pouvoirs de la part des Premiers ministres est motivé par les pressions communicationnelles contemporaines. La concentration de pouvoir représente ainsi un élément important de notre analyse, puisqu'elle découle des pratiques de communications gouvernementales. Thomas affirme que si un Premier

³⁷La Presse Canadienne, « Le conservateur Warawa essuie un autre revers », *Radio-Canada*, publié le 23 avril, disponible en ligne, URL: <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2013/04/23/004-depute-warawa-revers.shtml> (Consulté le 29 mai 2014)

³⁸Radio-Canada (2013), « Stephen Harper perd un député », *Radio-Canada*, publié le 6 juin, disponible en ligne, URL : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/politique/2013/06/05/006-rathgeber-demission-caucus.shtml> (Consulté le 29 mai 2014)

³⁹Aucoin, P., Jarvis, M. D. & Turnbull, L. (2011), *Democratizing the Constitution: Reforming Responsible Government*, Toronto, Emond Montgomery Publications Limited, p. 16

ministre ne prend pas en considération les enjeux soulevés par les communications, ce dernier envisage un échec sur le plan politique. En effet, « [s]i un Premier ministre n'intègre pas les considérations communicationnelles à son leadership politique, à ses activités quotidiennes de gouvernance, au développement et à l'élaboration des politiques, ainsi qu'à la défense de sa performance, il risque l'échec. » [traduction]⁴⁰ Nous pouvons donc avancer l'hypothèse que si les Premiers ministres mentionnés plus haut ont pu légitimer leurs actions au sein du public, ceci a été réalisé grâce aux considérations communicationnelles intégrées à leurs stratégies politiques. Ainsi, les actions entreprises par Clark, Chrétien et Harper sont illustratifs de la concentration du pouvoir croissante au sein des démocraties libérales qui découle du désir de contrôler le message politique et d'assurer une image positive du gouvernement. Tous les deux sont des éléments qui influencent davantage la confusion entre communication gouvernementale et politique. À la lumière de ce qui précède, la section suivante présentera une analyse détaillée de la relation spécifique entre les Premiers ministres et les médias.

Médias et pouvoirs du Premier ministre

“I sometimes wonder whether the media understand their own power or the impact they can have on the inner workings of government”
- Wilson, 2006

Comme nous avons explicité plus haut, Thomas évoque le rôle important du Premier ministre en ce qui a trait aux communications et aux échanges avec les médias. En effet, l'auteur confirme la thèse de Savoie sur la croissante centralisation du pouvoir auprès du Premier

⁴⁰ Thomas, Paul G. (2013), “Communications and Prime Ministerial Power” in *Governing: Essays in Honour of Donald J. Savoie*, McGill-Queen's University Press, p. 77

ministre, en indiquant qu'« [a]ucun individu au sein du gouvernement ne parvient à rivaliser le Premier ministre en termes de potentiel d'exercer à la fois du «*hard power*», sous la forme d'ordonner des mesures particulières, et du «*soft power*», relatif à sa capacité d'attirer le soutien et persuader les autres à suivre sa direction » [traduction]⁴¹. En matière de communications et de relations avec les médias ceci est indicatif du pouvoir dont les Premiers ministres disposent pour utiliser la communication politique comme un outil de leadership. Pour mieux comprendre l'essence du pouvoir ministériel lorsqu'il est question de médias d'information et des communications, nous allons approfondir nos observations à travers les analyses de Colin Seymour-Ure et Richard Heffernan. Ceci nous permettra de mieux comprendre les liens complexes entre la communication gouvernementale et politique tout en considérant la place des médias et la manière dont les gouvernants s'en servent.

Seymour-Ure soutient, entre autres, que l'emploi de bonnes techniques de communication sert d'outil essentiel au Premier ministre en ce qui a trait à la gouvernance et à la légitimation de ses décisions politiques (Seymour-Ure, 2013). De plus, il soutient que la communication publique, comme il l'identifie, est une ressource clé pour transformer l'autorité ministérielle en pouvoir politique. Ainsi, l'auteur avance qu'avec l'évolution des technologies de l'information et des communications pendant les trente dernières années, « [l]es "besoins publicitaires" du poste de Premier ministre ont augmenté en conséquence »⁴². Parallèlement,

⁴¹ Ibid.

⁴² Seymour-Ure, Colin (2003), *Prime Ministers and the Media: Issues of Power and Control*, Oxford, Blackwell Publishing, 270 pages

Heffernan évoque que la « place centrale occupée par le premier ministre au sein du processus politique est renforcée par le rôle central des médias dans l'exercice de la politique. »⁴³

Ces observations sont illustratives des quatre manières dont les considérations communicationnelles et médiatiques sont intégrées aux activités politiques d'un premier ministre (Seymour-Ure, 2003). Tout d'abord, l'auteur évoque la gestion des communications gouvernementales comme une des responsabilités du Premier ministre, accompagnée de l'avantage que la communication lui offre d'avoir un accès direct aux médias. Selon Seymour-Ure, ces éléments permettent au Premier ministre d'avoir un certain contrôle sur son image personnelle ainsi lui offrant la possibilité de bénéficier de la flexibilité et des avantages qui accompagnent son poste. En effet, les éléments identifiés par Seymour-Ure représentent bien l'insertion de la communication à la vie politique et parallèlement, l'étendue des pouvoirs ministériels. Dans la pratique, la gestion des communications gouvernementales combinée avec le besoin d'avoir un contrôle sur l'image personnelle du premier ministre, et par ailleurs du gouvernement au pouvoir, peuvent effectivement embrouillées la distinction entre communication gouvernementale et politique. Conséquemment, nous pouvons affirmer que ces éléments influencent directement la concentration du pouvoir au niveau exécutif, particulièrement en matière de communication.

Dans le même ordre d'idées, Heffernan souligne que la « communication politique, souvent utilisée pour avantager le gouvernement, peut néanmoins être utilisée pour l'avantage du Premier ministre » *[traduction]*⁴⁴. Ceci est renforcé par la tendance de personnalisation des hommes politiques, et surtout des Premiers ministres, au sein des démocraties contemporaines

⁴³ Heffernan, Richard (2006), "The Prime Minister and the News Media: Political Communication as a Leadership Resource", *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, No. 4, p. 597

⁴⁴ *Ibid.*, p. 582

comme le Canada et la Grande-Bretagne. Ainsi, Heffernan soutient que les politiciens et surtout les Premiers ministres, bénéficient d'une importante couverture médiatique, alors ils peuvent l'utiliser pour l'avantage de leur parti, mais également pour obtenir un profit personnel. À son tour, Thomas évoque les propos de Savoie pour illustrer comment « la thèse de la personnalisation et de l'individualisation peut être illustrative de la manière dont les politiques sont présentées aux médias, comment les électeurs perçoivent le processus politique, ou comment les préférences électorales sont déterminées »⁴⁵.

Les propos de Heffernan viennent réaffirmer la nature de la relation entre le Premier ministre et les médias : « La gestion du message, caractérisé par les tentatives répétées du gouvernement visant à accentuer le positif et à minimiser le négatif, reste non seulement un but collectif du gouvernement, mais aussi l'objectif principal de la communication politique centralisée autour du premier ministre. »⁴⁶

Les médias occupent effectivement une grande place au sein du processus politique contemporain dû à l'évolution des nouvelles technologies de l'information et des communications qui ont infiltré la vie politique. Nous avons pu constater que les différents rôles occupés par les Premiers ministres sont illustratifs de la relation rapprochée entre ceux-ci et les médias. À travers les tentatives des Premiers ministres à surmonter et à s'adapter au contexte médiatique en expansion, nous percevons une fois de plus, l'impact de la ligne mince entre la communication gouvernementale et la communication politique sur la concentration du pouvoir. Conséquemment, il est important de prendre en considération la nature de cette relation lorsque

⁴⁵ Thomas, Paul G. (2013), "Communications and Prime Ministerial Power" in *Governing: Essays in Honour of Donald J. Savoie*, McGill-Queen's University Press, p. 77

⁴⁶ Heffernan, Richard (2006), "The Prime Minister and the News Media: Political Communication as a Leadership Resource", *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, No. 4, p. 597

nous analysons les effets et les conséquences de la concentration du pouvoir dans le contexte canadien.

Section IV – Effets de la concentration du pouvoir politique

L'évolution du système démocratique contemporain a conduit à plusieurs changements qui ont influencé la nature du pouvoir politique. Ceci a provoqué une remise en question de la distinction entre communication gouvernementale et politique survenue suite au nouvel contexte communicationnel qui a mené vers une plus grande concentration du pouvoir au niveau exécutif.

Dans la section qui suit, nous analyserons à l'aide d'exemples précis l'opposition entre intérêts politiques et intérêts publics, puisqu'elle influence la définition problématique de la ligne entre communication gouvernementale et politique. Nous analyserons également les conséquences sur la légitimité et l'efficacité des gouvernements démocratiques en tenant compte des enjeux illustrés tout au long de ce travail.

Intérêts politiques versus intérêt public

Cotteret affirme que les valeurs de la société doivent être prises en considération lors d'un échange entre gouvernants et gouvernés. En effet, il avance que « les valeurs d'une société exprimées par le système politique doivent être ce que la société souhaite, admet, reconnaît. Cet accord résulte principalement d'un échange entre gouvernants et gouvernés. Dans le cas

contraire, les gouvernés peuvent rejeter le système politique : dans cette hypothèse, la communication a mal fonctionné, car elle n'a pas permis au système de s'adapter aux besoins des gouvernés. »⁴⁷ À la lumière de ces propos, il est important d'analyser le fonctionnement de la communication tout en considérant les tendances entourant l'intérêt politique et l'intérêt public en unisson avec les pratiques de contrôle du message et les exigences de transparence de la part des gouvernés. Ainsi, nous pourrions mieux saisir le chevauchement entre la communication gouvernementale et politique.

Des exemples éclairant le déplacement de l'intérêt public vers des objectifs politiques concernent les enjeux entourant les peuples autochtones, et particulièrement, le cas des pensionnats autochtones. En 2012, le gouvernement fédéral refusait de divulguer des documents relatifs au pensionnat autochtone de Ste-Anne de Fort Albany. L'affaire s'est retrouvée devant la Cour supérieure de justice de l'Ontario et en janvier 2013, le gouvernement a été forcé de remettre les dossiers d'une enquête de la Police provinciale de l'Ontario et des procès qui ont conduit à la condamnation de plusieurs anciens membres du personnel de Sainte-Anne.⁴⁸ Il est question ici du désir du gouvernement de faire avancer ses intérêts politiques en exerçant un contrôle sur l'information disponible, tout en influençant l'opinion publique.

Les relations entre le gouvernement fédéral et les Premières nations ont toujours été particulièrement tendues et ceci est dû en grande partie aux différentes attentes et idées de ce qui est considéré comme un partage d'information transparent. En effet, l'idée d'un partage d'information adéquat n'est pas la même dépendamment du public. Les développements en

⁴⁷ Cotteret, Jean-Marie (1997), *Gouverner c'est paraître*, Paris, Presses universitaires de France, p. 95

⁴⁸ Roman, Karina (2014), "Residential school survivors want government lawyers turfed", *CBC News*, publié le 3 mars 2014, disponible en ligne, URL: <http://www.cbc.ca/news/politics/residential-school-survivors-want-government-lawyers-turfed-1.2558462> (Consulté le 15 mars 2014)

matière d'élaboration de politiques publiques concernant les Premières nations démontrent que les exigences et les attentes ne sont pas les mêmes. Effectivement, il s'agit de critères différents de ce qu'un partage d'information raisonnable représente. Cela a été particulièrement représentatif lorsque le projet de loi C-33 sur l'éducation a été refusé par l'Assemblée des Premières nations (APN) en affirmant que le gouvernement ne tient pas en considération les intérêts des peuples autochtones et ne cherche pas à s'engager dans un processus de négociation adéquat. Les Chefs de l'APN ont affirmé que « [l]e Canada doit retirer le projet de loi C-33 et s'engager dans un processus honorable avec les Premières Nations qui reconnaît et soutient la diversité régionale et locale et qui mène à un véritable contrôle des Premières Nations de l'éducation fondée sur nos responsabilités et sur nos droits autochtones inhérents et issus de traités. »⁴⁹

En nous basant sur les propos de Cotteret relatifs aux valeurs de la société exprimées par le système politique et à l'échange entre gouvernants et gouvernés, nous pouvons ainsi conclure que la communication entre le gouvernement fédéral et l'ensemble des représentants de l'Assemblée des premières nations n'a pas fonctionné, car elle n'a pas su prendre en considération leurs besoins spécifiques, de même que leur statut spécial en tant qu'autochtones. Cet exemple renforce davantage la nature de l'évolution des communications au sein des gouvernements démocratiques. Gaber souligne qu'effectivement le fait de « communiquer la politique du gouvernement est tout aussi important que son élaboration et sa mise en œuvre ».⁵⁰ Ainsi, si le gouvernement avait utilisé des techniques de consultation différentes, tout en

⁴⁹ Assemblée des Premières Nations (2014), *Bulletin: Assemblées du printemps et de l'été*, Juin, disponible en ligne, URL : http://www.afn.ca/uploads/files/14-06-12_afn_bulletin_ff.pdf (Consulté le 29 mai 2014)

⁵⁰ Gaber, Ivor (2007), "Too much of a good thing: the 'problem' of political communications in mass media democracy", *Journal of Public Affairs*, Issue 7, p. 228

communiquant effectivement la politique proposée, le projet de loi aurait pu obtenir l'accord des Premières nations.

Le contrôle du message et la priorisation des intérêts politiques au détriment des intérêts du public illustrent effectivement un côté troublant des communications gouvernementales actuelles. Une conséquence possible sur la légitimité et l'efficacité des gouvernements est l'introduction d'un climat organisationnel d'autocensure.

Pour illustrer ceci, nous pouvons nous référer à l'affaire des quotas de prestations à récupérer imposés aux enquêteurs de l'assurance-emploi de Service Canada. En 2013, la ministre des Ressources humaines à l'époque, Diane Finley, avait démenti l'existence de tels quotas suite à de nombreuses accusations de la part de l'opposition (Radio-Canada, 2013). Le gouvernement s'est retrouvé dans l'embarras lorsqu'une employée de Service Canada a relevé publiquement que les quotas existaient, ce qui lui a causé la perte de sa côte de fiabilité et par conséquent, son emploi.⁵¹ Nous pouvons alors imaginer la situation au sein de cet organisme. Les employés fédéraux se sont vus imposés des exigences qui ont changé d'une manière radicale leur travail, de plus qu'ils devaient subir les changements en silence à cause de la nature politique de la situation. En effet, il s'agissait d'une décision de nature politique puisque le gouvernement fédéral refusait l'existence de tels quotas. Nous pouvons soutenir que lorsque l'employée a voulu dénoncer cette réalité et a perdu son emploi, cela a changé le climat organisationnel. Il n'est pas difficile de croire que les collègues de ladite employée doivent désormais utiliser beaucoup plus de précautions dans l'exercice de leurs fonctions et par conséquent, être très prudents en soulevant des problématiques concernant leur travail. Il est question ici d'une autocensure des

⁵¹ Forest, Anick (2013), « Quotas à l'assurance-emploi : la dénonciatrice est licenciée », *Radio-Canada*, publié le 24 octobre, disponible en ligne, URL: http://www.radio-canada.ca/regions/colombie-britannique/2013/10/24/003-denonciatrice-quotas-assurance-emploi-licenciee.shtml?utm_source=divr.it&utm_medium=twitter (Consulté le 12 juin 2014)

employés, motivée par les conséquences subies par leur ancienne collègue et par le discours politique entrepris par le gouvernement. D'ailleurs, nous pouvons imaginer que même si les raisons du congédiement de l'employée peuvent être remises en question, l'effet sur le climat organisationnel risque de demeurer. Ceci représente en effet une conséquence directe de la communication politisée entreprise par le gouvernement sur l'exercice du travail des fonctionnaires canadiens.

Distinction entre communication gouvernementale et politique en pratique

En pratique, la ligne entre la fonction de la communication gouvernementale et le chevauchement avec les intérêts politiques est très mince. Pour illustrer à quel point les communications gouvernementales peuvent être influencées par des intérêts partisans, nous allons analyser des exemples qui démontrent les nuances relatives à cette distinction.

En avril 2010, le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique a publié un rapport d'enquête portant « sur l'utilisation de chèques symboliques et d'autres accessoires affichant de l'information partisane ou personnelle dans le cadre d'annonces de financement par le gouvernement fédéral. »⁵² Le rapport d'enquête a analysé les pratiques employées par le gouvernement conservateur et a remis en question l'utilisation des chèques symboliques. Par ailleurs, la commissaire a noté que « le fait d'intégrer des éléments partisans ou personnels dans les communications gouvernementales pourrait brouiller les limites entre le gouvernement et le parti au pouvoir, et potentiellement induire la population en erreur quant à la source du

⁵² Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique (2010), *Le rapport sur les chèques, en vertu de la Loi sur les conflits d'intérêts*, publié le 29 avril p.1

financement annoncé. »⁵³ Ceci illustre un argument très fort dénonçant l'inférence politique au sein des communications gouvernementales. En effet, il s'agit d'une démonstration claire de la ligne mince entre les deux notions.

Un autre exemple illustratif de la distinction difficile entre communication gouvernementale et politique est sans doute la promotion du Plan d'action économique du gouvernement conservateur. Ce qui était problématique de la promotion du plan, outre la primauté des intérêts politiques sur les intérêts publics que nous avons susmentionnée, est « les couleurs, les images, les slogans et des aspects de l'allure générale du Parti conservateur du Canada [utilisés] pour rehausser les perspectives électorales du parti. »⁵⁴ En effet, les deux exemples démontrent la manière dont les intérêts partisans s'emparent de la communication gouvernementale, et par le fait même, nuisent à la neutralité politique de la fonction publique canadienne. Le « branding » fait par le gouvernement Harper est illustratif de l'étendue de son désir à influencer l'opinion publique en faisant la publicité du parti conservateur, tout en se servant des voies de la communication gouvernementale.

Section V – Conséquences sur la légitimité et l'efficacité des gouvernements

L'ingérence des intérêts politiques aux pratiques de communications gouvernementales est une réalité troublante, non seulement au Canada, mais à travers l'ensemble des sociétés démocratiques contemporaines. À la lumière de ce qui précède, nous pouvons affirmer que la concentration du pouvoir découle des facteurs qui influencent la confusion entre la communication gouvernementale et politique, dont l'évolution des technologies de l'information

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique (2010), *Rapport d'interruption concernant une étude des allégations de partisanerie dans la publicité des initiatives du Gouvernement de la part du premier ministre, de certains ministres ainsi que de leurs secrétaires parlementaires*, publié le 13 janvier, p.1

et des communications, le besoin de présenter le gouvernement sous une lumière favorable, le contrôle du message, la présidentialisation de la politique marquée par un accent croissant mis sur les leaders politiques, la relation des gouvernants, particulièrement des Premiers ministres, avec les médias, ainsi que la tendance de « campagne électorale permanente ».

Par ailleurs, les observations et les analyses issues de ce travail de recherche nous poussent à nous questionner au sujet du futur de la société démocratique canadienne et particulièrement, sur la future relation entre communication gouvernementale et politique. Les pressions que le système a subies et les éléments qui ont introduit la concentration du pouvoir, seront-ils trop importants pour pouvoir permettre l'existence d'une fonction publique professionnelle et non partisane? Serons-nous obligés de revoir les règles entourant la communication gouvernementale pour garantir le respect de l'idéal démocratique?

Ralph Heintzman répond à certains de ces questions en avançant une analyse portant sur le besoin de réforme au sein de la Fonction publique canadienne. L'auteur présente une proposition de charte de la Fonction publique fondée sur quatre piliers issus de l'idée d'un nouveau « contrat moral » entre les fonctionnaires, les ministres et le Parlement. Les quatre piliers identifiés sont « (1) les valeurs et l'éthique de service public; (2) le renforcement du rôle du sous-ministre en tant qu'administrateur comptable (*accounting officer*); (3) la réforme du processus de nomination des sous-ministres; et (4) de nouvelles règles pour la communication gouvernementale. »⁵⁵ L'auteur dédie six recommandations de la charte à la communication gouvernementale en pointant vers les pratiques partisans employées par le gouvernement Harper. Il s'agit effectivement de réalités troublantes pour la neutralité de l'État. Des statistiques

⁵⁵ Heintzman, Ralph (2014), « Renouvellement de la fonction publique fédérale: vers une charte de la fonction publique », *Canada 2020*, p. 3, disponible en ligne, URL: <http://canada2020.ca/policy-papers/public-service-renewal/> (Consulté le 12 juillet 2014)

illustratives des communications partisans des conservateurs sont les « 698 apparitions de l'expression « Gouvernement Harper » dans des sites Web du gouvernement du Canada pour l'année se terminant en mars 2011. »⁵⁶ Cette initiative est troublante, puisqu'elle démontre une nouvelle initiative de « branding » de la part du gouvernement en place. En effet, on nous ne parle plus du Gouvernement canadien, mais bien d'un gouvernement conservateur. Ceci représente un autre exemple de la tendance de présidentialisation des leaders politiques.

De plus, Heintzman évoque la nature troublante des « suggestions de messages événementiels » et leur influence problématique sur la neutralité de la fonction publique. En effet, l'auteur illustre plusieurs exemples de l'abus envers la neutralité de la fonction publique et l'ingérence des intérêts partisans dans le fonctionnement de celle-ci. Pour lutter contre la politisation de la communication et par conséquent, la politisation de la fonction publique, Heintzman propose, entre autres, d'« établir de nouvelles règles pour la communication gouvernementale, [...] interdire toute publicité gouvernementale à saveur partisane ou politique, [...et, surtout] faire la distinction entre les activités de communication à saveur politique, partisane ou de commercialisation du gouvernement »⁵⁷. Les recommandations identifiées par Heintzman illustrent probablement la seule manière pour la Fonction publique de contrôler et de mieux distinguer les chevauchements entre communication gouvernementale et politique. Il est d'évidence, que les garde-fous de la démocratie canadienne ne sont pas en mesure d'assurer une séparation claire entre la communication gouvernementale et politique. Ainsi, en adoptant les recommandations relatives à la communication, la fonction publique, les ministres et le Parlement pourront assurer le respect des valeurs démocratiques de la société.

⁵⁶ Ibid., p. 24

⁵⁷ Ibid., p. 35

Conclusion

“Part of the strength and weakness of political communication as a field is its breadth: a political system is a system of communication.”

Seymour-Ure, 2003

L'intégration de la communication au processus démocratique est un élément inhérent de la société moderne. Grâce à la démarche qualitative utilisée dans ce travail de recherche, nous avons été en mesure d'identifier les changements survenus en raison de l'évolution des sociétés démocratiques qui ont causé conséquemment une concentration du pouvoir politique au sein des démocraties contemporaines. L'entrée en pleine force des nouvelles technologies de l'information et des communications, les exigences de transparence et d'ouverture envers les gouvernants, les différentes stratégies communicationnelles et médiatiques intégrées aux pratiques politiques, dont le contrôle du message et la présentation favorables des initiatives gouvernementales, la présidentialisation de la politique marquée par un accent croissant mis sur les leaders politiques, ainsi que la tendance de « campagne électorale permanente » sont tous des éléments qui ont influencé la confusion entre communication gouvernementale et politique.

En approfondissant nos connaissances sur le rôle particulier de la communication gouvernementale au Canada et en faisant une distinction claire entre cette dernière et la communication politique, nous avons réussi à saisir et analyser les effets de la concentration du pouvoir dans les sociétés démocratiques, comme le Canada. Nous pouvons donc affirmer que la concentration du pouvoir au niveau exécutif découle des facteurs qui influencent la confusion entre la communication gouvernementale et politique.

Dans le but d'approfondir nos connaissances sur cette thématique, il serait d'intérêt de faire une recherche académique dans l'optique de mesurer de manière plus précise l'impact concret de la concentration du pouvoir politique. Ainsi, la conduite d'une recherche de sources primaires et la construction d'une base de données, à travers des groupes de discussion ou des entrevues avec des hauts fonctionnaires, permettra d'explicitier les pressions vécues par la Fonction publique canadienne et de construire une vision de son futur. Parallèlement, une étude approfondie du lien étroit entre les pratiques de communication gouvernementale et la santé démocratique des régimes modernes pourra faire l'objet de futures recherches académiques.

Bibliographie

Aucoin, Peter (2006), « Améliorer la responsabilisation gouvernementale », *Revue parlementaire canadienne*, Vol. 29, No. 3, pp.20-27

Aucoin, P., Jarvis, M. D. & Turnbull, L. (2011), *Democratizing the Constitution: Reforming Responsible Government*, Toronto, Emond Montgomery Publications Limited, 260 pages

Assemblée des Premières Nations (2014), *Bulletin: Assemblées du printemps et de l'été*, Juin, disponible en ligne, URL : http://www.afn.ca/uploads/files/14-06-12_afn_bulletin_ff.pdf
(Consulté le 29 mai 2014)

Bernier, Robert (2001), *Un siècle de propagande? Information. Communication. Marketing gouvernemental*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 301 pages

Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique (2010), *Rapport d'interruption concernant une étude des allégations de partisanerie dans la publicité des initiatives du Gouvernement de la part du premier ministre, de certains ministres ainsi que de leurs secrétaires parlementaires*, publié le 13 janvier, 13 pages

Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique (2010), *Le rapport sur les chèques, en vertu de la Loi sur les conflits d'intérêts*, publié le 29 avril, 32 pages

Cotteret, Jean-Marie (1997), *Gouverner c'est paraître*, Paris, Presses universitaires de France, 175 pages

Croteau, Martin (2013), « Plan d'action économique: coûteux battage publicitaire, résultats limités », *LaPresse*, publié le 30 septembre, disponible en ligne, URL: <http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-canadienne/201309/29/01-4694555-plan-daction-economique-couteux-battage-publicitaire-resultats-limites.php> (Consulté le 29 mai 2014)

Forest, Anick (2013), « Quotas à l'assurance-emploi : la dénonciatrice est licenciée », *Radio-Canada*, publié le 24 octobre, disponible en ligne, URL: http://www.radio-canada.ca/regions/colombie-britannique/2013/10/24/003-denonciatrice-quotas-assurance-emploi-licenciee.shtml?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter (Consulté le 12 juin 2014)

Gaber, Ivor (2007), “Too much of a good thing: the ‘problem’ of political communications in mass media democracy”, *Journal of Public Affairs*, Issue 7, pp. 219-234

Heffernan, Richard (2006), “The Prime Minister and the News Media: Political Communication as a Leadership Resource”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, No. 4, pp. 582-598

Heintzman, Ralph (2014), « Renouveau de la fonction publique fédérale: vers une chaire de la fonction publique », *Canada 2020*, 36 pages, disponible en ligne, URL: <http://canada2020.ca/policy-papers/public-service-renewal/> (Consulté le 12 juillet 2014)

Kozolanka, Kristen (2006), “The sponsorship scandal as communication: The rise of politicized and strategic communications in the federal government”, *Canadian Journal of Communication*, 31(2), pp. 343-366.

La Presse Canadienne (2014), « Éducation : les chefs des Premières Nations rejettent le projet de loi fédéral », *Radio-Canada*, publié 27 mai 2014, disponible en ligne, URL:

<http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/politique/2014/05/27/003-chefs-premier-es-nations-rejettent-projet-loi-federale-education.shtml> (Consulté le 29 mai 2014)

La Presse Canadienne, « Le conservateur Warawa essuie un autre revers », *Radio-Canada*, publié le 23 avril, disponible en ligne, URL: <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2013/04/23/004-depute-warawa-revers.shtml> (Consulté le 29 mai 2014)

Mattelart, Armand (2008), *La mondialisation de la communication*, Paris, Presses Universitaires de France, 5e édition, 126 pages

Poguntke, Thomas et Webb, Paul (2005), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford Scholarship Online, 357 pages

Radio-Canada (2013), « Stephen Harper perd un député », *Radio-Canada*, publié le 6 juin, disponible en ligne, URL : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/politique/2013/06/05/006-rathgeber-demission-caucus.shtml> (Consulté le 29 mai 2014)

Roman, Karina (2014), “Residential school survivors want government lawyers turfed”, *CBC News*, publié le 3 mars, disponible en ligne, URL: <http://www.cbc.ca/news/politics/residential-school-survivors-want-government-lawyers-turfed-1.2558462> (Consulté le 15 mars 2014)

Savoie, Donald J. (1999), *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 480 pages

Savoie, Donald J. (2010), *Power: Where Is It?*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press. 302 pages

Sellier, Dominique (2006), *La communication gouvernementale en Europe : Analyse comparative*, Paris, L'Harmattan, 98 pages

Seymour-Ure, Colin (2003), *Prime Ministers and the Media: Issues of Power and Control*, Oxford, Blackwell Publishing, 270 pages

Thomas, Paul G. (2013), "Communications and Prime Ministerial Power" in *Governing: Essays in Honour of Donald J. Savoie*, McGill-Queen's University Press, pp. 53-84

Wolton, Dominique (2012), *Indiscipliné : 35 ans de recherches*, Paris, Éditions Odile Jacob, 456 pages

Wolton, Dominique (1995), « Les contradictions de la communication politique », *Hermès, La Revue*, vol. 3, n° 17-18, pp. 107-124