

GOUVERNANCE ET SOCIÉTÉ CIVILE

Andrée Lajoie

(paru dans «Gouvernance et société civile», dans D. M. Hayne (dir. ed.), *La Gouvernance au 21^e siècle*, Actes d'un colloque tenu en novembre 1999 sous les auspices de la Société royale du Canada,

London, University of Toronto Press, 1999, p. 143-159)

Les concepts de *gouvernance* et de *société civile* sont tous deux polysémiques —le second davantage que le premier— et également idéologiques, le second maintenant plus souvent marqué à droite: c'est la première piste de réflexion que je voudrais poursuivre avec vous aujourd'hui (I). Par ailleurs, au moins deux types d'intersection entre gouvernance et société civile sont actuellement présents au Canada. Une première intersection, majeure, se situe en terrain néo-libéral, où elle tente d'évacuer l'État au profit de mécanismes de domination favorables aux intervenants auxquels profite le rapport de force —lire: le marché. La seconde, moins envahissante, ancrée dans un autre type de pluralisme, extra-étatique, vise au contraire à évacuer la domination qu'exerce l'État de droit sur les populations colonisées. Il s'agira en second lieu de tenter d'analyser les raisons et les conséquences de ces intersections (II).

I - DEUX CONCEPTS A LA FOIS POLYSEMIQUES ET IDEOLOGIQUES

Ce colloque est à peine amorcé et déjà la polysémie du concept de *gouvernance* est si manifeste qu'à la fois elle me dispense d'en faire la démonstration et rend inévitable pour chacun de nous le choix d'un sens pour ce vocable, ne serait-il qu'heuristique. Mais malgré l'envie pressante de me situer tout de suite à l'égard de ce concept qui nous réunit tous ici, il me semble préférable de commencer par examiner celui de *société civile*, plus ancien de beaucoup et dont l'histoire inachevée explique peut-être en partie l'émergence plus récente de celui de *gouvernance*.

1. société civile

Dans une première conception, la société civile —le terme serait d'abord apparu¹ chez les *jus naturalistes* classiques: Locke, Rousseau, Hobbes— réfère à une société “civilisée” caractérisée, contrairement à l'état de nature, par la prédominance de relations sociales régies par le droit naturel. À partir d'Hegel ², la société civile commence à se définir plus nettement comme privative du politique et conséquemment de l'État. Dès cette époque, deux courants se dessinent.

Le premier prend, à droite, le relai des naturalistes et voit la société civile comme naturellement orientée par les règles qui émergent de la sphère économique telle que conçue par Hume, et plus tard Ricardo et Smith, et que le capitalisme naissant désignera comme à l'abri de l'action étatique, limitée à ce qui est “strictement politique”. Le marché libéral, tel qu'il va se cristalliser au XIX^e siècle, apparaît donc comme un lieu auto-régulé, distinct et indépendant des institutions politiques qui ont hérité et pris le relais de l'*imperium* féodal. Théorisé, ce marché, cette main invisible, vus comme la résultante involontaire et incontrôlable des intérêts particuliers et comme la structure de base naturelle et inaltérable du fonctionnement social, se traduiront dans cette première version du concept de société civile. En droit, c'est sans doute

¹ Selon Norberto BOBBIO, “Gramsci and the concept of Civil Society”, (traduction: C. Morterra), dans John KEANE, dir., *Civil Society and the State*, London (N.Y.), Verso, 1988, pp. 78-99, auquel j'emprunte en partie ce développement sur Hegel. Gérard BERGERON, *Petit traité de l'État*, Paris, P.U.F., 1990, p. 93, retrace cependant l'expression, dans le sens plus restreint où elle vise à établir une distinction avec la société religieuse, chez Marsile de Padoue qui publia *Defensor Pacis* en 1324. Sur l'évolution du concept, voir également Danièle LOCHAK, “La société civile du concept au gadget”, dans Jacques CHEVALIER, dir., *La société civile*, P.U.F. 1968, p.44-75 et mon texte antérieur sur le même sujet, dont je reprends ici certains passages en les développant: Andrée LAJOIE “Contributions à une théorie de l'émergence du droit., I- Le droit, les droits, l'État, la société civile, le public, le privé: de quelques définitions interreliées”, (1991) 25 *R.J.T.* 103-143.

² Voir BOBBIO, *id.*, p. 79.

Hayeck qui assume le plus ouvertement cet héritage, en le reliant au surplus à la distinction public/privé³.

Dans ce contexte l'expression ne connote donc pas seulement le terrain social résiduaire de celui qu'occupe de fait l'État, mais une opposition beaucoup plus fondamentale et normative qui fonde son caractère idéologique: la société civile serait, de par la nature même des choses, le territoire clos que ne doit pas franchir l'État. Dans cette polarisation classique, c'est la société civile qui a la primauté sur l'État qui lui est asservi⁴. C'est —Lochak l'exprime parfaitement⁵— la matérialisation exceptionnellement réussie des intérêts dominants de l'époque.

On aborde ainsi le second courant, marxiste, qui utilise la même opposition société civile/société politique-État mais, on l'imagine, à d'autres fins. Il s'agit non plus cette fois de libérer la société civile et le droit naturel qui la régit de l'État répressif mais, pour Hegel ⁶, de confier à l'État la répression des abus du capitalisme, en attendant —pour Marx et Engels⁷— son remplacement par la dictature du prolétariat. À partir de là, et au delà des nuances internes au marxisme quant à savoir si la société civile appartient à la structure ou à la super-structure, ce qu'il faut retenir, c'est que pour Marx et Engels⁸ comme pour Gramsci⁹, la société civile réfère à

³ Fdeidrich August von HAYECK, *Droit, législation et liberté: une nouvelle formulation de principes libéraux de justice et d'économie politique*, Paris, P.U.F., 1980, pp. 104-105.

⁴ Bien que pour Hegel, semble-t-il, l'inverse demeure souhaitable, dans l'intérêt même du libéralisme. *Id.*, p. 53.

⁵ *Id.* p. 52.

⁶ Voir BOBBIO, précité note 1, p. 79.

⁷ Georg Wilhelm Friedrich HEGEL, *Hegel's Philosophy of Right*, trad. Knox, Oxford, 1965, commenté par BOBBIO, précité note 1.

⁸ Fredrick ENGELS, "Ludwig Fuerbach and the end of classical German philosophy" dans Marx and Engels, *Selected Works*, vol. 1, Moscou 1973, pp. 38, 76.

⁹ Antonio GRAMSCI, *Prison Notebooks*, dir. et traduction: Q. HOARE et G.N. SMITH, Londres, 1971.

un état social pré-étatique de développement des relations économiques antérieur à l'étape proprement politique où s'installe l'État. C'est d'ailleurs un sens voisin que la gauche italienne récupérera le concept de société civile dans les années /80, où il sert de repoussoir à une société dominée par les partis politiques¹⁰. Et si l'effet final programmé c'est —pour le courant marxiste comme pour la droite libérale— le retrait de l'État, ni l'objectif, ni l'orientation idéologique ne sont évidemment les mêmes.

Par la suite, on le sait, en dépit des échecs du marxisme et malgré l'efficacité indéniable de l'idéologie libérale, sinon à la faveur même de ses contradictions internes —qui postulent la nécessité de l'État comme garant et promoteur des conditions optimales de fonctionnement du marché en même temps qu'elles restreignent la légitimité de ses interventions dans le secteur privé— la sphère d'intervention de l'État s'est accrue jusqu'aux limites de l'État-providence. Pour emprunter le langage de l'idéologie libérale, l'État a ainsi “envahi la société civile”. Il devenait difficile de conserver, dans ces circonstances, ce sens hégélien, partagé par les libéraux et les marxistes, de l'expression société civile précisément définie comme spécifiquement étanche à l'État.

On aura compris que dans les années /70, et même dans la phase néo-libérale actuelle où l'État-providence s'estompe, une conception aussi tranchée de société civile que celle que je viens de décrire paraît mythique. Quelque soit le retrait actuel de l'État, il n'est plus possible de voir la frontière société civile/État comme infranchissable puisque, de fait, elle a été franchie: il n'est pas nécessaire d'avoir habité un pays réputé totalitaire pour le constater. En conséquence, l'expression société civile en est venue à désigner non pas l'espace qui doit naturellement, en vertu d'une définition essentialiste ou prescriptive, rester à l'abri de l'État, mais celui qui, de fait, tel que décrit phénoménologiquement, n'a jamais été —ou: n'est pas, au moment choisi par l'observateur— régi par l'État.

¹⁰ Corrado STAJANO, “Losing sight of Civil Society”, *Herald Tribune/Italy Daily*, 15 septembre 1999, p. 2.

La portée exacte de l'expression, l'extension même de la société civile, n'est pas facile à cerner dans ces circonstances: car contrairement à ce qui fut peut-être le cas au XIX^e siècle ou sous l'empire Romain, ni la sphère domestique, ni la famille, ni même l'intimité personnelle n'échappent maintenant à l'emprise des règles de l'État. Cette présence de l'État (ou cette action, cette intervention, cet envahissement, suivant les contextes idéologiques que trahissent ces variantes langagières) a été abondamment documentée et décrite par les commentateurs de l'État-providence et suffirait à accréditer la vision contemporaine et plus réaliste des rapports société civile/État, plus proche de la compénétration et de la confusion que d'une opposition polarisée. Mais il revient notamment à Habermas¹¹ et Jalbert¹² d'avoir montré que ce mouvement n'était pas unidirectionnel, et d'avoir souligné l'effet de symbiose et d'interconnection ainsi déclenché sur la frontière société civile/État: la pénétration des intérêts privés dans les mécanismes régulateurs de l'État, par le biais de la consultation, du *lobbying*, de l'exportation des modes de gestion privée et des concepts participationnistes dans l'administration étatique, va donc instaurer un mouvement parallèle de retour de la société civile vers l'État, accentuant ainsi la "porosité" d'une frontière déjà criblée par les excursions de l'État dans ce qui aurait été, dans un passé mythique, le territoire exclusif de la société civile.

Tant et si bien que c'est la gauche communautariste qui va, à partir des années récentes, réinvestir le concept de société civile par le biais du pluralisme, notamment juridique. Elle partage avec les libéraux le principe de la primauté de la société civile sur l'État, défini par ses organes centraux. Mais elle s'en distingue à deux égards. D'abord, elle voit le pouvoir comme pluriel et décentralisé dans la société et le droit comme produit aussi par d'autres sources que l'État¹³. Au droit public et privé émanant de l'État libéral, on substitue le droit étatique et non

¹¹ Jürgen HABERMAS, *L'espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1978.

¹² Lisette JALBERT, "État-providence et dynamique des droits : un mode de régulation circonscrit", communication au Colloque "État-providence et société civile", Ottawa, 27 février 1989.

¹³ Roderick A. MACDONALD, "Pour la reconnaissance d'une normativité juridique implicite et inférentielle", *Sociologie et sociétés*, vol. XVIII, n° 1, p. 47-58; Robert

étatique, de chaque côté d'une frontière pour le moins analogue à celle qui sépare la société civile hégélienne de l'État. Ensuite, tous les tenants de ce courant n'adhèrent pas, du moins explicitement, au concept de société civile, même si l'existence de normes non-étatiques postule nécessairement, en contrepartie, celle d'un espace social à l'abri de l'État, d'où elles puissent émerger. Mais, qu'ils réfèrent expressément ou non à la société civile, les participationnistes de la deuxième gauche comme les tenants du pluralisme juridique ne la confondent pas avec le marché, dont les intérêts ne se traduisent évidemment pas pour eux en règles naturelles et nécessaires. Leur oasis est celui des solidarités sociales.

Au terme de ces analyses, le concept contemporain de société civile apparaît donc comme un instrument polysémique destiné à revendiquer et promouvoir un espace social idéalisé à la manière d'un *moi idéal collectif*, si l'on autorise cette transposition¹⁴, un espace libéré de la présence de l'État pour permettre, selon les lieux idéologiques d'où on l'interpelle, la résurgence d'un marché néo-libéral ou, au contraire, l'émergence d'institutions issues de modes participationnistes de régulation sociale.

2. Gouvernance

Comme le concept de société civile auquel il est d'ailleurs souvent relié, le terme "gouvernance" fait partie de la langue de bois des sciences sociales contemporaines dont il est l'un des *buzzwords* les plus fréquents. Utilisé à des fins idéologiques disparates, voire opposées,

Alan DAHL, *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Heaven, Yale University Press, 1971; Jacques VANDERLINDEN, "Le pluralisme juridique, essai de synthèse" dans John GILISSEN, directeur d'édition, *Le pluralisme juridique*, Institut de sociologie, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1972, pp.19-56; Jacques VANDERLINDEN, "Vers une nouvelle conception du pluralisme juridique", *Revue de la recherche juridique Droit Prospectif*, 1993-2, 573; Sally Falk MOORE, "Law and Social Change, The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study", (1973) 7 *Law and Society Review* 719-746; Jean-Guy BELLEY, "L'État et la régulation juridique des sociétés globales: pour une problématique du pluralisme juridique", (1986) *Sociologie et sociétés*, vol. XVIII, no 1, 11-32.

¹⁴ Chez Freud, le *moi idéal*, individuel il va sans dire, se définit comme l'instance "imaginaire représentative de la première ébauche du moi investie

depuis son apparition au milieu des années soixante-dix de ce siècle, beaucoup plus récente que celle de société civile, il revêt lui aussi une multitude de sens différents selon les contextes et les finalités. Dans un document inédit préparé en 1998 pour la Commission du droit du Canada, Tim Plumptre de l'Institut sur la gouvernance le campe sans doute dans sa conception la plus large: “la gouvernance concerne tout ce qui a trait aux institutions, aux processus et aux traditions qui interviennent dans les débats d'intérêt public”¹⁵, où il inclut le gouvernement, le secteur public (qu'il nomme “quasi-gouvernement”), la société civile, le secteur privé, les citoyens, les traditions, l'histoire, la langue, la culture, les médias. Ce concept pour le moins englobant et dont tous les éléments constitutifs ne sont pas toujours clairement mutuellement exclusifs ni du même ordre logique, lui sert ainsi d'instrument pour reformuler, autour des citoyens dont la participation active au processus est au coeur de sa démarche, une démocratie où la distinction entre pouvoir et influence est volontairement estompée.

Il note cependant que ses recherches documentaires dans différentes banques de données lui ont permis de dégager, de la masse de près de 1,000 titres relatifs à la gouvernance repérée depuis l'apparition de ce terme en 1974, quatre principaux sens: *corporate governance*, connotant les entreprises privées (environ 60% des titres¹⁶); *educational governance*, relative aux commissions scolaires et à la gestion des universités (10%¹⁷); *local governance*, dans le

libidineusement”... *Dictionnaire de psychanalyse*, Roland CHEMAMA, dir. , Larousse, Paris, 1993.

- 15 Tim PLUMPTRE, *Vers un plan de recherche sur la gouvernance*, document inédit préparé pour la Commission du droit du Canada, Ottawa, 1998.
- 16 Notamment: Wane M. MARR, “Special Issue: Aspects of corporate governance”, (1994) 15 *Managerial and Decision Economics* 279; Dan R. DALTON, “Focus on corporate governance”, (1989) 32 *Business Horizons* 2; CANADIAN BUSINESS REVIEW EDITORIAL BOARD, “Special report: Trends in corporate governance”, (1995) 22 *Canadian Business Review* 16.
- 17 Notamment: Nolan J. ARGYLE, “The impact of collective bargaining on public-school governance”, (1980) 28 *Public Policy* 117; Edward MORGAN, “Technocratic v. democratic options for educational policy [Lay versus professional control of educational decision-making, and localism versus centralization in educational governance]”, (1984) 3 *Policy Studies Review* 263.

domaine municipal¹⁸ et, enfin, *self-governance*, dans le cadre de la décolonisation¹⁹, ces deux dernières acceptions totalisant environ 10% des occurrences. Après ce colloque, il faudra sans doute y ajouter la gouvernance de la science, de la santé et de l'armée... sans parler de celle du fédéralisme, idéologie canadienne oblige!

Pourtant, la prépondérance des usages du terme liés aux entreprises privées indique bien son origine idéologique première, visant à atténuer le rôle de l'État en soulignant son retrait déjà amorcé dans la foulée de la mondialisation du marché. En déplaçant le forum décisionnel public vers les organes non élus —administration et tribunaux— et en multipliant les centres de décision politiques à l'extérieur de l'État ainsi décentré, il s'agit de construire de nouvelles architectures de pouvoir présumément plus souples, plus proche des citoyens, mieux adaptées, notamment, à la mondialisation.

Tant que l'on reste dans la première hypothèse: glissement du pouvoir législatif vers l'administration et surtout les tribunaux, le contrôle démocratique continue d'opérer²⁰. Mais la chose est moins claire quand il s'agit de déplacer les décisions affectant l'ensemble de la collectivité vers des pôles décisionnels privés ou moins représentatifs, sur lesquels seuls les groupes intéressés ont prise. On fait comme si on changeait par là le caractère intrinsèquement public de ces décisions, alors qu'on en occulte simplement la dimension politique, dès lors soustraite au contrôle démocratique.

¹⁸ Notamment: Henry TERINE, "Local governance around the world", (1995) 540 *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 11; Katherine A. GRAHAM, et Susan D. PHILLIPS, *Urban governance in Canada: representation, resources and restructuring*, Toronto, Harcourt Brace Canada, 1998.

¹⁹ Notamment: Étienne LEROY, "Le jeu des lois", Paris, L.G.D.J., Coll. Droit et société, 1999; Audrey D. DOERR, "Building new orders of government: the future of aboriginal self-government", (1997) 40 *Can. Pub. Adm.* 274; James S. WUNSCH et Dele OLOWU, *The failure of the centralised state: institutions and self-governance in Africa*, Boulder, Westview Press, 1995; Lyman H. LEGTERS et Fremont J. LYDEN, *American Indian policy: self-governance and economic development*, Westport, Greenwood Press, 1994.

²⁰ Andrée LAJOIE, *Jugements de valeurs, le discours judiciaire et le droit*, Paris, coll. "Les Voies du Droit", Presses universitaires de France, 1997.

Comment expliquer cette évolution des structures politiques et ce concept nouveau pour l'accompagner? On évoque —confondant par là la cause avec l'effet— la crise de l'État, “-nation” ou “-providence”. Ou la mondialisation, comme si le commerce international et la délocalisation des emplois n'avaient pas prospéré à l'intérieur du réseau des États. Se rapprochant du but, on réfère au changement des mentalités, (idéologies?) dont témoignent les nouveaux “récits”²¹ articulés “autour de cinq éléments-clés: l'individu, le marché, l'“équité”, l'entreprise et le capital”²².

Mais il semble bien que Pétrella mette le doigt sur les facteurs les plus lourds de cette conjoncture qui entraîne à la fois la récusation de l'État, —providence ou nation— et les changements de mentalité qui l'ont permise. Dans cet article²³ dont je vous recommande la lecture entière, il en énumère trois, dont le premier (nouvelles révolutions scientifiques et technologiques) est connu, mais les deux autres valent mention:

[...] incitent à participer à la conception d'une nouvelle narration de la société et du monde: [...] **la baisse du taux de profit du capital dans le cadre d'une économie occidentale en perte de vitesse** face à la montée de nouveaux concurrents extérieurs; la crise de plus en plus évidente des pays dits "socialistes"²⁴ en tant que possible modèle de rechange crédible. (J'ai souligné).

On comprend mieux maintenant en quoi le concept de *gouvernance* vient compléter celui de *société civile*, dont les carences rendaient l'apparition nécessaire. Car en postulant l'existence d'une société civile distincte de l'État et même en la posant comme étanche à son égard, on

²¹ Sur les théories de la narrativité, voir: Ioannis PAPADOPOULOS, “Guerre et paix en droit et littérature”, 1999 (42) *R.I.E.J.* 181-196.

²² Ricardo PETRELLA, “La dépossession de l'État”, *Monde diplomatique*, août /99, p. 3.

²³ *Id.*

n'arrivera toujours, au mieux, qu'à préserver un espace auto-régulé, à l'abri des interventions étatiques. Pour que les décideurs privés retrouvent leurs profits en régissant aussi d'autres domaines identifiés depuis longtemps au secteur public, il fallait fagociter activement l'État de l'intérieur, supprimer son rôle social de "providence" et de redistribution. Pour cela un autre instrument idéologique était nécessaire qui, abolissant la frontière public/privé, disloque l'État lui-même et l'engouffre dans la société civile où, dépossédé de la puissance publique désormais pulvérisée à travers le secteur privé, il ne serait plus que "gouvernance". Mais le retour du refoulé —surtout du politique refoulé— toujours inévitable, n'est jamais très loin: à renvoyer ainsi à la "société civile" les décisions de "gouvernance" dont on croyait par là occulter le caractère public, on n'a réussi qu'à repolitiser la société civile, en retournant dès lors à la case départ du *jus naturalisme*...

Ainsi les concepts, une fois lancés, semblent-ils avoir une vie autonome, et la droite, comme l'indique bien les usages multiples qu'a relevé Plumptre du terme de gouvernance, n'a pas conservé le monopole de celui qu'elle avait fabriqué pour chasser l'État-providence de "son" domaine privé et surtout l'envahir à son tour. À démanteler et, surtout, délégitimer ainsi l'État-providence qui l'encombra dans sa chasse aux profits, elle a donné des idées à d'autres, qui se sont empressés de s'attaquer à l'État-nation: des groupes brimés par sa majorité (ou sa minorité dominante) comme les femmes, les gais et lesbiennes, mais aussi, au Canada, les Autochtones, sans oublier les Québécois.

Si la réaction des trois premiers groupes —que l'on peut qualifier de minorités sociales au sens où elles ne cherchent pas à sortir de l'État, mais à y obtenir un traitement égalitaire à la portée de certaines formes de gouvernance classique— n'avait pas de quoi inquiéter outre mesure les tenants libéraux de la gouvernance, il n'en va pas nécessairement de même des deux derniers, qui constituent par contraste des minorités politiques, pour lesquels le territoire et le pouvoir politique eux-mêmes sont des enjeux qui appellent la *self-governance*.

²⁴ Il aurait pu ajouter: et dont la réintégration au capitalisme exigeait ce cadre conceptuel...

Dans ce contexte de décolonisation inachevée, le concept de gouvernance perd son caractère inoffensif, même pour ceux qui l'ont construit au départ: les apprentis sorciers sont par définition inconscients... comme nous allons le voir en examinant les deux intersections les plus visibles au Canada entre gouvernance et société civile.

II - DEUX INTERSECTIONS DISSEMBLABLES MAIS INTERRELIEES

C'est ce même lien —décelé entre les concepts de *société civile* et de *gouvernance* et expliquant, comme par autopoïèse, leur apparition successive— qui éclaire également les rapports entre les deux intersections pourtant dissemblables observées entre ces deux concepts. La première, repérée au Canada mais sans doute présente mondialement à l'échelle des démocraties libérales, superpose, en terrain néo-libéral, le concept de gouvernance aux deux acceptions successives de l'expression *société civile* qu'a proposées la droite. La seconde, plus spécifiquement canadienne, se retrouve sans doute analogiquement dans d'autres pays néo-coloniaux. Elle prend appui ici, à partir d'une société qui n'est “civile” que suite au refus de la majorité de la reconnaître comme *politique*, sur le concept émancipateur de *self-governance*.

1. Gouvernance et société civile néo-libérale

C'est surtout pour discuter de la première de ces deux intersections, coextensive au champ politique tout entier, que nous avons été conviés ici, celle qui réunit, en terrain néo-libéral, la gouvernance (nationale, continentale, internationale) et une société civile naguère résiduelle mais aujourd'hui en train d'investir l'État à travers la frontière poreuse qui ne l'en sépare plus. Pour s'en convaincre, il suffit de consulter le programme, où il n'est question que de gouvernance privée, fédérale et internationale, appliquée à des domaines concrets comme la santé, la science ou l'armée.

Si l'on en doutait encore, il faudrait se rapporter aux propos récents de Gilles Paquet au Devoir. M. Paquet qui —c'est tout à son honneur— m'a néanmoins invitée ici en connaissance de cause puisqu'il m'a dit l'avoir fait à la suite de la lecture de mon article de /91 sur le sujet, confiait au journal que la Révolution tranquille (lire: la version québécoise de l'État-providence)

aurait réduit le “capital social” du Québec, “formé de la riche trame d'institutions traditionnelles (famille, religion, communauté)”, qu'il faudrait maintenant tenter de reconstruire en “enray[ant] autant que possible l'action corrosive sur la société civile de l'État centralisateur et homogénéisateur”... Rien de moins!

En pleine nostalgie de la version hégélienne d'une société civile distincte de l'État, et qui doit y rester étanche, on s'oriente néanmoins vers la pénétration de l'État par les “citoyens producteurs de gouvernance”, dont il faut sans doute comprendre qu'ils y importeront, à force de *politesse* et de *civilité* —je cite le journaliste qui cite Gilles Paquet— la consultation, le lobbying, la sous-traitance, la déreglementation et d'autres modes de gestion privée: ai-je entendu “déficit zéro”? Non content de cette hémorragie interne où il a abandonné le système public de santé qui constituait naguère sa principale distinction identitaire à l'égard des États-Unis, l'État canadien se videra aussi latéralement à travers l'ALENA qui a supprimé pratiquement sa frontière sud, et par le haut où il exporte, à défaut d'autre ressources, sa constitution, qui devient progressivement supra-nationale²⁵.

C'est bien l'État providence, avec ses effets redistributeurs néfastes aux profits corporatifs, qu'il s'agissait d'abattre en privatisant tout ce qui bouge. Les services de santé et la Société Radio-Canada —par le retrait des investissements publics—, la recherche non médicale —par l'imposition des partenariats financiers—, le transport routier —par la déreglementation—, le transport ferroviaire et aérien —par la privatisation et bientôt l'exportation pure et simple aux USA— en ont été les premières victimes.

Quelles seront les prochaines? Les prisons, où le processus est déjà amorcé? L'enseignement supérieur? Comme je l'ai déjà écrit au début des années /80 quand le législateur québécois a changé la désignation des bénéficiaires de services de santé (antérieurement:

²⁵ Stephen CLARKSON, “The meaning of Continentalism and Globalism for the Nation State: NAFTA and the WTO as Canada’s External Constitution”, à paraître en 2000 dans les *Actes du Colloque de l'Association italienne d'études canadiennes: “Le Canada et les cultures de la mondialisation”*, Bologne, septembre 1999.

patients, autrefois: malades) pour “citoyen” en alternance avec “contribuable”: pleurera bien qui pleurera le dernier!

Mais la droite a fait d'une pierre deux coups, dont pourtant seul le premier était intentionnel: parodiant la chanson, elle “visa le noir, tua [aussi] le blanc”... En abattant l'État-providence, les néo-libéraux qui ont suscité cette première intersection de “leur” société civile avec la gouvernance ont atteint ce qui tient lieu d'État-nation au Canada, bref, l'État tout court. Tour à tour, la privatisation a détruit les éléments constitutifs de l'identité canadienne: chemins de fer, Radio-Canada, système de santé, frontières, et cela dans un contexte de fragilité particulière. Car pendant que les autres États modernes, “chargés de l'unité de l[eur] société” et “investis de son identité”²⁶, construisaient l'hégémonie culturelle et matérielle qui allait servir de base à leur État-nation, le Canada, piégé par son adoption de l'idéologie multiculturaliste en réaction au rapport de la Commission Laurendeau-Dunton²⁷, allait devenir, sans transition, l'État post-moderne par excellence²⁸, désormais privé de sa légitimité traditionnelle et bien en peine de s'en découvrir une autre...

Ce faisant, les néo-libéraux n'ont sans doute pas perçu clairement qu'en affaiblissant un État désormais privé de sa légitimité et, par là, de ses dernières chances de devenir un véritable État, investi de l'identité construite pour la société dont il est issu, ils le privaient en conséquence de son effectivité dans des champs où ils auraient pourtant souhaité que sa majorité continue de dominer²⁹, ouvrant ainsi la porte à la gauche anti-colonialiste, qui allait introduire la seconde intersection observée au Canada entre société civile et gouvernance.

²⁶ Gilles GAGNÉ, “Les transformations du droit dans la problématique de la transition à la post-modernité”, (1992) 33 *C. de D.*, 701.

²⁷ Kenneth McROBERTS, *Misconceiving Canada : The Struggle for National Unity*, Toronto, Oxford University Press, 1997.

²⁸ Peter J. KAZENSTEIN, (dir.), *The culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia UP, 518, no. 48, 1996.

²⁹ Le cas du Canada n'est pas isolé à cet égard: l'Union européenne semble avoir un effet analogue dans les États-nations européens. Marlise SIMONS, “In Europe, a Lingual Hodgepodge”, *New York Times International*, 17 octobre 1999, p. 4.

2. *Self governance* et société “civile” autochtone

C'est également la double polysémie idéologique qui traverse pareillement “société civile” et “gouvernance”, sur laquelle je me suis attardée, qui permet la survenance de cette seconde intersection —nettement moins envahissante pour n'être pas moins importante— entre ces deux concepts dans une partie du même champ social.

Il s'agit en effet d'une autre société civile: non plus l'agrégat individualiste des corporations et des intérêts privés, mais le champ communautariste des solidarités sociales, où les identités collectives se développent autour d'éléments sociaux, culturels et même ethniques: c'est de cette société, mal nommée “civile”, que se réclame l'autochtonie, cette entité foncièrement politique qui refuse de se dissoudre dans les formes colonisantes que le droit canadien tente de lui imposer par communautés interposées.

Et d'une autre gouvernance. En effet, même si le concept impliqué dans cette seconde intersection comprend tous les éléments qu'y inclut Plumptre (institutions, processus et traditions qui interviennent dans les débats d'intérêt public: gouvernement, secteur public, secteur privé, citoyens, histoire, langue, culture, média), il les range dans un autre ordre et en reformule quelques uns pour déboucher sur une intégration différente du tout.

Ainsi, il est certain que, pour les Autochtones, la tradition, la culture, l'histoire, la langue sont des sources de normativité aussi importantes que les institutions gouvernementales et parapubliques. Mais, dans le contexte du mouvement contemporain de *self-government* autochtone, cette intersection réfère au concept de *self-governance*, lié davantage à la décolonisation que de la version de Plumptre, dont il diffère à d'autres égards.

En effet, ce ne sont pas tant les citoyens individuels qui le polarisent que les groupes/institutions, traditionnels et émergents: l'accent est donc mis également sur l'organisation du pouvoir normatif et politique (y compris les institutions non-étatiques) et sur l'influence et les médias; sur le développement social et politique autant qu'économique, sans pour autant instituer les corporations privées en pouvoir public.

On peut ainsi tenter d'organiser, à travers la *self-governance*, d'autres architectures de pouvoir qui soient mieux susceptibles d'agencer les rapports entre les Autochtones et les autres Canadiens. Ces agencements se sont d'ailleurs déjà amorçés spontanément dans le cadre intra-étatique aussi bien qu'extra-étatique.

Au plan interne de l'État canadien, on note en effet déjà un glissement —qui se stabilise au point de sembler permanent— entre le pouvoir législatif/exécutif d'une part et la Cour suprême de l'autre. Parce que notre constitution est rigide et que le conservatisme des mentalités locales —qui pèse plus lourdement sur les élus que sur le judiciaire— n'encourage pas non plus à préciser les droits ancestraux et issus de traités constitutionnalisés en 1982, les Autochtones s'adressent de plus en plus souvent aux tribunaux non pas pour régler définitivement les conflits qui les opposent au pouvoir blanc en cette matière, mais pour amener ce dernier à négocier les solutions qui tardent. Les arrêts *Delgamuukw*³⁰ et *Marshall*³¹ en sont les exemples les plus récents. Cet agencement de pouvoir est nouveau non seulement parce qu'il opère un glissement du politique vers le judiciaire, mais parce qu'il s'agit moins d'un pouvoir décisionnel que d'une influence des tribunaux sur le processus de négociations.

Plus caractéristiques encore de la gouvernance sont les moyens employés par les Autochtones pour arriver à ce résultat: non seulement l'introduction de pourvois judiciaires, mais l'utilisation de stratégies internationales de persuasion qui passent aussi bien par la narrativité devant l'ONU³² que par les média étrangers et les manifestations à des moments bien choisis³³. Ce type de solution demeure démocratique non seulement parce que formellement c'est la

³⁰ *Delgamuukw c. C.B.*, [1997] 3 R.C.S. 1010.

³¹ *R. c. Marshall*, C.S.C. Ottawa, no. 26014, 17 septembre 1999.

³² Isabelle DUPLESSIS, "Quand les histoires se font globales: l'exemple de l'internationalisation des revendications autochtones", *Rapport de recherche CRDP*, Montréal, 1999, à paraître dans *Droit et culture* en 2000.

³³ Je pense ici notamment à la réaction autochtone à l'inaction fédérale suite à l'arrêt *Marshall*, précité, note 31, au moment de la conférence internationale sur le fédéralisme, convoquée par les autorités fédérales. Mais il faut admettre que c'est la Cour suprême qui avait choisi la date de la publication de son jugement...

constitution qui investit la Cour du contrôle de la constitutionnalité des lois, mais parce que les tribunaux sont surdéterminés par les mêmes valeurs que le législateur et ne peuvent pas plus que lui en intégrer au droit qui seraient inacceptables à la majorité³⁴.

Les architectures de la *self-governance* extra-étatique que constituent les ordres juridiques traditionnels co-existant avec les Conseils de bande dans les communautés autochtones ont avec la légitimité des rapports moins simples, analysés ailleurs³⁵. Il suffira de rappeler ici que, selon nos observations, l'effectivité des normes qu'ils émettent dépendrait de trois conditions qui ne sont pas souvent réunies, et ne risquent surtout pas de l'être quand le territoire sera vraiment en jeu: les ressources financières, la légitimité interne et la crédibilité externe.

On mesure dès lors les limites intrinsèques à l'intersection, en contexte canadien, entre *self-governance* et société civile communautaire: ces nouvelles architectures de pouvoir, utiles pour aménager les relations intra-étatiques entre des groupes sociaux qui s'inscrivent volontairement dans ce cadre, deviennent impuissantes dès que les enjeux se déplacent vers l'exclusivité du pouvoir politique et du contrôle du territoire.

Or quand on s'aventure sur le terrain de cette intersection, chez les Autochtones comme chez les Québécois, on ne sait jamais à quel moment cette frontière sera franchie. Non plus d'ailleurs que l'on peut déterminer quand sera franchie celle qui retient les populations, coincées par le chômage résultant de la première intersection entre la *corporate governance* et la société civile néo-libérale, de mettre fin à ce régime comme elles l'ont fait dans les années /30. Il n'y a pas de panacée, et les solutions formelles ne peuvent pas remplacer les solutions de fond.

³⁴ Andrée LAJOIE, *Jugements de valeurs*, précité note 20.

³⁵ Andrée LAJOIE, Henry QUILLINAN., Rodrick A. MACDONALD, Guy ROCHER, "Pluralisme juridique à Kahnawake?", (1998) 39 *C. de D.*, 681-720.