



C.D. Howe Institute
Institut C.D. Howe

Communiqué

Embargo : à diffuser le jeudi 19 juin 1997

L'expérience internationale en matière de participation des citoyens au règlement de conflits pourrait aider à résoudre la crise de l'unité nationale, suggèrent les politicologues

Les Canadiens devraient appliquer l'expérience d'autres pays en matière de règlement de conflits pour résoudre la crise de l'identité nationale, conclut un *Commentaire de l'Institut C.D. Howe* publié aujourd'hui. Comme l'indiquent les auteurs de l'étude, il faudrait particulièrement recourir à de nouvelles approches pour résoudre deux des problèmes les plus pressants et les plus litigieux, en l'occurrence l'escalade postréférendaire des tensions linguistiques à Montréal, et les vastes divergences concernant les règles pertinentes qui devraient régir tout nouveau référendum au Québec. Dans un cas comme dans l'autre, les enjeux sont considérables, et les parties ont fort intérêt à trouver une solution que les processus actuels ne sont pas en mesure de fournir.

L'étude, intitulée *La participation des citoyens au règlement de conflits : les leçons de l'expérience internationale pour le Canada* est rédigée par les politicologues suivants de l'Université de Toronto : Janice Gross Stein, David R. Cameron et Richard Simeon, avec la collaboration d'Alan Alexandroff.

Les auteurs indiquent que la crise de l'unité canadienne est fondamentalement ancrée dans un conflit d'identité. Or, de nombreux autres pays ont vécu ce genre de conflits; ceux-ci sont particulièrement difficiles à résoudre, car ils portent sur des questions profondément enracinées d'identité, de reconnaissance, de respect et de représentation, et parce qu'ils s'expriment dans un langage hautement symbolique à somme nulle.

Pour résoudre leur propre conflit d'identité, affirment les auteurs, les Canadiens pourraient tirer profit de l'expérience d'autres pays qui ont élaboré des processus non officiels de règlement interactif de conflit. Ces méthodes portent sur une participation plus poussée et plus soutenue des citoyens à la résolution de problèmes à deux niveaux différents : le premier porte sur la participation des citoyens influents extérieurs à la politique officielle, mais qui entretiennent néanmoins des rapports étroits avec les dirigeants politiques et la société dans son ensemble; le deuxième niveau traite de la participation des simples citoyens en personne et par le biais des associations bénévoles.

Les auteurs soulignent que les Canadiens ont débattu de l'avenir de leur pays dans le cadre d'une grande diversité de forums publics au cours des dix dernières années. Malheureusement, ceux-ci n'ont pas permis une délibération efficace et soutenue car ils étaient ponctuels, sporadiques, soumis à des délais trop serrés, et parrainés par le gouvernement. Les auteurs proposent une méthode qui aurait de meilleures chances de réussite et qui solliciterait d'une part la participation des citoyens influents et des dirigeants des collectivités, et d'autre part la participation des simples citoyens en personne et au sein de leurs associations communautaires.

Les citoyens influents sont solidement établis dans leur collectivité et respectés par celle-ci, et ils ont accès aux dirigeants politiques. Par le biais d'ateliers et de dialogues, ils peuvent analyser les sources du conflit et les obstacles à sa résolution, instaurer la confiance, concevoir des solutions éventuelles en dehors des sentiers battus, et les communiquer aux dirigeants politiques ainsi qu'au reste de la société. Les autres citoyens, par le biais de leur participation à des initiatives au sein de leurs collectivités et associations, pourront tenter de parvenir à des ententes mutuelles, encourager les citoyens à prendre charge des problèmes, et les sensibiliser aux compromis nécessaires.

Les auteurs affirment qu'un règlement de conflit réussi à ces deux niveaux exige de l'information équilibrée et de grande qualité, l'aide de facilitateurs objectifs, un ordre du jour ouvert, des possibilités de dialogue soutenu et des processus délibérants qui sont inclusifs, équitables, respectueux et non biaisés envers un résultat particulier. Il exige également des liens qui permettront la communication des résultats aux dirigeants politiques et à la société en général. Il ne faut pas viser un but particulier, mais plutôt favoriser un processus qui maximisera les possibilités d'une résolution pacifique, ajoutent-ils.

Ce document poursuit le programme de recherche post-référendaire de l'Institut C.D. Howe, qui englobe deux séries de *Commentaires*. La première série, intitulée « Les cahiers de l'union canadienne », porte sur les moyens d'améliorer l'union politique, sociale et économique du Canada. Parmi les documents déjà publiés, figurent ceux qui ont examiné certains des choix juridiques et constitutionnels dont disposerait Ottawa pour renforcer l'union économique, et des manières d'améliorer les droits de citoyenneté économique communs, ainsi qu'une critique de la décentralisation et de l'approche gradualiste envers la réforme constitutionnelle.

Parallèlement à cette série, en figure une autre intitulée « Les cahiers de la sécession », qui se penche sur les questions suivantes :

- les modalités d'un éventuel référendum sur la souveraineté du Québec;
- les circonstances dans lesquelles pourrait se retrouver le pays après un vote du Oui, ainsi que les processus qui permettraient de traiter de la sécession du Québec;
- les moyens par lesquels on pourrait établir un nouveau Canada sans le Québec, si ce dernier décidait de quitter la confédération.

Ces documents adhèrent aux principes suivants : le respect des normes démocratiques et la primauté du droit; le besoin d'une décision qui fasse autorité et d'un dénouement stable; et la minimisation des coûts sociaux et économiques de la transition. À la lumière des résultats du récent référendum québécois de 1995, « Les cahiers de la sécession » se veulent d'aider les Canadiens à « concevoir l'inconcevable ».

Les deux séries sont dirigées par David Cameron, un politologue de l'Université de Toronto.

* * * * *

L'Institut C.D. Howe est un organisme indépendant, non-partisan et à but non lucratif, qui joue un rôle prépondérant au Canada en matière de recherche sur la politique économique. Ses membres, individuels et sociétaires, proviennent du milieu des affaires, syndical, agricole, universitaire et professionnel.

– 30 –

Renseignements :

Janice Stein 416 978-1048;
David Cameron 416 928-6792;
Richard Simeon 416 978-3346;
Susan Knapp (relations avec les médias)
Institut C.D. Howe
téléphone : 416 865-1904; télécopieur : 416 865-1866
c. électr. : cdhowe@cdhowe.org
Internet : <http://www.cdhowe.org/fr/index.html>

La participation des citoyens au règlement de conflits : les leçons de l'expérience internationale pour le Canada, Commentaire n° 94 de l'Institut C.D. Howe, par Janice Gross Stein, David R. Cameron et Richard Simeon, avec la collaboration d'Alan Alexandroff, Toronto, Institut C.D. Howe, juin 1997, 44 p., 6,00 \$ (les commandes sont payables d'avance, et doivent comprendre les frais d'envoi, ainsi que la TPS — prière de communiquer avec l'Institut à cet effet). ISBN 0-88806-414-4. Ce document est également disponible en anglais.

On peut se procurer des exemplaires de cet ouvrage auprès des : Éditions Renouf ltée, 5369, chemin Canotek, Ottawa ON K1J 9J3 (librairies : 71¹/2, rue Sparks, Ottawa ON, tél. 613 238-8985 et 12, rue Adelaide ouest, Toronto ON, tél. 416 363-3171), ou encore en s'adressant directement à l'Institut C. D. Howe, 125, rue Adelaide est, Toronto ON M5C 1L7.

La participation des citoyens au règlement de conflits :

les leçons de l'expérience
internationale pour le Canada

par

*Janice Gross Stein,
David R. Cameron et Richard Simeon*
avec la collaboration d'*Alan Alexandroff*

Les Canadiens sont pris dans un conflit d'identités qui aura des conséquences extrêmement néfastes pour le bien-être de tous s'il n'est pas résolu. Les tentatives successives de résolution de la crise de l'unité nationale n'ont fait que l'approfondir. Il est temps d'envisager de nouvelles approches — en s'inspirant de l'expérience d'autres pays qui ont souffert de problèmes similaires.

Les principales techniques sur lesquelles nous pouvons nous fonder portent sur une participation poussée et soutenue des citoyens au règlement de conflit à deux niveaux différents. Le premier traite de la participation des citoyens influents extérieurs à la politique officielle, mais qui entretiennent des rapports étroits avec les dirigeants politiques et la société dans son ensemble. Dans le cadre d'ateliers soigneusement préparés, ils pourraient étudier les facettes du conflit, les conséquences d'un échec, et un éventail de solutions en dehors de « l'enveloppe » actuelle, puis communiquer les idées qui en

sont issues au public et au processus politique. Le deuxième niveau traite de la participation des simples citoyens, en personne et par le biais des associations bénévoles, aux processus qui favorisent l'entente mutuelle, encouragent le sentiment de propriété des problèmes chez les citoyens, et créent une sensibilisation aux compromis qui sont nécessaires.

Dans un cas comme dans l'autre, des facilitateurs indépendants, un haut niveau d'information et des procédures ouvertes, équitables et non intimidantes pourront encourager la réconciliation. L'objectif n'est pas d'atteindre un résultat déterminé, mais plutôt d'avoir un processus qui maximisera la possibilité d'une résolution pacifique. Les débats sur l'avenir de Montréal et sur des règles appropriées régissant tout futur référendum sur la souveraineté constituent les domaines du conflit où le besoin de résolution presse, et où l'application des techniques décrites peut nous sortir de l'impasse.

Principales constatations du Commentaire

- La crise de l'unité canadienne est fondamentalement ancrée dans un conflit d'identité. Or, ce type de conflit est survenu dans bien d'autres pays.
- Ces conflits sont particulièrement difficiles à résoudre, car ils portent sur des questions profondément enracinées d'identité, de reconnaissance, de respect et de représentation, et parce qu'ils s'expriment dans un langage hautement symbolique de jeu à somme nulle.
- Pour résoudre leur propre conflit d'identité, les Canadiens peuvent tirer profit de l'expérience d'autres pays qui ont élaboré des processus non officiels de règlement interactif de conflit, lesquels réunissent les parties en litige pour favoriser une compréhension mutuelle, souligner les intérêts communs et opposés, évaluer les coûts de la poursuite du conflit, instaurer une confiance mutuelle, et examiner les possibilités d'entente.
- Ces exemples proposent un modèle qui présente de grandes possibilités d'améliorer la qualité du débat canadien et, plus particulièrement de résoudre deux des problèmes actuels les plus urgents et les plus litigieux : l'intensification des tensions linguistiques à Montréal après le référendum, et les profonds différends afférents aux règles qui devraient régir tout futur référendum au Québec.
- Dans un cas comme dans l'autre, les enjeux sont considérables et les parties ont fort intérêt à trouver une solution que les processus actuels ne sont pas en mesure de fournir.
- La résolution interactive de conflit confie un rôle essentiel aux citoyens et aux relations au sein de la société civile, mais elle ne vise pas à supplanter le processus politique officiel; elle veut plutôt élargir la marge de manœuvre publique permettant de trouver des solutions et d'exercer le leadership politique.
- Les Canadiens ont débattu de l'avenir de leur pays dans le cadre de divers forums publics au cours des 10 dernières années. Mais ceux-ci n'ont pas été en mesure d'offrir une délibération efficace et soutenue, parce qu'ils étaient ponctuels, isolés, soumis à des échéances trop brèves, et parrainés par le gouvernement.
- Une participation réussie des citoyens se manifeste de deux façons : par des processus impliquant les citoyens influents et les dirigeants des collectivités, et par des processus impliquant les simples citoyens en tant qu'individus et au sein de leurs associations communautaires.
- Les citoyens influents sont solidement établis dans leur collectivité et respectés par celle-ci, et ils ont accès aux dirigeants politiques. Par le biais d'ateliers et de dialogues, ils peuvent analyser les sources du conflit et les obstacles à sa résolution, instaurer la confiance, concevoir des solutions éventuelles en dehors des sentiers battus, et les communiquer aux dirigeants politiques ainsi qu'au reste de la société.
- D'autres citoyens peuvent participer grâce à des sondages délibérants, et par leur interaction dans les réseaux et les associations de la société civile pour créer des ententes mutuelles, encourager la population à prendre charge des problèmes, et la sensibiliser aux compromis nécessaires.
- Pour un règlement de conflit réussi à ces deux niveaux, il faut de l'information de grande qualité, l'aide de facilitateurs objectifs, un ordre du jour ouvert, des possibilités de dialogue soutenu, et des processus délibérants qui sont inclusifs, équitables, respectueux et non biaisés envers un résultat particulier. Il faut également fournir des liens qui permettront la communication des résultats aux dirigeants politiques et à la société en général.

Il y a 150 ans, Lord Durham exprimait l'opinion suivante sur l'Amérique du Nord britannique: « Je m'attendais à voir une lutte entre un gouvernement et un peuple; en fait, j'ai vu deux nations qui se faisaient guerre au sein d'un même État ». Ce qu'il relatait était, pour employer une expression moderne, un conflit d'identité entre les Canadiens français et les Canadiens anglais.

Ce conflit persistant qui caractérise l'histoire du Canada, a pris une ampleur décisive dans le cadre des débats constitutionnels et des référendums des deux dernières décennies. Au cœur du conflit, figurent des problèmes fondamentaux d'identité. La campagne référendaire âprement disputée de 1995 a souligné ce profond conflit d'identité, qui s'exprime maintenant de diverses manières.

Les Canadiens francophones et les Canadiens anglophones sont à couteaux tirés sur le statut de leurs collectivités respectives, et sur la représentation plus entière de l'une qui pourrait compromettre la reconnaissance de l'autre. Les Québécois eux-mêmes sont profondément divisés entre ceux qui recherchent un avenir de souveraineté sous une forme ou une autre de partenariat avec le Canada, et ceux qui souhaitent de nouvelles dispositions fédérales au sein du Canada. Dans le reste du pays, nombreux sont les Canadiens qui s'inquiètent de la scission possible de leur fédération, qui sont incertains des conséquences de cette éventualité et de surcroît frustrés parce qu'ils ne semblent pas avoir voix au chapitre sur une question aussi importante. Ils se sentent de fait impuissants à décider de leur propre avenir.

Le dilemme canadien est particulier, mais il n'est pas singulier. D'importants conflits ethniques et nationaux menacent la structure de nombreuses sociétés pluralistes et leurs relations pacifiques avec d'autres États. Dans ce Commentaire, nous traitons des tentatives entreprises par d'autres pays pour résoudre certaines de ces situations et nous voyons si le Canada peut apprendre de celles-ci.

La crise d'identité canadienne n'atteint pas le niveau d'intensité de beaucoup d'autres qui

retiennent actuellement l'attention du monde entier. En effet, les Canadiens ont généralement mené le débat dans le respect des normes démocratiques et de la notion d'application régulière de la loi; toute violence qu'ils ont connue n'était que très limitée. Néanmoins, le Canada partage certaines caractéristiques communes avec d'autres sociétés qui ont cruellement souffert d'un conflit d'identité. Or, dans plusieurs de ces États, les citoyens ont participé à des procédés non officiels de règlement de conflits, procédés qui conciliaient des identités différentes et des intérêts opposés; le conflit était alors uniformisé par le biais des institutions politiques.

En adaptant cette expérience internationale au contexte canadien et en la modelant correctement, on pourra en tirer profit pour aider les Canadiens partout au pays. Nous avons tout particulièrement cerné deux importants problèmes canadiens pour lesquels l'expérience internationale semblerait pertinente. Le premier est celui de la ville de Montréal et de son avenir; cette ville souffre d'une dualisation croissante de la part de ses résidents depuis le référendum de 1995. Or, cette dualisation voile les intérêts qu'ils partagent. Nous proposons aux Montréalais — aux simples citoyens comme aux dirigeants municipaux et aux politiciens — un moyen de créer des liens solides qui combleront la brèche linguistique.

La deuxième question d'importance est celle des règles qui régiraient tout futur référendum au Québec. Nous proposons un moyen par lequel les principaux acteurs non-gouvernementaux, les souverainistes et les fédéralistes, pourraient élaborer un procédé qui leur permette d'établir une entente sur ces règles, lesquelles seraient jugées équitables par une partie comme par l'autre, et un ensemble de principes qui guideraient la conduite post-référendaire, dans le respect des valeurs démocratiques chères à tous les Canadiens. Une telle entente pourrait aider considérablement à apaiser les conflits et l'incertitude qui surviendraient autrement.

Nous ne prétendons pas que les citoyens deviennent des décideurs et façonnent direc-

tement des solutions. Ce que nous alléguons, c'est que les procédés officiels ne constituent pas toujours le meilleur point de départ pour cerner les problèmes d'identité. Pour une approche plus fructueuse, on pourrait commencer par des procédés non officiels de règlement interactif des conflits dans le cadre desquels les citoyens examinent leurs propres identités et valeurs, se familiarisent avec l'identité et les valeurs des autres et se chargent de créer un espace politique commun, lequel permettra aux dirigeants de façonner des solutions qui seront réceptives à un jugement public mieux averti. Dans un contexte politique divisé, où les discussions de part et d'autre de la ligne de séparation du conflit s'avèrent politiquement risquées, la participation des citoyens permet de créer cet espace politique.

Le temps presse. Nous estimons que le processus de participation non officielle mais cependant structurée des citoyens doit débiter dès maintenant, en commençant par Montréal et par le débat sur les règles régissant tout référendum futur.

Grandes lignes du *Commentaire*

Ce Commentaire ne s'adresse pas aux lecteurs pressés. Nous faisons appel à des expériences et nous recommandons des procédés qui manqueront de familiarité pour beaucoup de gens. Par conséquent, nous commençons par une discussion sur le conflit d'identité, et plus particulièrement, sur ce qu'il est, pourquoi il est génériquement si difficile à résoudre, et comment il s'est aggravé au Canada. Nous établissons le mérite que présente un apport des citoyens comme complément des négociations officielles et nous distinguons entre les différents types de participation des citoyens à un règlement interactif des conflits.

Dans la partie qui suit, nous passons en revue et nous évaluons l'expérience canadienne en matière de consultation des citoyens. Malgré d'excellentes tentatives, aucune n'a véritablement porté sur la participation au règlement interactif d'un conflit.

Les troisième et quatrième parties exposent les grandes lignes des procédés de règlement interactif des conflits, en s'inspirant d'exemples fournis par l'expérience internationale. Nous examinons d'abord le rôle des individus que les politologues dénomment les citoyens influents — des individus qui n'occupent pas de poste officiel mais qui entretiennent des relations importantes au sein de leur propre collectivité ainsi qu'avec les dirigeants politiques. Puis nous nous tournons vers la participation des simples citoyens par le biais des groupes axés sur la collectivité ou des associations fonctionnelles.

Enfin, dans les deux dernières parties, nous passons en revue les moyens d'utiliser un procédé interactif pour aborder la crise canadienne, en portant une attention particulière à Montréal et à un procédé permettant d'établir des règles convenues d'avance pour un référendum futur.

Le conflit d'identité

Notre raisonnement part de l'hypothèse que des problèmes fondamentaux d'identité figurent au cœur de la crise canadienne. Par conséquent, nous abordons d'abord la nature de ce conflit d'identité, les problèmes que posent son règlement et certaines des raisons pour lesquelles il a acquis des proportions aussi inquiétantes dans le Canada d'aujourd'hui. Ce n'est qu'alors que nous pourrions envisager le rôle que peut jouer la participation des citoyens en matière de règlement.

L'identité représente la notion que les individus ont d'eux-mêmes et de la façon dont ils sont perçus (ou voudraient être perçus) par les autres; il s'agit tant de l'idée de soi-même que de celle de la relation avec les autres. Les individus possèdent habituellement des identités multiples et ils auront recours à l'une ou à l'autre en fonction des situations dans lesquelles ils se trouvent.

Certaines de ces identités sont liées à des identités collectives plus importantes. Les psychologues sociaux suggèrent que les individus répondent à leurs propres besoins d'identité

positive et de statut, et apaisent leurs incertitudes en s'identifiant à un groupe ou à une collectivité ¹.

Traditionnellement, on considérait que l'identité collective découlait des liens primordiaux de langue, d'ethnie, d'histoire commune, ainsi que de pratiques et de mythes partagés ². Cependant, de plus en plus d'analystes reconnaissent que l'identité collective est en fait acquise. On peut la choisir librement, elle peut être imposée par d'autres qui sont dotés du pouvoir et des ressources nécessaires, ou encore on peut l'élaborer socialement par le biais de l'interaction avec d'autres ³.

L'intensité du lien à l'identité collective variera également en fonction du temps et des circonstances. Les conflits d'identité surgissent lorsque les membres d'un groupe estiment que la reconnaissance de l'identité d'un autre groupe pourrait compromettre la leur, ou lorsqu'ils perçoivent que l'octroi de droits à un autre groupe met en question leur propre identité.

Ainsi, le conflit israélo-palestinien est un exemple de grave conflit d'identité. Étant donné que les deux identités sont liées au même territoire, les dirigeants d'un côté comme de l'autre estiment depuis longtemps que la reconnaissance de l'identité de l'autre mettrait en péril la leur ⁴. Dans la même veine, de nombreux Canadiens en dehors du Québec craignent qu'en accordant à cette province le statut de « société distincte », ils compromettent leur identité; ils considèrent caractère distinctif comme voulant dire supériorité ou traitement d'exception.

Dans beaucoup de conflits d'identité, ce sont les divisions au sein des collectivités qui exacerbent les divisions entre les collectivités. En effet, même lorsque les dirigeants manifestent de l'intérêt envers la négociation, les groupes qui craignent les conséquences d'une entente peuvent entraver le processus de deux manières importantes.

En premier lieu, les négociateurs pourront façonner leurs propositions en fonction des demandes des groupes les plus militants et les plus bruyants de leur société, soit ceux qui

mettent le plus en doute un accord mais qui sont néanmoins essentiels pour le ratifier ⁵. En second lieu, la perception par les dirigeants de ces divisions pourra ne laisser cours qu'à une coalition troublée entre les membres des deux camps qui sont prêts à entreprendre un processus commun de résolution de problèmes ⁶.

Les difficultés que présentent un règlement

Tout conflit qui porte principalement sur une question d'identité plutôt que sur la distribution ou la redistribution de biens matériels, est particulièrement difficile à gérer et à résoudre. Et pourquoi donc ?

Parce que les conflits d'identité éveillent des images profondément ressenties du soi au sein d'une collectivité et dans l'univers plus vaste de la politique. Ils incarnent souvent des questions de reconnaissance et de respect, assortis de la crainte du refus et du rejet. Le sentiment menaçant qui émane d'identités qui se font concurrence peut s'avérer particulièrement aigu. Bien souvent, il semble y avoir peu de marge de manœuvre pour la coexistence de différences au sein du même espace politique, et les parties éprouvent de la difficulté à comprendre que la reconnaissance de l'identité des autres ne constitue pas nécessairement une menace. Pour toutes ces raisons, on exprime généralement les conflits d'identité sous forme de langage de jeu à somme nulle et du discours émotif de symboles puissants. De tels débats sont loin de mener aussi facilement aux types de compromis, d'échanges et de coupe de poire en deux que l'on constate dans un règlement de conflit sur l'attribution de biens matériels ⁷.

Tout conflit politique d'identité se fera particulièrement sentir durant des périodes de transition sociale, économique ou politique, lorsque les dirigeants créent ou réinterprètent l'histoire et les traditions à des fins de partisanerie politique, et que les individus recherchent une protection contre les menaces et l'insécurité du changement dans l'affirmation de l'identité et des valeurs traditionnelles ⁸.

Finalement, les conflits d'identité se transforment rapidement en conflits de représenta-

tion et font donc appel aux institutions politiques fondamentales et aux procédés d'une manière bien différente des conflits portant sur des questions matérielles. Les conflits internes de représentation mènent fréquemment à des questions constitutionnelles. Ils sont donc particulièrement difficiles à résoudre car l'adoption d'une modification constitutionnelle est en principe complexe et exige un niveau élevé d'approbation du public.

En résumé, le sentiment aigu de menace que ressentent les individus lorsqu'ils craignent pour leur identité, l'insuffisance des pratiques habituelles d'apportionnement pour apaiser ces inquiétudes, auxquels s'ajoute la complication des procédés complexes de modification constitutionnelle rendent tous les conflits d'identité particulièrement épineux.

Le dilemme actuel

Le conflit d'identité canadienne s'est aggravé au cours des 20 à 30 dernières années, durant lesquelles, paradoxalement, le Québec et le reste du Canada ont acquis certaines ressemblances en termes de comportement, de valeurs, de préférences sociales et d'attentes économiques. Les différences qu'ils ont développées touchent à l'être collectif et individuel.

Les Québécois francophones ont toujours profondément ressenti leur identité collective en tant que peuple distinctif au Canada et en Amérique du Nord, une identité exprimée autrefois surtout en termes religieux et culturels. Avec l'arrivée des temps modernes et de la sécularisation, ils ont de plus en plus exprimé cette identité en termes politiques, témoignant ainsi de leur désir de devenir maîtres chez eux. D'où l'exigence de reconnaissance constitutionnelle de ce concept de société distincte.

Cette évolution de l'identité s'est éloignée de plus en plus de celle des autres Canadiens. En fait, le facteur qui alimente le conflit d'identité actuel est la perception de la part d'un nombre croissant de Québécois que les autres Canadiens ignorent ou nient leur identité.

Ce qui attise le feu dans le reste du Canada sont deux sentiments d'identité qui découlent également des processus de modernisation et de sécularisation. Le premier, exprimé dans la Charte des droits et libertés, repose sur le principe que tous les individus, où qu'ils vivent au Canada, sont égaux. Certaines personnes perçoivent donc la reconnaissance constitutionnelle du caractère distinctif de toute collectivité particulière comme étant dangereuse et illégitime.

Le deuxième (et en partie en raison de la convergence de l'identité des Québécois et de leur gouvernement provincial) est celui du sentiment croissant que ce qui compte pour des fins politiques, ce ne sont pas des individus qui agissent seuls ou au sein des collectivités linguistiques, mais les provinces, lesquelles présentent toutes des distinctions bien à elles⁹. Il s'ensuit que les provinces, tout comme les personnes, sont égales devant la Constitution. Cette provincialisation de l'identité a progressé simultanément avec le rétrécissement du rôle fédéral de l'État survenu au cours des dernières années.

En résumé, partout au Canada, la modernisation et la sécularisation ont changé et aiguisé le conflit d'identité invétéré. Elles ont mis un nouvel accent sur les expressions politiques et légales d'identité, accru l'importance des gouvernements provinciaux en tant que points d'attache focalisés et déplacé l'affrontement vers le débat constitutionnel.

La participation des citoyens

Tout particulièrement dans les conflits nationaux et ethniques profondément enracinés où les problèmes d'identité figurent au cœur du problème, les ententes constitutionnelles et les accords politiques sont menacés, et leur légitimité est mise en question.

Jusqu'à tout récemment, les mesures d'élaboration constitutionnelle et les réformes étaient réservées au Canada à l'élite politique, mais ce n'est plus le cas maintenant. Deux tendances générales façonnent le contexte politique actuel, au Canada comme dans de

nombreuses autres démocraties développées. La première découle de la perte d'égards et la méfiance que s'attirent les politiciens, la politique et le processus politique ¹⁰. La seconde, qui suit étroitement la première, est l'exigence d'une participation plus poussée des citoyens dans la prise de décisions qui comportent d'importantes conséquences.

Au Canada, cette révolte contre l'élite s'est clairement manifestée lors de la mobilisation de plusieurs citoyens contre l'accord du lac Meech et leur rejet de l'accord de Charlottetown en 1992. Ce changement culturel s'est accompagné d'un changement des règles institutionnelles. L'expérience des deux référendums au Québec et le référendum national sur l'accord de Charlottetown, ainsi que les lois maintenant en place dans plusieurs provinces exigent une approbation officielle des citoyens pour toute modification constitutionnelle : tous ces faits démontrent sans ambiguïté qu'aucune modification constitutionnelle importante ne pourra survenir à l'avenir sans ratification du public. L'importance d'engager la société civile est on ne peut plus manifeste.

Deux perspectives

Les analystes ont des vues contradictoires de ce qui selon eux, constitue la relation propice entre les citoyens et l'élite au sein d'une société profondément divisée. D'une part, ils estiment que seule l'élite qui se consacre au système et qui comprend le type de compromis nécessaires peut gérer les conflits dans des sociétés divisées ¹¹. Selon cette logique, lorsque les citoyens participent directement à la résolution de problèmes afférents aux relations intercommunales, ils compliquent le procédé car leur perspective est étroite et chauvine. Leur participation n'est ni neutre ni bénéfique; de fait, elle peut s'avérer néfaste car elle surcharge le programme de modifications politiques et en outre, elle révèle ou confirme les profondes scissions qui divisent le pays. Seules les élites peuvent satisfaire à cette exigence.

Le deuxième argument soutient le contraire. Ce sont les élites qui exacerbent, et parfois

même créent le conflit, car elles cherchent à manipuler l'identité afin de promouvoir leurs propres intérêts et leurs propres positions institutionnelles. Cette opinion suggère que si la responsabilité première incombait aux citoyens, ces derniers seraient en mesure de trouver une solution. Ainsi, à la suite du référendum au Québec, de nombreux citoyens dans le reste du pays étaient irrités de voir à quel point leurs dirigeants avaient sous-estimé la crise. « Une partie de notre problème, affirme Marian Laberge de People to People Search for Canada, c'est que nous comptons sur nos politiciens pour sauver le pays. Nous devons reprendre notre responsabilité de citoyens ¹² ». (C'est ce genre de raisonnement qui a mené aux demandes de création d'une assemblée constituante qui supplanterait les élus politiques dans tout procédé de renouveau constitutionnel).

Nous réfutons les deux arguments. Le type de marchés consociétaux qu'exige le premier modèle ne peut exister que dans des sociétés à l'organisation hiérarchique, où les élites des diverses collectivités régissent leurs propres groupes cibles, et ces collectivités ont peu de liens qui se recoupent. D'autre part, nous affirmons que la participation des citoyens ne peut remplacer les procédés officiels et les dirigeants politiques. Il faut inévitablement certains compromis entre les élites dans le cadre du règlement et de l'uniformisation d'un conflit, mais ils ne suffisent pas.

Pourtant, l'expérience internationale en matière de règlement de conflit met en doute la proposition selon laquelle la participation du public en matière de conflit d'identité rend la tâche plus difficile car elle surcharge le système. En fait, elle suggère plutôt que le type approprié de participation des citoyens, au niveau individuel et au niveau de la collectivité, ainsi que par le biais des réseaux d'association, peut effectuer d'importantes contributions.

Concentration

La participation des citoyens a une concentration et un programme larges. Elle examine les

questions fondamentales d'identité, de valeurs et de besoins, lesquelles n'ont souvent pas de place dans le cadre des négociations formelles ¹³.

Toute crainte que suscite une menace envers l'identité, les valeurs et les besoins va droit au cœur du conflit ethnique et national. Au Canada, l'échec répété des négociations constitutionnelles à trouver le langage adéquat qui décrira le caractère unique de l'identité québécoise au sein du plus grand ensemble, et le caractère très émotif du débat, témoignent des limites des processus officiels.

Fonctions

Lorsqu'on la conçoit comme un complément des processus officiels, la participation des citoyens au règlement de conflit peut remplir diverses fonctions utiles ¹⁴.

Elle permet de former la confiance sociale en amenant les individus à être mieux informés sur les identités et les valeurs — non seulement les leurs, mais celles des autres — et sur l'espace commun dans lequel elles peuvent coexister. Le contexte de la négociation est ainsi modifié.

La participation des citoyens permet également d'élaborer des solutions lorsque les négociations officielles sont suspendues ou dans une impasse, et que toute nouvelle étape exige des idées ou des formulations novatrices.

Finalement, elle augmente les chances de recevoir l'approbation du public, puisqu'elle entraîne chez les citoyens un certain sentiment de propriété des accords officiels, qu'elle suscite un appui envers les nouvelles relations et qu'elle mobilise les ressources publiques nécessaires pour ratifier et mettre en œuvre les solutions officiellement sanctionnées.

La participation des citoyens à un procédé de règlement de conflit est particulièrement importante lorsque :

- le conflit se prolonge, et une impasse de longue durée a durci les positions à la table officielle des négociations;

- la communication est difficile ou elle est déformée d'une frontière politique à l'autre;
- les coûts de l'impasse augmentent et sont apparents à toutes les parties;
- on ressent une grande frustration envers les procédés officiels;
- les parties estiment que le problème est trop grave pour être ignoré, mais que les approches formelles pourraient échouer ¹⁵.

À prime abord, le Canada ne semble pas représenter un cas indiqué pour la participation des citoyens. Ce pays n'a pas souffert du type de violence et de désordre civil qui force l'attention des citoyens sur les coûts du conflit. Il possède de riches et profondes traditions et des procédés démocratiques, la communication entre les élites politiques et le public est ouverte et régulière, et un secteur actif des médias permet d'alimenter le débat public.

En résumé, le type d'obstacles à la communication qui prévalent dans de nombreuses sociétés souffrant d'un sérieux conflit d'identité n'existent pas au Canada. Et pourtant, à y regarder de plus près, on constate que plusieurs des conditions que nous venons d'identifier sont déjà réunies.

En effet, les positions officielles se sont durcies, les choix intermédiaires ou de compromis sont de moins en moins souvent abordés au sein du débat public, et les dirigeants à divers niveaux de gouvernement répugnent à se rendre à la table des négociations en raison des coûts politiques de l'échec. Bien qu'il existe des voies de communication établies, tout contact de part et d'autre de la ligne de séparation du conflit est limité, et les messages qui vont à l'encontre du symbolisme politique prédominant ont souvent de la difficulté à pénétrer les écrans politiques.

Il n'est pas clair que les Canadiens partout au pays réalisent que le conflit permanent comporte déjà des coûts réels et inadmissibles. Les analyses des spécialistes soulignent les conséquences économiques et politiques du conflit en cours, mais ces coûts ne sont pas visibles et donc difficiles à réaliser. Le choc de

l'étroite victoire fédéraliste au vote référendaire du Québec a fait réaliser à beaucoup de Canadiens la précarité de l'avenir de leur pays, mais sa portée s'est rapidement dissipée. Néanmoins, ils se sentent frustrés par les procédés officiels et doutent qu'une autre série de négociations officielles parviendra à résoudre le conflit.

Les gouvernements sont dans l'impasse et aucune nouvelle approche pouvant mettre fin à celle-ci ne se manifeste; ces facteurs, alliés à la frustration et l'anxiété que ressentent beaucoup de Canadiens, créent un climat favorable à la participation des citoyens. Ajoutons-y la perte de respect envers les élites et les nouvelles règles faisant appel à la ratification populaire pour tout changement, et cette participation devient essentielle.

Les diverses formes de participation des citoyens

La participation des citoyens peut s'effectuer à deux niveaux. Le premier porte sur la participation, soit de manière individuelle ou en tant que membres d'un groupe, au processus politique qui relie le peuple aux dirigeants politiques. Les démocraties développées offrent de nombreuses façons dont les citoyens peuvent participer au débat public et contribuer leurs préférences et leurs valeurs au processus politique.

Le deuxième niveau porte sur la participation des citoyens entre eux, au sein des nombreuses associations qui forment la société civile — c'est-à-dire les domaines relativement autonomes de la vie sociale, économique et religieuse qui existent entre les citoyens en tant qu'individus et qui servent d'intermédiaires entre eux et les entités gouvernantes ¹⁶.

Les deux niveaux sont reliés et la participation des citoyens à l'un comme à l'autre est importante pour un processus efficace de règlement de conflit.

Nous pouvons également évoquer différentes catégories de citoyens, remplissant différents rôles : les membres prépondérants de la collectivité, les membres d'associations et de réseaux, et tout simplement les électeurs. Nous

portons notre attention sur les deux premières formes plus poussées de participation des citoyens, celles qui ne se limitent pas à la boîte de scrutin.

Les meneurs

Les démarches de leadership portent sur ceux que les politicologues appellent les citoyens influents, une expression que nous avons déjà définie et qui se rapporte aux individus qui jouissent de la confiance des dirigeants politiques sans détenir eux-mêmes de position officielle. Ainsi, ils peuvent librement s'engager dans des discussions et de la recherche d'idées dans un contexte non limitatif et relativement spontané, puis communiquer ces idées aux dirigeants politiques.

Étant donné qu'elles ne sont pas limitées par des engagements partisans et le besoin de se faire élire, de telles personnes seront plus libres d'explorer de nouvelles idées et d'autres choix que les titulaires d'une charge, et de penser indépendamment. Mais dans un même temps, leur importance au sein de la communauté signifie que les dirigeants politiques devront tout au moins prêter l'oreille à leur point de vue. Ces citoyens influents pourraient donc, de part et d'autre de la ligne de séparation, être en mesure d'élaborer des compromis qui ne sont pas à la portée des politiciens. Cependant, une fois que de telles idées auront été exprimées, les politiciens pourraient juger opportun de les adopter.

De tels citoyens sont également des meneurs d'opinion. Ils peuvent donc façonner le comportement et les préférences d'un public plus large. Or, on leur accordera souvent dans ce rôle plus de confiance qu'aux dirigeants politiques.

Les collectivités, les associations et les réseaux

La participation des citoyens aux collectivités et aux associations diffère quelque peu des procédés axés sur le leadership. Au niveau de la collectivité, les membres contribuent aux

dialogues publics et ils confrontent le conflit en fonction de leurs préférences et de celles des autres. Ceci permet de créer la marge de manœuvre dont les dirigeants politiques ont besoin pour la recherche de solutions.

Un aspect particulièrement important de l'existence en association porte sur les groupes et les réseaux qui créent un rapprochement entre les divisions linguistiques, culturelles ou ethniques et qui permettent une discussion face-à-face. Malheureusement, en raison des problèmes de langue et d'éloignement, de tels liens sont rares au Canada et difficiles à maintenir. La promotion de réseaux qui créent un rapprochement revêt donc une importance capitale dans la création d'un processus efficace de gestion du conflit.

Nous estimons que les associations qui partagent des intérêts communs et fonctionnels — qu'ils soient d'ordre social, religieux, professionnel, commercial ou culturel — offrent des milieux particulièrement propices au dialogue. En effet, les intérêts communs créent une base de confiance mutuelle, à partir de laquelle les membres peuvent se forger une compréhension des questions plus profondes d'identité.

Ce type de participation des citoyens est particulièrement important lorsqu'on doute du succès des processus officiels et que le respect pour les dirigeants établis est sur le déclin, comme c'est le cas au Canada.

Les étapes du règlement de conflit

Les différentes formes de participation des citoyens ne sont pas mutuellement exclusives (et, comme nous l'avons déjà indiqué, n'excluent pas un processus de négociation officielle). Il est donc utile de se demander à quelles étapes du processus politique, les différentes formes de participation seront les plus efficaces.

À l'étape initiale plus large des délibérations, c'est-à-dire l'étape de pré-négociation, un dialogue entre les citoyens et le gouvernement est essentiel car il établit le contexte, les paramètres et les limites dont les négociateurs doivent tenir compte. En fait, il s'agit de l'étape

la plus importante, car il est plus aisé de s'engager dans une recherche générale d'un éventail d'identités et de valeurs, puisque les opinions ne se sont pas encore cristallisées.

Les associations bénévoles et les collectivités qui entretiennent des contacts avant le début des négociations peuvent en accroître l'efficacité en enrichissant leurs processus mutuels et en façonnant le contexte plus large des préférences du public, créant ainsi une certaine marge d'action pour les activités officielles. Les citoyens influents seront également d'une grande utilité s'ils entreprennent leur tâche avant que les processus officiels aient été amorcés, car ils disposeront de toute la liberté voulue pour rechercher des idées, reformuler les problèmes et considérer un large éventail de choix. Le travail qu'ils accomplissent peut également profiter de celui des associations bénévoles et des collectivités.

À la deuxième étape figure la négociation propre. Les négociateurs travaillent habituellement à huis clos, mais il est toutefois possible et même souhaitable que les citoyens influents aident et appuient les processus officiels, particulièrement lorsque les négociations aboutissent à une impasse.

Les citoyens eux aussi peuvent y participer. Prenons l'exemple de la nouvelle constitution de l'Afrique du Sud : celle-ci a fait l'objet de cinq versions préliminaires; chacune d'entre elles a été soumise aux citoyens en plusieurs langues, avec ses omissions, contradictions, problèmes non résolus, choix de formulation et texte entre crochets. Dans chaque cas, un tabloïde de grande diffusion et à la lecture facile, Constitutional Talk, résumait les points d'accord et de désaccord, esquissait les différents points de vue afférents à chaque domaine, et invitait les citoyens à proposer un choix. Les citoyens étaient donc amenés à la tribune des négociations, même si ce sont les politiciens qui dirigeaient le processus.

Finalement, à l'étape de la ratification, la participation des citoyens est primordiale, car les négociateurs doivent soumettre leurs résultats à l'approbation et à la mise en œuvre démocratique. Or, les collectivités et les asso-

ciations qui ont participé très tôt au processus auront de fortes chances de promouvoir l'appui de la ratification et sa mise en œuvre. Les citoyens influents, eux, peuvent aider en informant le débat public. Et si les deux premières étapes ont été correctement menées, les citoyens ratifieront ainsi « leurs » décisions.

La consultation des citoyens au Canada

Les citoyens canadiens ont derrière eux une longue histoire de participation aux tentatives de règlement du conflit d'identité au pays. Mais pourtant, aucune n'a semblé réussir. Dans la partie qui suit, nous abordons les problèmes que posent certaines des tentatives les plus récentes (ainsi que leurs réalisations) et nous suggérons une autre approche qui pourrait produire de meilleurs résultats.

Historique

Le Canada, en tant que démocratie évoluée et fédération établie de longue date, offre à ses citoyens de nombreuses possibilités de participation publique, ainsi qu'un éventail de processus démocratiques établis (voir l'encadré 1).

La longue liste d'expériences en matière de consultation des citoyens sur l'avenir de leur pays témoigne de l'engagement et de l'intérêt dont font preuve les Canadiens. Et pourtant la crise s'est aggravée. Pourquoi donc ?

Comme nous l'avons déjà mentionné, avec la perte du respect des citoyens envers l'autorité politique au Canada, les élites ne peuvent plus parler pour leurs groupes cibles, et l'évolution des pratiques constitutionnelles et des attentes du public exige maintenant une approbation directe des citoyens, tout au moins pour des ensembles de modifications qui influenceront sur la citoyenneté et l'identité. Bien que les dirigeants politiques jouent encore un rôle essentiel, une entente secrète entre les élites politiques, sans participation publique, n'est plus de bon ton. Maintenant, les Canadiens partout au pays sont déterminés à avoir

voix au chapitre lorsqu'il s'agit de leur avenir politique.

La tâche essentielle consiste à lier le type pertinent de processus public aux processus officiels dans les conditions propices et avec les objectifs voulus. L'efficacité de la participation du public dépend des buts que celui-ci veut atteindre, des types de procédés qui sont utilisés, et de la sériation dans le contexte plus large du processus de discussion et de négociation politique. Lorsque les citoyens participent uniquement parce qu'ils veulent plaider leur propre cause et qu'ils ne recherchent pas un terrain d'entente politique, il est certain que cette participation surchargera le programme¹⁷.

En d'autres mots, ce qui importe n'est pas la participation des citoyens, mais la façon dont celle-ci se fait. Les Canadiens ont souvent accompli leur « devoir de citoyen » au cours des dernières années, mais cette participation n'était pas nécessairement la bonne. Or, des processus mieux conçus et des objectifs bien délimités produiront d'importants bénéfices.

Plusieurs des processus de consultation des citoyens cités dans l'encadré 1 étaient dispersés, partiels et parfois même conflictuels. Pour les participants, les possibilités de s'engager sur une période de temps suivie étaient médiocres, comme l'étaient les possibilités de faire appel à ce qu'ils avaient appris des autres, et de reconsidérer leurs préférences. Les processus étaient principalement statiques et non dynamiques. La plupart ne sollicitaient pas des citoyens — et l'exigeaient encore moins — qu'ils assument la responsabilité de leur point de vue, qu'ils en expliquent l'importance ou même qu'ils le modifient en fonction des témoignages et des renseignements offerts par les autres participants. On ne donnait pas aux participants la possibilité d'envisager systématiquement les conséquences d'un échec à l'entente. Les possibilités de *défendre* des choix préférés abondaient, mais les occasions d'en délibérer étaient rares. On imposait peu d'obstacles aux expressions d'intérêts d'ordre personnel, mais on encourageait bien peu la recherche d'intérêts communs et de compromis.

Encadré 1 : *Trois décennies de consultation des citoyens*

Au cours des trente dernières années, on a tenu d'innombrables forums au Canada, où les membres du public étaient invités à participer à un processus de débat public. Nous notons les suivants :

- *Commissions d'enquête.* Le gouvernement fédéral a établi diverses commissions d'enquête, dont la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme en 1965, la Commission de l'unité canadienne (Pépin-Robarts) en 1979, et le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada (Commission Spicer) en 1991.
- *Audiences parlementaires.* Le Parlement a donné ce mandat à plusieurs comités spéciaux, lesquels comprenaient souvent des membres de la Chambre des Communes et du Sénat, dont le Comité spécial mixte Molgat-MacGuigan en 1972, le Comité spécial mixte Lamontagne-MacGuigan en 1978, le Comité spécial Stanbury du Sénat sur la Constitution en 1978, le Comité spécial mixte sur la Constitution du Canada en 1981-1982, et enfin, le Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada (Beaudoin-Dobbie) en 1992.
- *Forums et processus tenus au Québec.* Le Québec a largement sollicité la participation de sa population par le biais de référendums, de diffusion d'énoncés de principes gou-

vernementaux et d'élaboration d'opinions par ses partis politiques. Ainsi, le Parti Libéral du Québec a diffusé des documents comme *Une nouvelle fédération canadienne* (le Livre beige) en 1980, *Maîtriser l'avenir* en 1985, *Un Québec libre de ses choix* (le Rapport Allaire) en 1991, et plus récemment, *L'identité du Québec et le Fédéralisme canadien : reconnaissance et interdépendance* en 1996. Le Parti Québécois a diffusé plusieurs énoncés de politique, tels que *Prochaine étape: quand nous serons vraiment chez nous* en 1972, et *Le Québec dans un monde nouveau* en 1993. Par ailleurs, l'Assemblée nationale a mené le débat public par le biais d'entités comme la *Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec* (Bélanger-Campeau) en 1991.

- *Autres provinces.* Chaque province autre que le Québec a tenu, à un moment ou à un autre, des audiences législatives, mis sur pied des organismes consultatifs, et émis des Livres blancs et des rapports. Les exemples remontent aux années 70, parmi lesquels figurent les rapports du Comité consultatif ontarien de la Confédération; les *Constitutional Proposals* de la Colombie-Britannique et le *Position Paper on Constitutional Change* de l'Alberta. Plus récemment, chaque province de la fédération a tenu des audiences publiques durant les négociations constitution-

La plupart de ces processus étaient organisés par un ou par plusieurs niveaux de gouvernement. Bien peu découlaient d'initiatives prises par des citoyens, unis par un sens conjoint des responsabilités et de propriété sur la question. La plupart portaient sur une discussion de choix profonds de politique et sollicitaient des réactions à un programme déjà formé de propositions; on insistait bien moins sur les problèmes préalables d'identité, de valeurs et de besoins qui appuyaient ou qui allaient à l'encontre de ces choix et de ces propositions de politique.

En résumé, les Canadiens n'ont guère eu la possibilité de participer à un processus

cumulatif portant sur la tâche commune de débattre ensemble de leurs conflits et de leurs désaccords, d'apprendre des autres, de rectifier leurs croyances et leurs préférences initiales, pour produire des jugements solides et stables sur des questions d'intérêt commun. Les formes actuelles de participation du public sont bien plus efficaces dans leur définition des divergences que dans la recherche des compromis.

Trois exemples

Parmi la longue liste de consultation publique figurant dans l'encadré 1, seules trois répon-

nelles de Charlottetown. (Suite à la page suivante.)

Encadré 1 (suite)

- *Initiatives parrainées par le gouvernement.* Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont organisé divers forums pour donner au public la possibilité d'exprimer son point de vue. À titre d'exemple, le gouvernement fédéral a organisé une série de cinq conférences avant les négociations constitutionnelles de Charlottetown. Tenues partout au pays, elles ont réuni un assortiment inhabituellement large de spécialistes, de représentants officiels et de simples citoyens pour isoler les principales priorités constitutionnelles et en débattre.
- *Nations autochtones.* Depuis 1980 et le référendum du Québec tenu cette année-là, les organismes qui représentent les collectivités autochtones ont participé activement au débat sur le changement constitutionnel en finançant de la recherche approfondie, en diffusant des documents de principe et en participant aux forums publics. Outre les cinq conférences nationales mentionnées ci-dessus, les peuples autochtones du Canada ont mené quatre consultations auprès des leurs et organisé une conférence nationale.
- *Usines à penser et analyses des spécialistes.* Les organismes de recherche et de politique publique privés, comme l'Institut C.D. Howe, la Canada West Foundation, l'Institut de recherches en politiques publiques et le Fraser Institute, ont diffusé un grand nombre de publications et de discussions de politique pour soutenir le processus politique en évolution. Les universités ont organisé des conférences pour une discussion publique générale des problèmes, et les universitaires ont publié une documentation abondante sur tous les aspects du changement constitutionnel. Certaines des banques à charte du Canada ont même diffusé des rapports sur les répercussions économiques des changements politiques.
- *Associations professionnelles et groupes d'intérêts organisés.* Les organismes comme l'Association du Barreau canadien, le Conseil canadien des chefs d'entreprises, le Conseil du Patronat, les Chambres de commerce du Canada et du Québec, le Comité canadien d'action sur le statut de la femme, et le Toronto Junior Board of Trade ont contribué au débat.

dent aux normes d'une participation efficace des citoyens sur des points que nous estimons cruciaux, notamment : une discussion des identités, des valeurs et des besoins; un processus inclusif, équitable et respectueux; un ordre du jour ouvert; et la possibilité de revoir ses préférences à la lumière de ce qu'on apprend d'autrui.

La Commission Spicer

Quatre mois après l'échec de l'accord Meech, le gouvernement mettait sur pied le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada, généralement connu par le nom de son président, Keith Spicer. Marquée par des contraintes de temps, des conflits de personnalité et un processus mal conçu, la commission était empreinte de discorde et n'a jamais reçu l'estime ou l'affec-

tion de la majorité des Canadiens. En fait, on se souvient probablement mieux des remarques faites par le président au début de son rapport final — « Toujours est-il qu'aujourd'hui le pays [...] voue [le premier ministre] aux gémonies ¹⁸. » — et des commentaires dissidents des deux commissaires que du contenu du rapport lui-même ou des discussions publiques qu'elle a favorisées.

Et pourtant le mandat de la commission mérite qu'on s'en souviennne. On a fait appel à ce forum pour favoriser un dialogue entre les Canadiens qui leur permettrait de considérer les valeurs et les caractéristiques fondamentales au bien-être du pays. Il devait rassembler les points de vue des Canadiens de toutes les régions du pays, de tous les groupes ethniques, linguistiques et culturels, et de toutes les couches de la société; enfin, il devait veiller

à ce que les groupes de Canadiens des diverses régions se rencontrent et se fassent part de préoccupations communes et divergentes.

Pour répondre à ces exigences, le forum avait établi une ligne téléphonique sans frais pour réunir les suggestions des interlocuteurs; il encourageait les discussions de groupe, lesquelles étaient appuyées par des troupes d'information et des modérateurs; il avait établi un forum des étudiants, pour encourager la participation des jeunes; et il avait organisé des groupes de discussion télévisée qui réunissait les habitants de diverses régions du pays.

Sous l'angle de la participation des citoyens et d'un jugement public éclairé, ses réalisations ont été modestes. Malgré l'importance des fonds investis, les deux commissaires dissidents se sont plaints de la superficialité du processus et de l'inaptitude du forum à « approfondir le dialogue ¹⁹ ».

Ces doléances ne sont guère surprenantes, étant donné que les travaux de la commission ne durèrent que huit mois. Le processus n'a pas encouragé des délibérations informées, il n'a pas incité les participants à travailler collectivement les compromis et à réfléchir aux conséquences de leurs choix.

Bien que le processus ait été limité et comportait des défauts, on peut néanmoins soutenir que le mandat du forum était correctement ciblé. Il s'efforçait de faire participer les Canadiens en dépit des divisions linguistiques, culturelles et régionales, à un dialogue sur les valeurs. Et il a voulu isoler un espace public au sein duquel les citoyens comme leurs dirigeants politiques pourraient trouver un terrain d'entente qui permettrait d'entreprendre des négociations ultérieures. Malheureusement, les processus ne concordaient pas avec ces objectifs.

Les conférences sur le renouvellement du Canada

Un processus différent et plus restreint a pris place sur une période de six semaines au début de 1992. On a tenu cinq conférences dans tout le pays, en y faisant participer les

Canadiens d'un littoral à l'autre du pays. Ces derniers y ont débattu des éventuels changements que l'on pourrait apporter à la façon dont le pays est gouverné, en tenant tout particulièrement compte de l'ensemble des 28 propositions de changement constitutionnel élaborées par le gouvernement et publiées sous le nom *Bâtir ensemble l'avenir du Canada* ²⁰.

Le gouvernement a mis au point un processus de conférences lorsqu'il est devenu apparent que le comité Beaudoin-Dobbie (voir l'encadré 1), qui passait en revue le même ensemble de propositions, était sur le point de se désagréger. Durant ces six semaines, le processus a acquis un certain dynamisme et un certain niveau d'autonomie, alors que les organismes nommés par le gouvernement fédéral façonnaient le processus et les délégués faisaient valoir leur autorité. À titre d'exemple, on rejeta catégoriquement dans le cadre de ces conférences certaines des propositions fédérales, tandis qu'on en modifiait considérablement plusieurs autres. Les points de vue exprimés par les participants ont influé dans une certaine mesure sur les recommandations du comité Beaudoin-Dobbie, et éventuellement sur les négociations constitutionnelles de Charlottetown.

Les conférences visaient à débattre de nouvelles directions de politique générale. Cependant, seule une minorité des participants à ces conférences appartenaient à la catégorie des simples citoyens; en effet, les politiciens, les fonctionnaires, les spécialistes, les représentants de groupes d'intérêt et les médias l'emportèrent de loin sur les individus pris au hasard.

Ces assemblées ont toutefois permis aux groupes et aux individus intéressés de participer à des discussions prolongées, et aux négociateurs de s'informer avant de s'embarquer dans le processus de négociation lui-même. Avant d'entreprendre des négociations formelles, les gouvernements participants ont donc été en mesure de mieux se placer vis-à-vis des contraintes et des préférences d'un groupe engagé de Canadiens et des mesures souhaitées par les autres parties.

Cependant, ce processus était loin de ressembler à celui où les citoyens assument la responsabilité de leurs choix et où ils peuvent débattre des valeurs et des identités qui ont influé sur leurs préférences. Il ne leur offrait pas non plus la possibilité de changer d'avis à la lumière de ce qu'ils avaient appris d'autres personnes, ou de s'entretenir avec leurs propres collectivités et associations. En d'autres mots, les participants n'ont guère eu la possibilité de collaborer à un processus dynamique de règlement de conflit et de créer une opinion publique éclairée.

La commission Bélanger-Campeau

Les Québécois ont fait du régime parlementaire, comportant en son centre l'Assemblée nationale du Québec, l'institution principale pour traiter des problèmes que rencontre leur société ²¹. Chaque fois que leur société amorce un tournant décisif, les Québécois se tournent naturellement vers l'Assemblée nationale, dont les délibérations télévisées sont, à ces moments-là, le programme le plus écouté dans la province.

La commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec est un organisme qui témoigne de la manière différente et souvent créative dont la communauté politique francophone du Québec a adapté le système parlementaire à ses besoins.

Établie en septembre 1990 à la suite de l'échec de l'accord du lac Meech, le mandat de la commission était d'examiner l'avenir politique et constitutionnel du Québec. Sa composition était remarquable. Michel Bélanger et Jean Campeau, importants hommes d'affaires québécois, en étaient les coprésidents. Seule la moitié des 36 membres nommés par l'Assemblée nationale étaient des députés. La commission comprenait des représentants des municipalités, du secteur des affaires et syndical, et du secteur coopératif, éducatif et culturel. Y figuraient en outre trois députés fédéraux.

Au cours des cinq mois de son existence, la commission a reçu plus de 600 précis, elle

a entendu 235 soumissions et invité 55 spécialistes dans divers domaines à contribuer de l'information. Elle a organisé un forum sur la jeunesse et l'avenir du Québec, elle a visité 11 régions administratives de la province et tenu des audiences dans 11 villes différentes. Elle a publié une série de documents de travail sur les questions importantes liées à son mandat. Et un public québécois attentif a suivi ses travaux avec un immense intérêt.

La commission est un exemple fascinant de la façon dont les dirigeants politiques, conjointement avec des citoyens influents, peuvent mener un processus général d'entretiens publics qui font appel à des secteurs importants de la vaste communauté politique. Ses vertus découlent sans doute des circonstances de sa création et de la société qu'elle desservait. En effet, les Québécois venaient de subir le choc de l'échec du très populaire accord du lac Meech, un échec qui était généralement perçu par la province comme un rejet du Québec par le Canada anglais. Les dirigeants comme les simples citoyens au sein de la communauté francophone ont admis que ce coup dur asséné à leur collectivité nationale impliquait un remaniement de la position du Québec.

Malheureusement, même dans ces circonstances hors de l'ordinaire, les souverainistes comme les fédéralistes étaient incapables de s'accorder sur une politique commune. Tout en réaffirmant la solidarité francophone face à l'échec de l'accord du lac Meech, la commission ne pouvait que glisser sur les opinions fondamentalement différentes touchant à la question nationale. Le groupe a pu s'accorder sur ce qui suit : la validité de la vision d'un Canada composé de deux nations; le caractère positif du développement du Québec depuis la révolution tranquille; le fait que le Québec a été malmené par le reste du Canada; et l'importance, quoi qu'il arrive, de conserver des liens économiques avec le reste du Canada. À ce point, confronté par une dissension interne, le groupe a énoncé les deux choix qui s'offraient au Québec : poursuivre les efforts visant à redéfinir le statut du Québec au sein de la confédération, ou rechercher la souveraineté ²².

Les recommandations législatives de la commission trahissaient ce fragile consensus. Cependant, lorsque le gouvernement de Robert Bourassa a présenté la législation à l'Assemblée nationale, il en a considérablement renforcé l'aspect fédéraliste. Le consensus, pour ce qu'il valait, était dissous.

La commission n'a pas été en mesure d'établir un rapprochement au sein de la société québécoise entre ceux qui souhaitaient une nouvelle relation avec le reste du Canada et ceux qui voulaient la souveraineté. Elle a encore moins tenté de rechercher les façons de mettre fin à la brouille entre le Québec et le reste du pays. Ceci ne rentrait pas dans le cadre de son mandat. En fait, ses propositions ont plutôt encouragé le Québec à se replier sur lui-même (comme il l'avait fait après le revers du rapatriement de la constitution en 1982). Le rapport prévoyait l'établissement de deux commissions de l'Assemblée nationale : l'une pour examiner les questions liées à la souveraineté du Québec, et l'autre pour recevoir et évaluer toute offre constitutionnelle provenant du gouvernement fédéral et des autres provinces. Le gouvernement Bourassa acquiesça, et signifia que le Québec ne participerait plus activement aux affaires de la fédération. Il s'ensuivit son absence de Charlottetown jusqu'aux étapes finales du processus.

Une nouvelle optique s'impose

À quelques exceptions près, les Canadiens n'ont guère eu l'occasion de participer de manière soutenue et interactive à la facilitation d'un règlement de conflit. Leurs gouvernements les ont maintes fois consultés, mais ce sont ces mêmes gouvernements, plutôt que les citoyens, qui ont assumé la principale responsabilité de l'organisation de ces processus. (Ce n'est pas par hasard que les trois cas que nous avons passés en revue étaient autorisés et financés par des gouvernements, et se voyaient imposer des délais relativement brefs.)

Il est assurément temps d'adopter une nouvelle optique.

Ce que nous recommandons est un dialogue soutenu des citoyens — tant les citoyens influents que les simples citoyens — entre eux et avec leurs représentants politiques. Les détails de ce dialogue varieront en fonction de la situation, tout comme les processus que nous allons décrire dans les deux prochaines parties. Toutefois, ces processus seront efficaces en ceci qu'ils comprendront toujours les éléments suivants :

- une discussion des identités, des valeurs et des besoins;
- des modalités qui sont inclusives, équitables et respectueuses;
- un ordre du jour ouvert, ne comportant pas d'intentions cachées;
- la possibilité de changer d'opinion en fonction de ce qu'on apprend des autres, afin de garder le dialogue dynamique et constant.

La participation de citoyens influents : les expériences vécues

Le règlement de conflit interactif fonctionne selon des principes et avec des processus qui sont bien distincts de ceux que l'on utilise dans le cadre de la négociation traditionnelle. Les processus portent sur un large éventail d'activités, mais ils partagent tous un engagement envers la facilitation d'activités face-à-face qui encouragent l'analyse commune des sources du conflit et une résolution conjointe du problème entre les parties concernées ²³.

Cette partie passe en revue les processus qui permettent aux citoyens influents de participer à la résolution de conflit. Puis, nous débattons des processus qui s'adressent aux simples citoyens.

Ateliers et dialogues

Il y a plus de vingt ans qu'on innovait l'atelier de résolution de problèmes, un des premiers types de règlement de conflit interactif, pour aider à résoudre des conflits d'identité pro-

fondément enracinés ²⁴. L'atelier classique réunit un petit groupe d'individus qui représentent toutes les parties du conflit, soit des personnes qui n'occupent pas une position officielle, mais qui sont étroitement reliées à d'importants dirigeants politiques, dans un environnement neutre pour une séance informelle, à huis clos et intensive, qui s'échelonne généralement sur plusieurs jours.

C'est un petit groupe de facilitation formé de tiers spécialistes dans le règlement de conflit qui choisit les participants et l'emplacement en terrain neutre. Le processus est fréquemment souscrit par des organismes privés à but non lucratif, qui travaillent parfois directement avec les facilitateurs indépendants, ou encore avec des facilitateurs issus des milieux universitaires ou de la recherche.

Les dialogues publics suivent le même concept. Là où se situe leur principale différence, c'est dans l'importance qu'ils attachent à atteindre la collectivité une fois que suffisamment de progrès ont été constatés. Principalement financés par les fondations privées, ils demandent à des citoyens représentatifs des parties divergentes de concevoir des mesures à prendre dans l'arène politique permettant de modifier les perceptions et les stéréotypes, de créer un sens qu'un règlement du conflit est possible, et d'élargir la participation politique afin de favoriser un processus de règlement de conflit ²⁵.

Les précurseurs du dialogue public, qui ont tiré profit de l'expérience des ateliers de résolution de problèmes, ont particulièrement prêté attention au processus de transfert des idées conçues au sein du dialogue à la société civile et au corps politique, et non seulement à la direction politique.

On a eu recours aux ateliers et aux dialogues de résolution de problèmes pour une grande variété de différends à l'échelle locale, nationale et internationale ²⁶. On s'en est servi avec des collectivités souffrant de problèmes raciaux, avec des collectivités urbaines profondément divisées sur des questions de politique, avec des sociétés ravagées par des conflits ethniques et d'identité, et avec des

participants de pays impliqués dans un conflit international de longue date.

Bien que les problèmes diffèrent, l'objectif est le même : faciliter une communication pleine et ouverte entre les parties d'un conflit dans un environnement protégé qui pose bien moins de risques que les négociations publiques et officielles. Dans le cadre de ces ateliers et dialogues, on encourage les participants à :

- collaborer avec les facilitateurs;
- analyser conjointement les sources du conflit et les obstacles qui empêchent sa résolution;
- travailler en collaboration pour créer un climat de confiance;
- concevoir des choix mutuellement acceptables pour apaiser les tensions, et si possible, produire des solutions qui correspondent à une vision commune d'un avenir souhaitable;
- transmettre de nouvelles idées, des conceptions et des ententes aux dirigeants politiques au niveau officiel et à la société civile.

La facilitation du processus

Les facilitateurs jouent un rôle essentiel pour mener à bien les tâches du groupe. Avant que les parties à un conflit profondément enraciné puissent travailler en commun, il faut créer un climat de confiance dans leurs intérêts mutuels pour trouver des moyens de sortir de l'impasse.

Les facilitateurs doivent créer une atmosphère où règne le respect mutuel entre les parties, lesquelles apportent des griefs considérables à la table de négociations. Pour veiller à ce que toutes les parties disposent de suffisamment de temps pour aborder les sujets de plainte ou les besoins selon un processus équitable, les bons facilitateurs gèrent l'ordre du jour, mettent un frein à tout comportement perturbateur ou insultant, et s'efforcent de garder les discussions centrées sur la tâche. Ils sont les gardiens de l'équité et de l'intégrité du processus.

Le diagnostic du conflit

Les facilitateurs aident les parties à diagnostiquer les sources du conflit en clarifiant les concepts et en leur fournissant de la rétroaction. Une importante part du processus consiste à amener les parties à admettre qu'elles perçoivent une menace posée à leur identité et qu'elles la craignent, que chaque côté tend à systématiquement sous-estimer l'importance de l'identité de l'autre, que leurs souvenirs historiques sont différents et que les perceptions sont fréquemment faussées par de longues périodes de conflit et un manque de communication entre les frontières politiques ²⁷.

À titre d'exemple, les Palestiniens et les Israéliens se sont rencontrés pendant près de 20 ans dans le cadre de plus de 20 ateliers de résolution de problèmes. La plus grande partie des premières séances a été consacrée à l'examen des sources du conflit et à reconnaître l'identité, les besoins et les craintes de l'autre. Bien que les participants de chaque groupe aient continué à faire valoir leur propre identité et leurs propres besoins, ils ont progressivement compris la légitimité de l'identité et des besoins de l'autre, ainsi que ses craintes profondes. Cette compréhension n'a pas affaibli l'engagement des participants à leur propre identité. Mais elle a modifié le contexte dans lequel on considérait les mesures de règlement du conflit, et elle a amenuisé la déformation entre les frontières politiques.

On a également utilisé des techniques créatives pour faciliter des analyses conjointes du conflit et promouvoir des changements à long terme. Dans tout conflit enraciné, les participants ont une perception très différente de leur histoire. Ainsi, les Canadiens ont fréquemment remarqué que les écoles secondaires du Québec avaient des livres d'histoire qui se distinguaient nettement de ceux qu'utilisent les autres provinces. Or, une équipe d'historiens du Québec et d'autres provinces est actuellement en train de rédiger collectivement, avec l'aide d'un facilitateur, un manuel commun ²⁸. Ailleurs, des historiens de race blanche et noire se sont réunis dans une

grande zone urbaine du sud des États-Unis et ont accompli un projet similaire. Ce genre d'action concertée promet d'avoir des conséquences bien plus positives que les tentatives unilatérales visant à remettre en question le « mensonge éhonté » de l'autre.

Instaurer la confiance

Avant d'entreprendre des activités conjointes, les participants doivent surmonter le profond sentiment de méfiance qui a été exacerbé par des années de conflit. Une tâche qu'il importe de mener dès que possible est de sonder les intentions des autres. Les participants doivent établir si les membres de l'autre partie reconnaissent leur identité, leurs droits fondamentaux et leurs besoins, s'ils sont vraiment sincères dans leur désir d'arriver à une solution politique et s'ils sont représentatifs des tendances exprimées par leurs propres collectivités.

Ce processus joue un rôle essentiel pour créer la confiance dans une relation de travail. Il ne s'achève jamais, car il est la proie du contexte politique changeant en dehors du processus de l'atelier ²⁹. Une fois un niveau acceptable de confiance atteint, les participants doivent se concentrer de manière coopérative sur les mesures nécessaires à l'élaboration d'une confiance plus généralisée.

À cette étape, une méthode des plus utiles des ateliers de résolution de problèmes est de sensibiliser les participants aux différentes significations de certains mots et aux attaques envers l'identité (souvent non intentionnelles) inhérentes à un vocabulaire particulier. Par exemple, lors de la deuxième journée d'un récent atelier turquo-kurde, les équipes de participants ont dressé une liste des mesures que les dirigeants politiques des deux camps pourraient prendre pour instaurer la confiance dans un processus politique de règlement de conflit ³⁰. Beaucoup de ces suggestions portaient sur le changement des termes que chaque côté utilisait pour décrire l'autre.

De même, dans le cadre des ateliers israélo-palestiniens qui se sont déroulés au fil des années, la langue représentait une part

importante dans l'instauration de la confiance. Les participants d'un côté comme de l'autre ont tendance à expliquer leur engagement envers un règlement pacifique dans des mots qui sont authentiques pour leurs propres collectivités, mais qui sont insultants envers l'identité des autres. Par exemple, les Palestiniens qualifieront d'« injuste » leur consentement à une solution d'État double, mais imposé par la situation; les Israéliens pour leur part, estiment que ces termes remettent en question leur propre légitimité. Les Israéliens expliquent leur acceptation des deux États en faisant référence à la « bombe démographique à retardement » du taux de natalité palestinien qui menacera le caractère juif de l'État; or, les participants palestiniens trouvent cette expression insultante et avilissante.

Une importante part du rôle du facilitateur consiste donc à sensibiliser les participants aux significations multiples et aux connotations de langage.

La création d'options

Une fois que les participants sont parvenus à établir un climat de confiance mutuelle, ils sont mieux préparés à la résolution commune de problèmes. Les facilitateurs aident les parties à élaborer des options en insistant sur le contexte qui a créé le conflit et en attirant l'attention sur les coûts que comporte une impasse permanente, sur la possibilité d'une escalade de ces coûts pour l'avenir, ainsi que sur les avantages (et les coûts évidents) de toute solution.

À mesure que les participants se mettent à réévaluer les prix de l'impasse et l'éventualité d'une détérioration additionnelle, il s'ensuit l'ouverture d'un terrain d'entente pour les solutions politiques. Bien qu'il soit réel dans le contexte politique général, le prix des concessions est moindre lorsqu'on le compare aux coûts de la poursuite du conflit.

La participation à l'élaboration d'une nouvelle idée favorise un changement de comportement. Lorsqu'une proposition est élaborée de manière coopérative ou qu'une nouvelle idée émerge grâce à des discussions

de groupe, les participants voudront en prendre charge et la promouvoir au sein de leurs propres collectivités ³¹.

Les ateliers israélo-palestiniens ont donc créé une masse critique de participants informés qui réalisaient les besoins des autres, qui reconnaissaient l'identité des autres, et qui ont collaboré à des mesures de création d'un climat de confiance. Par exemple, à l'automne 1992, des spécialistes de la sécurité israélienne et palestinienne provenant des milieux universitaires s'étaient rencontrés à maintes reprises sur une période de neuf mois sous les auspices de l'American Academy of Sciences. Aucun n'était un fonctionnaire, mais ils étaient tous haut placés et ils entretenaient de bonnes relations avec leurs dirigeants ³². Parmi les nombreuses idées soulevées, figurait une proposition de retrait d'abord des Israéliens de Gaza. Une version modifiée du « Gaza d'abord » est devenu un élément important du règlement conclu par la suite entre les représentants israéliens et palestiniens ³³.

La transmission des idées

Un élément fondamental du règlement interactif de conflit est l'anticipation que les participants ramèneront chez eux les idées qu'ils ont élaborées conjointement. Les participants sont choisis parce qu'ils sont représentatifs du courant politique dominant de leur collectivité et qu'ils sont respectés par leur propre société. Il s'agit d'individus qui possèdent une influence politique, mais qui n'ont pas d'obligation de rendre compte, qui sont dignes de foi, et appréciés par leur collectivité ³⁴. Une fois l'atelier terminé, ils réintègrent leur groupe cible et disséminent ces nouvelles idées et ces propositions parmi leurs dirigeants et leurs membres.

Toutefois, la réintégration est un processus complexe. Une fois que les participants quittent l'atelier ou le dialogue, ils doivent communiquer avec des membres de leur propre collectivité qui n'ont pas participé au processus commun et qui continuent d'avoir des opinions stéréotypées des autres parties et des définitions rigides du problème.

Lorsque les participants font part des nouvelles idées qui mettraient fin à l'impasse, ils se retrouvent souvent en butte au scepticisme et aux critiques, et même à la marginalisation, dans l'arène politique et dans la collectivité en général.

Ainsi, à la veille des négociations officielles, les participants au dialogue du Tadjikistan (voir l'encadré 2) étaient préoccupés par la réaction de leurs collègues au fait qu'ils « s'entretenaient avec l'ennemi » à un moment aussi crucial ³⁵.

Avec le temps, les participants qui ont reçu peu d'appui dans leur collectivité pourront éprouver de la difficulté à conserver leur nouvelle façon de penser. Leur engagement au processus d'instauration de la confiance et de solution commune pourra s'émousser, et leurs opinions régresser.

Néanmoins, nombreux sont les participants aux ateliers et dialogues de résolution de problèmes qui ont pu transmettre des propositions à leurs dirigeants politiques respectifs. Ainsi, les membres du dialogue sur le Tadjikistan ont élaboré un mémorandum qui établissait les lignes directrices de la négociation entre le gouvernement et les forces d'opposition. Trois des rédacteurs ont ensuite participé aux négociations officielles, et les membres de l'opposition ont reconnu que le mémorandum leur avait servi de guide pour saisir l'optique de l'autre camp ³⁶. La réintégration fut efficace tant du point de vue personnel que politique, car les participants ont poursuivi leur participation aux séances de dialogues et ont été en mesure de transmettre des idées aux dirigeants politiques.

De même, lors du dialogue israélo-palestinien tenu sous les auspices de l'American Academy of Arts and Sciences, les participants ont encouragé les dirigeants d'un côté comme de l'autre à réfléchir à des ententes de sécurité dans le cadre d'un accord intérimaire ³⁷. Les participants israéliens ont distribué des rapports de ces réunions à 30 de leurs principaux dirigeants militaires et politiques. Certains des participants à l'atelier permanent ont participé directement au pro-

cessus de négociation officielle et ont contribué des idées élaborées en commun dans le cadre de l'atelier au processus de négociation.

L'évaluation

L'efficacité des ateliers et des dialogues de résolution de problèmes auxquels participent les citoyens influents est souvent difficile à mesurer ³⁸. De longs délais et une diversité d'autres facteurs qui contribuent au processus de règlement de conflit peuvent rendre l'origine des idées impossible à retracer ³⁹.

Ainsi, une série d'ateliers de résolution de problèmes a abouti à un ensemble de principes convenus pour une solution à long terme du conflit interne au Liban. Plusieurs années plus tard, certains de ces principes ont été incorporés au document d'entente de T'if signé en 1989 ⁴⁰. Bien qu'il soit impossible de juger dans quelle mesure l'accord se fondait sur les résultats des ateliers, il est évident qu'ils ont tout de même contribué un langage opportun et des principes convenus qui pouvaient être — et qui dans certains cas l'ont été — adoptés au niveau officiel le moment venu.

Une autre difficulté découle du caractère totalement confidentiel des délibérations de ces ateliers et dialogues. En effet, cette confidentialité est nécessaire pour permettre aux participants de rechercher des idées et d'expérimenter des stratégies dans un environnement sécuritaire. Particulièrement aux étapes préliminaires d'un atelier, les participants répugnent souvent à faire des déclarations qui se démarquent de l'opinion publique officielle de leur propre collectivité. En fait, certains participants vont jusqu'à insister que leur participation à l'atelier dépend de cette garantie de confidentialité ⁴¹.

Cependant, certaines des conséquences de la participation de citoyens influents sont évidentes. Les ateliers ont créé ou renouvelé des voies de communication, produit des ententes sur des mesures propres à accroître la confiance et des schémas de règlement de conflit. Dans plusieurs cas, les participants ont transmis des idées aux représentants officiels avant un

Encadré 2 : *Le dialogue du Tadjikistan : la participation des citoyens influents à un dialogue de résolution de problèmes*

À la suite de l'effondrement de l'Union Soviétique en 1991, le Tadjikistan, État de 5,5 millions d'habitants, est devenu indépendant. Il s'ensuivit une bataille d'identité et des gouvernements successifs ont interdit aux partis d'opposition, tant laïques qu'islamistes, de participer aux élections et au processus politique. Une guerre civile sanglante a entraîné des milliers de morts et créé plus d'un demi-million de réfugiés. Aucun processus officiel de négociation n'existait entre le gouvernement et l'opposition fragmentée.

En mars 1993, on a entamé un processus interactif de résolution de problème. Les participants avaient des liens étroits avec les représentants gouvernementaux et de l'opposition, mais ils n'avaient pas de responsabilité envers les organismes officiels*. Les participants ont exigé une longue période d'analyse et d'instauration de la confiance. Puis, lors de leur sixième réunion, en mars 1994, ils ont entamé une discussion détaillée des deux problèmes les plus importants à résoudre dans la négociation constitutionnelle : établir les objectifs et organiser les travaux des équipes de négociation. Les participants ont explicitement traité des problèmes afférents d'identité : la crainte du gouvernement que l'opposition ne se serve des négociations pour le délégitimer, et le besoin de l'opposition de mettre fin à son exclusion du processus politique.

Tandis que les participants discutaient, les facilitateurs prenaient note des domaines où il semblait y avoir une approche commune. La première version a rapidement été traduite en russe et en tadjik, puis remise aux participants pour qu'ils apportent des commentaires verbaux et écrits après une journée d'étude. En s'inspirant de ces commentaires, les facilitateurs ont produit une deuxième version tandis que le groupe poursuivait ses réunions. Une troisième version a pris la forme d'un mémorandum approuvé pour un processus de négociation sur le Tadjikistan.

Il a été remis aux gouvernements du Tadjikistan, des États-Unis et de la Russie, ainsi qu'au centre de coordination de l'opposition, à l'envoyé des Nations Unies, ainsi qu'aux bureaux de Vienne et de Varsovie de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

Le groupe a poursuivi ses réunions même après le début des négociations officielles. Lorsque ces dernières ont abouti à une impasse un an plus tard, le groupe a dressé un document de travail qui donnait les lignes générales d'options qui pourraient éventuellement sortir les négociations de l'impasse. Lorsque les dirigeants politiques ont adopté l'une des options, le groupe a publicisé un deuxième rapport, qui élaborait sur cette option et proposait des procédures détaillées pour sa mise en œuvre.

Ainsi que l'a commenté un des facilitateurs, pour les participants de l'atelier, l'expérience de travail conjoint pour produire un document adopté d'un commun accord, leur a permis de progresser dans la confiance. Et même lorsque par la suite ils ne partageaient pas le même avis sur de nouveaux sujets, ils étaient en mesure de traiter des problèmes grâce à un processus de collaboration**.

* Convoqué sous les auspices de la Dartmouth Conference Regional Task Force et présidé par Gennady I. Chufrin et Harold H. Saunders, le dialogue du Tadjikistan avait tenu 14 réunions à la fin de 1995. Voir G.I. Chufrin et H.H. Saunders, « A Public Peace Process », *Negotiation Journal* n° 2, avril 1993, p. 155-177; H.H. Saunders, « Sustained Dialogue on Tajikistan », *Mind and Human Interaction* n° 6, août 1995, p. 123-136; et du même auteur, « Pre-negotiation, Circum-Negotiation, and the Peace Process » dans Chester Crocker et Fen Hampson (sous la direction de), *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict* (Washington [D.C.], United States Institute of Peace, 1996).

** Voir Saunders, « Sustained Dialogue on Tajikistan », p. 129.

processus de négociation officielle et durant celui-ci.

Au Tadjikistan par exemple, une importante coalition du centre est parvenue à isoler ceux qui se situaient aux extrêmes. Dans le cas israélo-palestinien, certains des participants ont entamé des processus officiels et ont

produit le premier accord formel (voir l'encadré 3). Bien que de nombreux facteurs soient entrés en jeu, c'est la participation des citoyens influents sans caractère officiel avant et durant les négociations qui a facilité les résultats obtenus. En fait, certains analystes

Encadré 3 : *Le dialogue israélo-palestinien à Oslo*

Bien que le dialogue d'Oslo entre Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) en 1993 n'ait pas constitué un véritable processus de participation des citoyens (puisque'il y figurait dès le début des représentants palestiniens officiels), il offre un exemple intéressant de l'évolution d'un dialogue partiellement privé vers une participation officielle.

Il a découlé d'une impasse des négociations officielles bilatérales qui avaient lieu à Washington entre les Israéliens et les Palestiniens. Terje Larsen, un sociologue norvégien, a suggéré à Yossi Beilin, qui était alors membre du parti travailliste d'opposition au Parlement israélien, que des entretiens directs avec l'OLP pourraient aider à sortir les négociations de l'impasse. En ce temps-là, la loi israélienne interdisait tout contact avec les représentants de l'OLP. Beilin a suggéré à Larsen de communiquer avec Yair Hirschfeld, un universitaire qui n'occupait aucune fonction officielle.

Hirschfeld a rencontré en secret Abu Alaa, un haut fonctionnaire de l'OLP qui coordonnait la représentation palestinienne dans le cadre des négociations officielles, et qui a consenti à des entretiens secrets à Oslo. Le gouvernement travailliste venait de prendre le pouvoir et Hirschfeld a reçu l'autorisation de Beilin, qui était intéressé par des discussions qui seraient d'ordre « théorique » plutôt que d'ordre politique, et qui permettraient de mettre à l'essai des intentions sans engagement officiel *.

Le dialogue s'est déroulé d'une manière bien différente de l'atelier traditionnel de résolution de problèmes pour ce qui est de la relation entre les participants et les dirigeants politiques, des règles fondamentales, et du rôle du facilitateur. Hirschfeld a été accueilli avec un profond scepticisme par les dirigeants politiques israéliens. C'est en fait parce qu'ils étaient tellement sceptiques qu'ils ont donné leur autorisation à ces réunions et qu'ils ne lui ont fourni que des instructions minimales.

Hirschfeld, Abu Alaa et leurs collègues ont tenu cinq réunions préparatoires sur une période de cinq mois. Les questions d'identité et d'histoire n'ont pas été abordées. Le groupe s'est plutôt concentré sur un plan d'action pour l'avenir; il a porté l'accent non sur la résolution commune de problèmes, mais sur un accord négocié.

Les deux facilitateurs n'étaient pas dans la salle de réunion; ils recevaient un exposé de chaque partie avant et après chaque séance. Leur présence a contribué de manière cruciale au succès du dialogue, en créant une atmosphère sociale propre à la détente, en encourageant les participants à manger ensemble, en passant des messages à Jérusalem et à Tunis lorsque le groupe n'était pas en réunion **, et en encourageant les deux parties même lorsque ces dernières étaient confrontées à de sérieux désaccords.

(Suite à la page suivante.)

affirment haut et clair que sans cette participation, on n'aurait jamais conclu d'accord ⁴².

Ce qui est moins visible et plus difficile à documenter et à évaluer, ce sont les conséquences importantes qui découlent de l'attention que porte le processus envers l'identité, les besoins et les craintes. Dans beaucoup de conflits d'identité prolongés, les tentatives officielles répétées échouent parce que le processus de négociation officielle s'avère inadéquat ou inapproprié pour traiter des questions fondamentales d'identité, des valeurs et des besoins qui alimentent le conflit. Dans une négociation officielle, les représentants estiment souvent qu'il est risqué d'abor-

der la question de l'identité, et d'évoquer des besoins ou des points vulnérables ⁴³.

En général, un règlement aura le plus de chances d'échouer lorsque les parties en négociation doutent de sa réussite et qu'elles acceptent la probabilité d'un échec ⁴⁴. Une résolution de problème interactive quant à elle, peut modifier positivement l'opinion envers l'autre camp et mettre un frein aux conceptions pessimistes et fractionnelles selon lesquelles les parties souffrent d'une incompatibilité fondamentale ⁴⁵.

En résumé, dans un conflit d'identité prolongé, c'est le règlement de conflit interactif qui aura les plus fortes chances d'amener les modifications de comportement et d'attentes

Encadré 3 (suite)

On est rapidement arrivé à une entente sur les principes généraux. Dans le cadre de la première série de négociations, Hirschfeld et Abu Alaa sont tombés d'accord sur le retrait de Gaza, une attribution progressive des pouvoirs économiques aux Palestiniens et une aide économique internationale au nouvel État palestinien. (Il s'agit là d'éléments fondamentaux de l'entente finale d'Oslo.) Dès la deuxième série de négociations, Beilin était parvenu à la conclusion que la meilleure manière de mettre à l'essai les idées de l'OLP était d'ébaucher une déclaration de principes. Abu Alaa y consentit aussitôt.

Il ne fallut que deux séries de négociations pour achever la version préliminaire de la déclaration de principes. Certaines dispositions allaient plus loin que ce que les représentants officiels de Jérusalem étaient prêts à accepter. Mais ils ont tout de même perçu que le dialogue représentait un canal utile à la discussion d'idées. Ils demandèrent à Hirschfeld d'informer les participants palestiniens que la poursuite des négociations dépendait de la reprise des pourparlers officiels.

Les lignes entre les négociations officielles et le dialogue non officiel commençaient à se dissiper. Une fois que les Palestiniens ont fait quelques concessions supplémentaires, Abu Alaa a indiqué à Larsen que le dialogue se terminerait à moins qu'Israël n'accepte de le rendre officiel. En moins de deux semaines, le ministre israélien

des Affaires étrangères nommait son directeur-général comme envoyé [†]. Le dialogue avait pris un caractère officiel et il en découla la Déclaration de principes, le premier accord entre Israël et l'OLP, et la première étape importante dans la résolution de leur douloureux conflit d'identité.

Le dialogue d'Oslo a permis aux participants d'expérimenter librement des idées et d'élaborer ensemble un cadre de travail pour permettre à la relation de progresser. Il a fourni la distance et l'espace dont Israël avait besoin pour vérifier la bonne foi de l'OLP et l'accepter comme partenaire dans la négociation.

Toutefois, en raison du rôle tellement limité des facilitateurs, les participants n'ont pu atteindre le seuil habituel de compréhension des besoins et des craintes de l'autre. Et ils n'ont pas planifié non plus les stratégies politiques plus générales au sein de la société civile dont ils avaient besoin pour appuyer le processus qu'ils espéraient mettre en place.

* David Makovsky, *Making Peace with the PLO: The Rabin Government's Road to the Oslo Accord* (Boulder [Colorado], Westview Press, 1996), p. 19.

** Les Norvégiens ont également informé régulièrement les États-Unis, une fonction qui n'est pas normalement exercée par les facilitateurs (du même auteur, dans le même ouvrage, p. 27).

[†] Du même auteur, dans le même ouvrage, p. 18–43.

des autres qui sont essentielles aux progrès d'un processus de règlement de conflit. Les preuves abondent qu'une double voie — soit la participation des citoyens à la résolution de problèmes en interaction avec un processus de négociation officielle — a de plus fortes chances de favoriser un processus efficace de règlement de conflit qu'un processus officiel utilisé seul ⁴⁶. Lorsque la participation de citoyens influents à la résolution de problèmes précède la négociation, avance de nouvelles idées et de nouvelles propositions à l'ordre du jour, et nourrit et renforce le processus officiel lorsque celui-ci chancèle, ce dernier se déroule dans un cadre où les questions de fond deviennent considérablement plus faciles à médier et à négocier.

Impliquer les citoyens

Pour que le règlement de conflit puisse progresser et durer, il est essentiel d'impliquer pleinement une vaste assemblée de citoyens et les institutions de la société civile. La raison principale en est une d'ordre normatif : une société démocratique repose sur l'accord.

Les autres raisons sont plus immédiates et d'ordre pratique. Le défaut d'impliquer des citoyens aux étapes préliminaires du processus peut s'avérer fatal lorsqu'on sollicite leur approbation formelle des ententes. De plus, tout citoyen qui se sent exclu sera plus enclin à s'opposer aux ententes qui selon lui ont été imposées par des élites insensibles, manipulatrices et cachottières. Il suffit de penser aux leçons de l'expérience canadienne avec l'ac-

cord du lac Meech et celui de Charlottetown, ainsi que celles des récents référendums sur l'expansion de l'Union européenne en Norvège, en France, au Danemark et en Suède ⁴⁷.

Cette participation est tout aussi nécessaire à long terme : la légitimité de tout règlement dépend fortement de la mesure dans laquelle les citoyens ressentent un sentiment d'appartenance, de responsabilité et de fierté envers le résultat. Lorsqu'ils éprouvent ces sentiments, une entente n'est plus des mots alignés sur du papier, elle est un témoignage d'engagements fermement enracinés.

Finalement, la participation des citoyens est importante parce qu'ils perçoivent des choix, des possibilités et des options qui ne viennent pas forcément aux dirigeants, trop préoccupés par leurs propres intérêts institutionnels ou trop emprisonnés par les restrictions des expériences passées.

Le processus créé par l'Assemblée constitutionnelle de l'Afrique du Sud est un bon exemple d'une participation importante des citoyens. On a fait d'immenses efforts pour créer chez les citoyens un sentiment d'appartenance de leur nouvelle constitution démocratique. Sur les autobus des grandes villes, figuraient non des messages publicitaires, mais le slogan « Nous rédigeons la nouvelle constitution de l'Afrique du Sud ». Le tabloïde Constitutional Talk (diffusé en 11 langues !) décrivait les choix offerts en termes simples et avait même recours à des bandes dessinées pour expliquer certains concepts comme les droits individuels. Et comme nous l'avons déjà mentionné, on a rendu publiques les différentes ébauches de la constitution et sollicité des commentaires.

L'engagement avec les citoyens

Bien qu'il semble facile de soutenir que la participation des citoyens est capitale, il est plus difficile de savoir comment promouvoir une participation *efficace*. Ce ne sont pas toutes les tentatives qui aboutissent à des résultats positifs. La consultation des citoyens dans le cadre des débats constitutionnels canadiens

au cours des récentes décennies semble avoir stimulé — ou du moins coïncidé avec — une dualisation accrue. Nous en concluons que le Canada a besoin de meilleurs processus pour assurer un dialogue véritable, tant entre les citoyens et les dirigeants, qu'entre les membres des principaux groupes d'identité.

Les techniques traditionnelles

Les processus comme les sondages d'opinion publique, les campagnes électorales et référendaires, et les audiences publiques constituent les principales façons d'impliquer les citoyens dans le processus politique.

Leurs limitations sont bien connues. Bien qu'ils soient de plus en plus sophistiqués, les sondages proposent aux citoyens des options qu'ils n'ont pas choisies et sur lesquelles ils ne possèdent pas d'information. Les sondages ne sont pas particulièrement efficaces lorsqu'il s'agit de mesurer l'intensité du sentiment d'une personne envers une question particulière. Pour ce qui est des campagnes électorales et référendaires, le débat est souvent faible, non informé et contradictoire. Les référendums sur des décisions légitimes surviennent bien trop tard dans le processus; sans participation à un stade préliminaire, les propositions, même lorsqu'elles sont réalisées avec art, ne rallieront pas d'appui. Les consultations, comme les audiences parlementaires, comportent également d'importantes faiblesses. Elles ont tendance à être sporadiques et à faire appel chaque fois à des individus différents. De plus, les proposant des diverses options défilent habituellement l'un après l'autre au micro, faisant valoir leurs préférences sans égard aucun pour les opinions des autres, et sans intention de parvenir à un compromis. Ils laissent ce soin aux politiciens pendant que les citoyens se déchargent de la responsabilité d'avoir à proposer des solutions.

Des techniques délibérantes

En d'autres mots, la plupart des processus actuels de participation des citoyens offrent la

possibilité d'exprimer simplement une opinion ou d'exercer des pressions. Ils ne s'agit pas de techniques délibérantes. Mais au Canada comme ailleurs, c'est pourtant une démocratie délibérante qui est requise pour un jugement public sur les questions importantes de conflit d'identité ⁴⁸.

La délibération comporte plusieurs éléments. Les participants doivent posséder un sens précis de leurs propres intérêts et préférences ainsi que la meilleure information possible sur la portée, les coûts et les conséquences de ces préférences. Ils doivent connaître les intérêts et les préférences des autres et être en mesure de délimiter les champs d'entente et de désaccord. Ils doivent avoir un sentiment de responsabilité envers le problème, et ressentir une obligation de rechercher des solutions et des compromis. Et surtout, il faut leur donner la possibilité de dialoguer et d'échanger des idées, tout particulièrement sur les points de litige les plus importants. La participation se doit d'être un processus d'apprentissage, dans lequel le contact avec d'autres groupes et les nouveaux choix peuvent mener à une modification des préférences exprimées ou à la découverte de solutions mutuellement avantageuses qui ne figuraient pas auparavant à la table des négociations.

Il est difficile de répondre à ces normes dans toute démocratie importante. Il est encore plus ardu d'y répondre au Canada, car les divisions sont profondément ancrées dans l'identité, et les vastes distances et les différences de langue rendent presque impossible le dialogue face-à-face de part et d'autre des divisions régionales et linguistiques.

Néanmoins, on met en œuvre certaines expériences intéressantes. Dans le cadre de l'une d'entre elles, le sondage délibérant, on invite des citoyens représentatifs à passer plusieurs jours à débattre de certaines questions. Ce n'est qu'après les facilitateurs ont fourni amplement d'information aux participants que ceux-ci sont invités à exprimer leur point de vue. Les résultats sont communiqués aux artisans de la politique. (L'Institut Kettering aux États-Unis consacre ses travaux princi-

palement à l'encouragement de tels dialogues publics.)

Dans le cadre d'un processus semblable, la Société Radio-Canada a réuni en 1995 un petit groupe de Canadiens pour trois jours d'entretiens sur le remaniement du Canada. Présidé par Thomas Berger, ce groupe d'hommes et de femmes, qui étaient représentatifs d'un large éventail d'opinions et d'expérience, a débattu de ses perceptions du pays et du dilemme auquel il était confronté. Ils étaient conseillés par trois spécialistes et ils ont rencontré près d'une douzaine de politiciens, actuels et anciens, aux convictions politiques diverses. Lorsque les trois jours ont tiré à leur fin, le groupe a élaboré une déclaration conjointe sur la nature du Canada et un certain nombre de valeurs que les membres du groupe avaient découvert qu'ils partageaient, et ébauché une direction générale pour la réforme. La retransmission télévisée des entretiens a permis aux téléspectateurs de participer indirectement au processus. Malheureusement, les participants n'ont pas disposé d'un temps suffisant pour prendre en considération les identités et les valeurs, pour s'engager dans une discussion facilitée, ou encore pour se rencontrer de façon suivie afin de reconsidérer leur choix.

Dans d'autres expériences du même genre, les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques ont parrainé des séances dans le cadre desquelles des citoyens intéressés débattaient de « la société que nous voulons » pour les choix de politique sociale ⁴⁹, et la Canada West Foundation, en collaboration avec le Conseil pour l'unité canadienne et le Conseil économique des provinces de l'Atlantique, a organisé Reconfederation Assembly 96 pour offrir la possibilité à un groupe représentatif de jeunes de 18 à 29 ans, de discuter, d'évaluer et de proposer des solutions aux problèmes canadiens ⁵⁰.

Bien entendu, le sondage délibérant pose de nombreux défis. En premier lieu, il est coûteux et il prend du temps. On ne peut l'employer qu'avec un petit nombre de personnes. Il est difficile à poursuivre à long terme,

même si les relations suivies sont essentielles pour renforcer la confiance et l'entente. Les participants ont peu de possibilités de communiquer leurs nouvelles idées aux membres de leurs collectivités qui n'ont pas participé à la dynamique du processus. Néanmoins, le sondage délibérant constitue un complément capital du sondage ordinaire.

D'autres expériences intéressantes portent sur l'élaboration d'un solide processus consultatif au sein duquel on mène les participants eux-mêmes à assumer la responsabilité des résultats. Aux prises avec un sérieux conflit qui opposait les environmentalistes aux intérêts forestiers, la Colombie-Britannique a trouvé un large éventail de solutions par le biais d'un processus dans le cadre duquel on a sommé les groupes opposés d'élaborer des solutions entre eux (avec l'aide d'un facilitateur compétent). On a eu recours à un processus similaire pour l'élaboration de la Charte ontarienne des droits environnementaux.

Le Canada et d'autres démocraties disposent d'une grande marge de manœuvre pour mener de l'expérimentation poussée de telles techniques sans pour autant ôter aux dirigeants élus la responsabilité des décisions finales.

La participation au sein de la société civile

Une documentation croissante portant sur la participation civique et le capital social soutient que la santé et la vitalité des régimes démocratiques découle non pas des documents constitutionnels et des structures institutionnelles mais de la société civile. En fait, on relie la force des normes et des réseaux communautaires, et la vie des associations à des phénomènes aussi diversifiés que le niveau d'instruction, les taux de pauvreté et de criminalité, la performance économique, et la qualité de la gestion publique⁵¹. C'est au sein d'associations fortes que les citoyens apprennent à se faire confiance et à coopérer, et qu'ils acquièrent des sentiments de fraternité, de réciprocité et d'entente.

On a bien moins traité du rôle de la société civile dans l'atteinte de compromis entre des groupes profondément divisés sur les questions d'identité. Au Canada, la capacité des réseaux d'associations de la société civile à jeter des ponts entre les groupes linguistiques et régionaux pourrait être en déclin.

De plus en plus, les données non scientifiques suggèrent que les sociétés civiles du Québec et du reste du Canada se sont dissociées pour former deux sociétés civiles distinctes (et même plus), chacune repliée sur elle-même, et comportant de moins en moins de liens d'avantages mutuels. Le Québec a poursuivi son propre projet de société, en resserrant les réseaux internes à la province; le reste du Canada est de plus en plus préoccupé par d'autres bases d'identité (fondées sur les différences entre les sexes, les affiliations ethniques, les préoccupations environnementales) et a donc moins de temps et d'intérêt à consacrer aux liens pan-canadiens.

Si cette hypothèse s'avère correcte — et les arguments à ce sujet sont encore subjectifs — ses répercussions sont préoccupantes. À moins d'être soutenu par un solide appui des collectivités, tout règlement gouvernemental d'un conflit d'identité prolongé est voué à l'échec.

Parmi les exemples internationaux que nous avons passés en revue plus tôt, les participants au dialogue du Tadjikistan ont explicitement reconnu le besoin d'impliquer les collectivités locales et de fonder des institutions qui facilitent la communication et la responsabilité du processus de règlement du conflit. Par contre, les ateliers israélo-palestiniens axés sur les élites ont peu prêté attention au besoin de telles institutions — et c'est peut-être une raison pour laquelle d'importants segments des sociétés israélienne et palestinienne sont encore profondément préoccupés par les compromis auxquels ont consenti leurs dirigeants.

La dynamique de la société civile elle-même joue donc un rôle important dans le processus d'élaboration des politiques. La société civile ne se fait pas facilement manipuler par les gouvernements; l'impulsion qui don-

nera de la vigueur à ses capacités de compromis doit partir de la base⁵². Les gouvernements peuvent toutefois jouer un rôle de facilitation — par le biais de subventions de voyage ou de traduction, ou en insistant pour que les groupes qui se présentent devant eux fassent preuve d'un engagement à travailler avec les deux collectivités linguistiques⁵³.

Les organismes de la société civile qui partagent des intérêts fonctionnels communs — soit les associations professionnelles, les défenseurs environnementaux, les groupes humanitaires, etc., — sont susceptibles de constituer une ressource précieuse. Les organismes privés pourraient favoriser la discussion entre les membres de ces groupes sur les façons de gérer le conflit d'identité. Des intérêts fonctionnels partagés offriraient une plate-forme commune et de meilleures possibilités de participation positive qu'on en trouverait chez des groupes assemblés au hasard. De plus, les groupes fonctionnels faciliteraient l'élaboration et l'entretien de relations de confiance soutenue, et la possibilité de faire rapport au groupe cible dont ils proviennent.

Dans l'ensemble, les groupes fonctionnels sont moins susceptibles que les gouvernements de souffrir des restrictions imposées par les termes et les sujets de plus en plus stériles qui dominent le débat politique au Canada. Ils pourraient être en mesure de dégager des méthodes de compromis qui pourraient ensuite enrichir le débat au niveau politique.

Conclusion

La participation des gouvernements et des citoyens influents au règlement de conflits d'identité profondément enracinés est vitale, mais elle ne suffit manifestement pas. De plus, la participation des citoyens et des groupes — par leur interaction dans le processus politique et dans la dynamique de la société civile elle-même — est cruciale pour parvenir à des accords, qui seront de surcroît durables. Les citoyens doivent investir dans la société civile⁵⁴.

Les leçons pour le Canada

L'analyse des tentatives canadiennes de consultation des citoyens, et les principes et processus de règlement interactif de conflit que nous avons passés en revue, suggèrent les lignes directrices suivantes pour un nouveau processus. Pour se distinguer de ce qui a été accompli par le passé, le processus doit comporter les éléments suivants :

- *Un ordre du jour ouvert qui traite des problèmes fondamentaux.* Il faut mettre l'accent sur les identités, les valeurs et les besoins plutôt que sur les propositions constitutionnelles.
- *Une délibération soutenue.* Le processus doit être suivi et fréquent afin que les participants puissent s'impliquer dans une délibération éclairée sur une période de temps.
- *Des facilitateurs.* Il faut une aide neutre et extérieure d'individus qui n'ont pas d'intérêt direct dans un résultat en particulier mais qui sont engagés à aider les participants à garder le processus équitable et centré sur la tâche à accomplir. Les facilitateurs sont les gardiens de l'équité du processus.
- *Une information équilibrée et de grande qualité.* Doivent y figurer les données connues les plus exhaustives sur les choix établis, un entendement de leur signification et de leurs conséquences éventuelles, et les raisons claires de tout désaccord parmi les spécialistes sur la signification et les conséquences de ces choix.
- *Une discussion entre les collectivités.* Ceci suppose des rencontres non seulement au sein des collectivités, mais également entre les collectivités.
- *Pas de résultats déterminés d'avance.* La seule préférence explicite est celle d'un règlement civil du conflit, sans violence, lequel satisfera des identités différentes et des intérêts conflictuels.
- *La création d'un terrain sûr pour la négociation.* Cette condition doit survenir même

dans un contexte politique où la participation à des négociations comporte des risques d'ordre politique.

La participation des citoyens influents

Les spécialistes canadiens ont un riche passé en matière de participation à des discussions sur les problèmes constitutionnels. Leur analyse des choix qu'offre l'avenir continuera de jouer un rôle essentiel car elle éclaire le débat public et aide la population à comprendre les différentes voies offertes. Il s'agit pourtant d'un processus qui se distingue de celui du règlement interactif de conflit où d'influents citoyens, entretenant des relations avec les dirigeants politiques, et situés de part et d'autre du conflit, se réunissent confidentiellement pendant une période de temps suivie, pour établir un diagnostic du conflit, envisager de nouveaux choix, et, ce qui est plus important encore, faire face à de délicats compromis.

Une telle participation de citoyens influents pourrait apporter au Canada le type de contributions positives qu'elle a su apporter à l'échelle internationale. Sous l'égide d'organismes sans but lucratif (usines à penser, universités, instituts de recherche et fondations), un groupe restreint d'individus n'occupant pas de poste officiel mais néanmoins haut placés et qui entretiennent de bons rapports avec le gouvernement et les partis d'opposition à Ottawa, les provinces et les Premières Nations, pourraient amorcer un atelier permanent de résolution de problèmes, aidés d'un comité de facilitateurs. Or, ce type de processus n'a jamais eu lieu au Canada.

Un tel atelier remonterait aux origines du conflit et étudierait les facteurs qui s'opposent à son règlement; il considérerait les options possibles et dans quelle mesure chacune répond aux questions d'identité, aux valeurs et aux besoins; il mettrait au point un schéma de négociation; enfin, il examinerait les règles régissant tout nouveau référendum au Québec, et concevrait un cadre de travail pour le processus qui suivrait ce référendum. (Bien qu'il s'agisse là d'un sujet publiquement tabou

à Ottawa comme à Québec dans les circonstances actuelles, ce dernier point aurait une grande portée sur toute négociation post-référendaire.)

Un atelier ne doit pas être un duplicata des processus officiels. Il doit plutôt se concentrer sur les questions plus profondes d'identité, de valeurs, de normes et de règles. La discussion doit être de grande envergure puisque les participants des deux camps se parlent en confiance et peuvent explorer les cadres qui pourraient satisfaire les multiples identités des Canadiens. Elle pourrait également isoler certains des compromis auxquels ils devront consentir.

En admettant que les participants accomplissent suffisamment de progrès pour les rendre publics, ils pourront aider à former le contexte des négociations renouvelées et créer suffisamment de marge de manœuvre pour permettre aux dirigeants politiques de s'impliquer dans un processus officiel de règlement de conflit.

Un atelier pourra également renforcer et appuyer un processus de négociation officielle, soumettre des idées et des propositions et aider à légitimiser les champs d'expérimentation grâce à un éventail de choix plus large que celui qui figure actuellement à la table des négociations. Enfin, les membres de l'atelier pourraient participer à l'enrichissement du débat public, et à la poursuite du processus du dialogue public au niveau de la collectivité et des associations.

Les coûts d'un tel atelier ne seraient pas prohibitifs. Ils se limiteraient essentiellement aux frais de voyage, de subsistance, de traduction et de facilitation. Par ailleurs, les spécialistes et les facilitateurs canadiens ne manquent pas. Une collaboration entre les institutions du secteur privé permettrait aisément la tenue d'un tel atelier permanent.

N'importe lequel de ces sujets est digne d'intérêt pour un atelier de résolution de problèmes. Comme nous l'indiquons plus loin dans ce Commentaire, notre priorité vise la tenue d'un atelier qui porterait sur les règles régissant un autre référendum québécois. Ce

type d'atelier serait d'une grande utilité dès maintenant, car les négociations officielles en sont au point mort et le dialogue public est empreint de stérilité, répétant inlassablement une politique cocardière.

La participation des collectivités et des associations

Nous recommandons également que les citoyens canadiens participent au dialogue public au sein de leur collectivité et de leurs associations — mais à un dialogue pertinent et correctement orienté.

Il est juste d'affirmer que la participation du public canadien par le passé s'est concentrée principalement et trop étroitement sur les caractéristiques du changement constitutionnel, plutôt que sur les problèmes fondamentaux d'identité, de valeurs et de besoins qui ont alimenté le conflit. En conséquence, le pays est confronté au phénomène croissant et largement reconnu de la « fatigue de l'unité nationale » — soit la résistance croissante d'un grand segment de la population à participer à des discussions sérieuses sur des choix d'avenir politique ou à permettre à ses dirigeants politiques de le faire.

D'autre part, à la suite du référendum québécois de 1995, plus d'une centaine de nouveaux groupes locaux ont fait leur apparition. Il n'est pas surprenant que les groupes les plus importants se retrouvent à l'épicentre du conflit, soit Montréal et ses environs, mais on en retrouve aussi partout ailleurs au pays. Des estimations approximatives évaluent à quelque 15 000 le nombre de Canadiens qui participent à des groupes reliés de près ou de loin à des questions d'unité nationale ⁵⁵. Un sondage d'opinion publique suggère que l'inquiétude envers l'avenir politique persiste, quoique son importance varie en fonction du temps et des événements.

Où établir le contact

Pour beaucoup de Canadiens, le manque de participation ne découle pas d'un manque

d'intérêt ou de patriotisme. Il est plutôt lié à un jugement rationnel sur les limites de leur efficacité politique. Si le problème est jugé insoluble et ils craignent n'avoir que peu ou pas d'influence sur le résultats, alors à quoi bon participer ? La participation des citoyens aux affaires publiques ne peut être soutenue que lorsqu'on estime qu'elle importe, et qu'elle influera sur l'avenir de la collectivité.

Une autre difficulté à surmonter pour une participation active des citoyens est celle de la taille et de la diversité du pays. Les différences linguistiques et culturelles rendent la communication de part et d'autre de la ligne de séparation particulièrement difficile.

Paradoxalement, ces deux obstacles — soit l'impression de ne rien pouvoir accomplir et la taille et la diversité du pays — désignent les collectivités et les associations comme le fondement de la participation des citoyens. C'est par elles que les Canadiens partagent une proximité géographique et des intérêts mutuels. C'est donc à partir de là qu'il faut entamer le processus.

Au sein des collectivités, les fondations locales, les groupes bénévoles, les conseils scolaires et hospitaliers, et les groupes de citoyens pourraient coordonner un processus de dialogue public. Aidés de facilitateurs, ils pourraient inviter les participants, organiser des ateliers suivis, et partager de l'information sur les identités, les valeurs et les besoins, puis la transmettre à d'autres groupes de leur collectivité.

De même, les associations fonctionnelles établies, comme les groupes religieux, les associations professionnelles, les sociétés pédagogiques, les chambres de commerce, les associations de fabricants, les sociétés environnementales et les syndicats, disposent des ressources et de l'appui nécessaires pour organiser une série d'ateliers avec facilitation pour les membres intéressés.

Le processus

Le processus utilisé à l'échelle internationale dans les ateliers de résolution de problèmes

impliquant des citoyens influents revient aux sources pour aborder les conflits sociaux ⁵⁶. Il est aisé d'imaginer son application au contexte canadien; et de fait, des prototypes de dialogue public produisent déjà des résultats encourageants au pays.

Le processus doit notamment :

- *Commencer par une discussion des identités et des valeurs.* Puis, celle-ci doit se diriger vers les choix pour l'avenir et leurs mérites. Particulièrement pour les associations dont les membres se retrouvent de part et d'autre du conflit d'identité canadienne, le débat doit être axé sur l'aptitude de ces identités à coexister et à se chevaucher, plutôt qu'à se faire concurrence. Les membres de ces associations seront probablement sensibles aux coûts que comporte une impasse prolongée pour leurs intérêts professionnels. La discussion porterait donc naturellement sur les coûts du *statu quo* et les avantages des choix les plus évidents.

L'Association du barreau canadien, par exemple, examine actuellement la possibilité de créer un tel processus avec un mécanisme explicite de règlement de différend dans le cadre duquel les membres reconnaissent les valeurs et les intérêts concurrents, et tentent d'aborder les compromis qui sont liés à l'avenir du Canada ⁵⁷.

Ce type d'association nationale et plusieurs autres devraient entamer le dialogue avec leurs membres qui sont situés de part et d'autre du conflit et qui sont prêts à s'impliquer systématiquement dans le type de délibérations qui créent un jugement public éclairé.

- *Donner accès à de l'information équilibrée.* La discussion doit reposer sur de l'information de la plus haute qualité sur l'éventail d'avenirs auquel font face les participants. Bien que les alternatives soient généralement connues, les collectivités et les associations n'ont pas accès à des témoignages équilibrés sur les avantages et les incon-

véniements relatifs. Et pourtant, pour que l'information perce les écrans politiques de croyances profondément ancrées, l'analyse doit être équilibrée, et les différences des coûts et des avantages éventuels doivent être abordées, et non dissimulées.

Un groupe et même plusieurs pourraient retenir les services d'une équipe représentative de spécialistes, de part et d'autre de la ligne de séparation du conflit, afin de préparer des troupes d'information à la portée de tous, qui pourraient par la suite être offertes aux autres collectivités et associations nationales. (Les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques ont utilisé de telles troupes avec efficacité dans le cadre de dialogues pancanadiens avec des citoyens qui se sont rencontrés pour débattre d'options en matière de politique sociale.)

- *Comprendre des facilitateurs.* En l'absence de facilitateurs et d'information plausible, les discussions de groupe ne font souvent que renforcer des convictions et des préjugés tenaces, et polarisent encore plus l'opinion. Le processus de discussion doit encourager tous les participants à exprimer leurs opinions et doit donc tolérer les différences. Pour veiller à l'inclusion, à l'impartialité et au respect, un facilitateur se doit de protéger le processus, d'encourager la participation de ceux qui autrement seraient réservés, tout en veillant à ce que la discussion reste civile et en aidant les participants à cerner les choix qui leur sont offerts, puis à les comparer à leurs identités et à leurs valeurs. Idéalement, les facilitateurs devraient être des membres de la collectivité ou de l'association locale.
- *Garder un ordre du jour ouvert.* Les participants doivent être libres de débattre de l'éventail d'identités au pays et des avenirs possibles auquel fait face le Canada et leur collectivité ou association. Un dialogue délibérant permet de créer l'espace nécessaire pour une expérimentation sans frais

de nouvelles idées, de nouvelles visions, et du tabou politique. Ce type de discussion sur les identités, les valeurs, et les choix d'avenir est considérablement différent du type de consultations positionnelles et dictées par les intérêts qui ont caractérisé l'accord de Charlottetown et qui ont fini par surcharger l'ordre du jour.

- *Permettre une délibération suivie.* Les participants doivent avoir la possibilité de revenir sur les choix qu'ils ont déjà faits. Les ateliers et les dialogues de résolution de problèmes ont évolué d'une réunion unique vers, par exemple, une série structurée de trois ou quatre réunions comportant les mêmes participants. Les collectivités et les associations devraient donc avoir également la possibilité de délibérer sur une période de temps suivie. On pourrait les informer des identités, des valeurs et des choix auxquels d'autres groupes sont arrivés et leur demander de passer en revue leurs discussions antérieures munies de ces nouveaux renseignements.

Un processus qui a été entrepris il y a quelques mois de cela au Canada et qui s'inspire de plusieurs des méthodes énoncées dans ce Commentaire est un projet intitulé Scénarios pour l'avenir. Il se modèle sur la table ronde Changing Maps du Meridian International Institute qui réunit des hauts fonctionnaires et des cadres dirigeants du secteur privé canadien — et qui traite des répercussions de la société de l'information sur la gestion des affaires publiques — ainsi que sur le projet sud-africain Mont Fleur du début des années 90, lequel a réuni des dirigeants de tous les secteurs de la société afin d'élaborer un éventail de scénarios pour l'avenir dans la transition vers la démocratie.

L'idée centrale du projet des Scénarios pour l'avenir est de favoriser une conversation stratégique de l'avenir par tous les Canadiens. Selon les organisateurs, si les Canadiens veulent prospérer dans ce monde changeant,

ils devront formuler les problèmes et les possibilités dans une nouvelle optique, afin d'établir une nouvelle base à partir de laquelle on pourra collaborer pour créer un avenir florissant.

Pour encourager chez les Canadiens ce besoin de reformulation afin de les sortir du piège dans lequel ils se trouvent, le projet comporte deux étapes. Un processus exhaustif de participation du public sera annoncé et lancé à l'automne. Or, l'un des points de départ de ce vaste dialogue repose sur un ensemble de scénarios pour l'avenir qu'un groupe d'une trentaine de personnes est présentement en train de finaliser. Ces personnes sont des dirigeants dans leurs propres collectivités et se réunissent depuis août 1996 dans le cadre d'une série de tables rondes dirigées par des facilitateurs professionnels, conçues pour favoriser l'apprentissage et le dialogue. Les compréhensions mutuelles et les plans communs que l'on a élaborés seront incorporés aux scénarios qui sont mis sur pied.

Le projet a été lancé par Michael Adams, chef de l'entreprise de sondage et de recherche Environics, lequel a réuni un conseil d'administrateurs ou de responsables, formé de 36 dirigeants canadiens issus de tous les secteurs du pays. Entièrement financé par le secteur privé, le projet est géré par les directeurs du Meridian International Institute. Les responsables des Scénarios pour l'avenir sont des citoyens avertis qui témoignent d'une grande diversité de points de vue et d'intérêts. Ils se sont réunis pour une seule raison : soulever une nouvelle possibilité de dialogue sur l'avenir entre les Canadiens. Les responsables ne manifestent pas de préférence pour un résultat en particulier, car ils ont des points de vue qui diffèrent, mais ils partagent tous la conviction qu'il est essentiel et pressant d'entreprendre ce dialogue, et d'élaborer des compréhensions mutuelles.

Organisation

Beaucoup des groupes de citoyens qui se forment au Canada à la suite du référendum

québécois d'octobre 1995 ont été depuis dissous⁵⁸. On pourrait en déduire que c'est parce que leurs membres avaient l'impression que leurs efforts ne parvenaient pas à modifier le cours des événements, que leur travail ne rentrait pas dans un cadre déterminé et donc qu'il ne semblait importer à personne. Plusieurs de ces groupes souffrent également d'un manque de ressources et des capacités de soutien nécessaires pour poursuivre leurs activités. Les exigences pratiques afférentes à la création d'un réseau de collectivités et d'associations impliquées dans le règlement de conflit pourraient donc s'avérer considérables. Nous sommes toutefois convaincus qu'il est possible de les remplir.

Le secteur canadien des organismes sans but lucratif — c'est-à-dire les fondations privées, les instituts pédagogiques, les instituts de recherche indépendants et les usines à penser — pourrait faire le premier pas, soit fournir aux collectivités et associations intéressées les « biens collectifs » essentiels, en l'occurrence les facilitateurs et les trousseaux d'information. Tout financement du gouvernement serait le bienvenu, mais seulement s'il était fourni par le biais d'un organisme indépendant et sans conditions portant sur la manière de structurer ou de surveiller le processus. Le gouvernement pourrait par exemple s'engager à doubler les souscriptions des groupes de citoyens et des associations pour lancer le processus. Des établissements d'enseignement locaux pourraient aider à mettre sur pied des réseaux électroniques pour échanger et transmettre l'information.

Le processus ne doit pas forcément être d'envergure. On pourrait commencer par quelques associations ou groupes communautaires qui, à l'aide d'institutions et de facilitateurs locaux, pourraient se partager de l'information, puis élargir le processus de délibération à d'autres groupes au sein de leurs collectivités. On créerait ainsi un réseau pour relier des groupes dans une même collectivité d'abord, puis d'une collectivité à l'autre.

À mesure que s'élargirait le processus, les établissements d'enseignement et les usines à

penser pourraient se réunir pour créer un réseau qui enregistrerait, organiserait et se partagerait les données croissantes sur les identités, les valeurs et les préférences des Canadiens sur l'avenir de leur pays. En ayant recours aux technologies d'information électronique, on pourrait créer une base de données mouvante et un réseau interactif.

Les institutions chargées de la collecte et de l'analyse des données feraient part des résultats aux participants du dialogue dans tout le pays, et à intervalles réguliers, communiqueraient directement avec les dirigeants politiques et les fonctionnaires à tous niveaux, ainsi qu'indirectement par le biais des médias. Munis d'une base de connaissances élargie, les groupes et les associations auraient ainsi la possibilité de revenir sur leurs discussions. Dans un même temps, ils élargiraient l'espace politique dont disposent les dirigeants pour reprendre le processus officiel de négociation.

Deux propositions immédiates

La participation des citoyens influents, des groupes communautaires et des associations bénévoles aux types de processus décrits précédemment peut servir à toutes sortes de contextes. À notre avis cependant, deux projets méritent qu'on leur accorde une attention immédiate : le premier est celui de l'avenir de Montréal, tandis que le second porte sur une entente régissant les règles fondamentales d'un autre référendum au Québec.

Montréal — un cas spécial

Montréal est le creuset où les relations entre francophones et anglophones du Canada se jouent sous leur forme la plus intense. Dans la métropole, on constate que le gouffre entre les deux groupes se creuse. Bien plus qu'ailleurs au Québec ou dans le reste du Canada, les coûts du conflit persistant sont palpables et inévitables. Alors que les habitants de Halifax, de Québec, de Chicoutimi, de Toronto, de Winnipeg, de Calgary ou de Vancouver peuvent oublier des jours durant le

conflit qui fractionne le pays, les Montréalais eux, ne peuvent tout simplement pas le faire. Chaque question importante, qu'il s'agisse des services de santé, de l'éducation, des services sociaux, des affaires, de la culture ou de la vie communautaire, passe au travers du tamis des relations entre francophones et anglophones.

Le conflit d'identité tel qu'il se manifeste dans les rues de Montréal — une ville envers laquelle ses citoyens ont un attachement légendaire — n'a rien d'abstrait ou d'éloigné. Quel que soit le camp dans lequel ils se trouvent, les habitants de la ville — et, en fait, du pays tout entier — ont un intérêt commun à renverser cette situation qui se dégrade.

La collectivité montréalaise semble donc être une candidate idéale pour un processus de règlement interactif de conflit axé sur les choix pour l'avenir de la ville.

Historique

En dépit des graves tensions linguistiques, ethniques et nationales qui ont suivi la Révolution tranquille, les relations entre les collectivités montréalaises sont restées généralement bonnes pendant quelque 35 années. Mais depuis octobre 1995, la détérioration se fait sérieusement sentir.

La mince victoire du Non au deuxième référendum québécois sur la souveraineté a profondément secoué les Montréalais, qu'ils soient francophones, anglophones ou allophones. Le militantisme soudainement accru qu'ont manifesté certains segments de la collectivité anglophone s'est heurté à un durcissement réciproque de la part de certains segments de la population francophone.

Dans des circonstances semblables, dans d'autres sociétés, des actes de violence intercommunautaire auraient éclaté. Mais à Montréal, une grande proportion de la population souhaite, comme elle l'a toujours, arriver à un compromis mutuellement acceptable, pour permettre à la ville qu'ils aiment tous de poursuivre son existence. Toutefois, à mesure que

le ton du conflit monte, la voix de la raison a de plus en plus de mal à se faire entendre.

Si on leur demandait, la plupart des Montréalais admettraient qu'un grave conflit opposant les collectivités diminue la qualité de la vie dans la ville, qu'il limite ses perspectives économiques, et qu'il affaiblit sa capacité à gérer son avenir. Ils reconnaîtraient également que les souverainistes comme les fédéralistes ont un intérêt commun, qui est celui de préserver le caractère civil de la vie en métropole, et ce quelle que soit l'issue du débat sur la relation du Québec avec le reste du Canada. Or, il importe de doter ce consensus non exprimé d'une voix active et puissante.

Recommandation d'un processus

Vu la situation, des initiatives issues des collectivités, et soutenues par le leadership des citoyens influents, pourraient faire la différence. Et tous les éléments que nous avons abordés dans ce *Commentaire* pourraient jouer un rôle.

Un groupe informel de citoyens influents et concernés issus des deux camps, des individus dotés de relations avec les dirigeants politiques des diverses collectivités, pourraient se réunir dans le cadre d'un atelier de résolution de problème pour remplir un certain nombre d'objectifs.

Le premier objectif, et le plus urgent, serait de mettre un frein à la dualisation croissante qui fait tant de ravages — au niveau psychologique, économique et politique — puis de l'inverser. En accord avec l'expérience internationale, les participants commenceraient par reconnaître puis confronter les causes de la scission, et acquérir une compréhension objective des craintes — et des espoirs — qui caractérisent chaque camp. Ils devront également avoir une perception claire des coûts déjà élevés de la dualisation et de la nature explosive des relations qui suivraient un autre référendum. Ces discussions révéleraient également aux participants la force de leurs intérêts mutuels envers le bien-être de Montréal en tant que communauté

urbaine vibrante et dynamique. Et ce qui est encore plus important, c'est qu'un atelier bien dirigé permettrait aux participants de poser les premiers jalons pour rétablir un climat de confiance entre les deux camps.

Fortes de cette confiance et de cet entendement mutuels, d'autres démarches seraient possibles. Elles pourraient par exemple comprendre un projet conçu de manière coopérative — un projet de cité — sur Montréal et ses points forts; il comporterait des propositions de relance économique, de promotion de sa vie culturelle, et d'amélioration de son infrastructure et de ses espaces publics.

S'il est correctement entrepris, n'importe lequel de ces projets apporterait des améliorations notables à la qualité de vie des Montréalais et il élargirait les bases qui permettent aux participants de bâtir l'avenir. Dans l'idéal, le groupe délaierait « ce qui nous divise » pour « ce que nous pouvons réaliser ensemble ». Mis à part les avantages évidents et tangibles qui s'ensuivraient pour les Montréalais, une planification commune pour l'amélioration de l'environnement urbain permettrait de créer le niveau de confiance requis pour gérer toute crise future.

L'idéal serait que le secteur privé finance cette initiative, puisque son avenir est étroitement lié à la qualité de vie dans la ville, ainsi qu'au résultat plus général du débat sur l'avenir politique. Ces réunions pourraient être tenues sous les auspices d'un organisme indépendant établi à Montréal.

Une fois que les dirigeants auront été en mesure de délimiter un ensemble d'options pour l'avenir de Montréal, un sondage délibérant mené auprès d'un échantillon représentatif des citoyens de la ville permettrait de formuler les problèmes et les questions, et de définir la perception éclairée de ce qui, selon les dirigeants des collectivités, constitue les préférences des résidents. Le sondage serait diffusé à la télévision locale, en français comme en anglais, et deviendrait ainsi une expérience commune, qui concernerait non seulement les participants, mais les collectivités dans leur ensemble.

Les organismes communautaires et les associations fonctionnelles de la ville pourraient entamer une discussion détaillée des résultats du sondage, en tentant d'impliquer ceux et celles qui ne participent pas habituellement à ce type de processus, et de promouvoir un dialogue à grande échelle au niveau des collectivités elles-mêmes. Les groupes professionnels qui partagent des intérêts dans les deux camps — comme les infirmières, les travailleurs sociaux, les avocats, la Chambre de commerce, les artistes et autres acteurs de la scène culturelle — pourraient se réunir dans leur propre milieu pour délibérer des options avancées par les citoyens influents et appuyées par le sondage délibérant. L'organisme de parrainage pourrait coordonner l'échange d'information entre les associations et les organismes communautaires, et les participants seraient libres d'ajouter de nouveaux éléments à l'ordre du jour pour élaborer le meilleur raisonnement possible sur l'avenir de leur ville.

Un processus qui fonctionne correctement révélera les identités, les valeurs, les intérêts et les espoirs auxquels tiennent les Montréalais en tant que citoyens de la ville, et ce quels que soient leurs différends en matière d'identité politique. Une fois établi, ce terrain d'entente fournira à la collectivité dans son ensemble une base pour des orientations politiques plausibles qui se rallieront l'appui de la vaste majorité de la population urbaine, laquelle aura un sentiment d'appartenance envers le processus.

Avantages

Les avantages de la réussite d'un tel processus s'étendraient bien au-delà de la ville elle-même. Si les dirigeants politiques canadiens étaient incapables de résoudre leurs différends par le biais d'un dialogue, il est largement admis que Montréal serait probablement le point chaud du conflit. Une participation réussie des citoyens montréalais encouragerait et motiverait la population du reste du Canada qui souffre actuellement d'un sentiment d'inefficacité politique. Il s'agirait là véritablement d'un pro-

cessus qui s'étendrait non seulement vers le haut, mais également latéralement.

Des règles en vue d'un autre référendum

Le processus de règlement interactif de conflit pourrait également jouer un rôle positif et valable dans le cadre d'un deuxième problème crucial et urgent : celui d'une entente régissant tout référendum futur sur la souveraineté. Il n'y a pas de question plus litigieuse, et plus importante parmi les facteurs qui détermineront s'il sera possible d'éviter perturbation économique et même violence sociale. Les fédéralistes comme les souverainistes ont en commun un intérêt majeur pour veiller à ce que les règles soient claires en cas d'un autre référendum afin que le résultat soit sans équivoque, et ce pour deux raisons.

En premier lieu, des règles claires qui témoignent de l'engagement profond de tous les Canadiens envers les valeurs démocratiques auront de meilleures possibilités de se faire accepter. La deuxième raison est plus pragmatique : des règles claires offrent la meilleure protection possible aux citoyens contre les dommages que pourrait causer un résultat âprement contesté.

Historique

Dans la période qui a précédé le référendum québécois de 1980, on a bien peu débattu de la légitimité de la question ou des règles régissant le processus référendaire. Ces deux éléments ont toutefois acquis une importance extraordinaire après la mince victoire du 30 octobre 1995. En dehors du Québec, la réalisation brutale que le Oui pourrait bien gagner la prochaine fois a produit ce qu'on appelle maintenant le Plan B. Celui-ci se fonde sur une ou plusieurs des opinions suivantes :

- on ne peut laisser à un seul groupe la décision unilatérale de fractionner un pays; il faut laisser la chance au reste de la population d'exprimer son point de vue;

- on ne peut imposer aux minorités du Québec — soit les anglophones, les allophones, les autochtones — l'opinion de la majorité;
- la question posée aux électeurs doit être claire et dénuée d'ambiguïté. Il ne doit pas y figurer de promesse de partenariat qu'aucun gouvernement québécois ne serait en mesure de remplir unilatéralement;
- pour une décision aussi capitale que celle de faire sécession, une simple majorité (de 50 pour cent plus une voix) ne constitue pas une mesure adéquate de légitimité démocratique;
- quelle que soit l'issue du vote dans tout référendum futur au Québec, les changements qui s'ensuivront au sein de la fédération canadienne doivent suivre les règles existantes de modification constitutionnelle.

Ce que le Plan B veut établir de manière générale, c'est qu'aucun gouvernement souverainiste au Québec ne devrait avoir le droit d'établir unilatéralement les modalités d'un référendum ou l'interprétation de son résultat. Ces opinions ont été exprimées haut et clair par des analystes non gouvernementaux⁵⁹ et elles ont été mentionnées avec plus ou moins de précision par le premier ministre Jean Chrétien et par des ministres de premier plan comme Stéphane Dion et Alan Rock, dont le gouvernement a porté devant la Cour Suprême du Canada trois questions portant sur la séparation du Québec.

Par ailleurs, le Parti Québécois et de nombreux souverainistes soutiennent avec insistance que :

- il revient aux Québécois le droit de déterminer leur avenir;
- le gouvernement québécois détient lui seul le droit d'établir la question et les règles régissant une campagne référendaire;
- ce sont les règles du droit international et non la Constitution canadienne qui régissent toute séparation éventuelle;

-
- une simple majorité de 50 pour cent plus une voix représente un vote décisif.

Ces deux ensembles de points se contredisent presque systématiquement. Si le Québec tenait un autre référendum, les Québécois et les Canadiens du reste du pays seraient profondément divisés non seulement sur la question, mais également sur les règles qui régiront la prise de décision. On pourrait donc se retrouver dans une situation où le Québec tient un référendum suivant ses propres règles, lesquelles feront conflit avec celles qu'aura établi le gouvernement fédéral, sous forme même de loi.

Les conséquences d'une telle situation sont extrêmement inquiétantes. Le Québec pourrait déclarer une victoire du Oui et passer immédiatement aux étapes qui suivent, tandis que le gouvernement fédéral nierait la légitimité du résultat et refuserait de traiter avec le Québec sur cette question. La signification elle-même du vote — les Québécois comprenaient-ils la question sur laquelle ils devaient voter ? s'agissait-il vraiment d'un aval à la souveraineté ? — serait remise en question.

Cette contestation accroîtrait considérablement les possibilités d'agitation sociale et de troubles économiques. Au sein du Québec, des groupes importants soutiendraient que le résultat ne les concerne pas et ils solliciteraient l'aide du gouvernement fédéral. Confronté à cette résistance, le gouvernement québécois serait tenté de déclarer l'indépendance unilatéralement. La stabilité de la monnaie canadienne, le statut des lois fédérales et provinciales, et la continuation d'une société ordonnée seraient menacés. On peut aisément s'imaginer comment les marchés financiers internationaux réagiraient à une situation aussi incertaine.

L'important ici est de réaliser qu'en allant de l'avant avec un autre référendum qui n'est pas régi par des règles convenues d'avance, les répercussions seraient néfastes non seulement pour les gouvernements québécois et fédéral, mais également pour les gouvernements

provinciaux. Il est dans l'intérêt de tous de les éviter. D'autre part, les souverainistes et les fédéralistes ont un investissement important dans des règles qui maximisent les chances de leur propre succès et minimisent les chances de l'autre.

La question suivante se pose donc : comment parvenir à une entente préalable sur les règles ? Vu le contexte politique actuel, une conversation ouverte sur le sujet serait extrêmement difficile, sinon impossible. Pour le premier ministre Jean Chrétien comme pour le premier ministre québécois Lucien Bouchard (ou pour leurs ministres respectifs), débattre de cette question équivaldrait à un suicide politique; ils se feraient aussitôt traiter de vendus et de sellouts.

De plus, toute déclaration provenant d'Ottawa sur le Plan B est accueillie avec cynisme au Québec, où on estime qu'il s'agit d'une tactique de négociation ou d'une menace intéressée. Les fédéralistes accueillent dans un même esprit les assertions du Québec. Même des analyses des règles du jeu provenant d'observateurs non gouvernementaux sont traitées dans le même esprit. On les considère de parti pris et on les lit comme des mémoires juridiques pour un côté ou pour l'autre, plutôt que comme des tentatives désintéressées de rechercher des procédures acceptables pour tous.

Ce que suggère notre analyse, c'est que nous avons tous intérêt à nous accorder sur des règles qui sont aussi équitables et impartiales que possible, mais qu'aucun mécanisme n'existe présentement pour débattre d'un tel ensemble de règles. L'impasse ressemble à celle du conflit israélo-palestinien : les dirigeants d'un côté comme de l'autre admettaient qu'il était primordial d'arriver à un règlement pacifique, mais aucune des parties ne pouvait courir le risque politique de négocier avec l'autre. Il a fallu un processus informel pour venir à bout de l'impasse et créer un espace politique commun pour les dirigeants de part et d'autre. C'est un tel processus qui à notre avis est nécessaire, et même essentiel, pour le Canada.

Le processus

Si les gouvernements ne peuvent se parler en raison des contraintes qui leur sont imposées, alors peut-être les simples citoyens pourraient-ils le faire. Un groupe de citoyens influents — des individus qui ont de bonnes relations avec le gouvernement et en qui l'on a confiance — devraient pouvoir élaborer ensemble et de manière confidentielle les lignes générales d'un consensus.

Ce dernier pourrait rester confidentiel à moins que, ou jusqu'à ce que le gouvernement québécois décide en principe de tenir un autre référendum. C'est alors que le groupe de citoyens influents pourra présenter à la population canadienne, Québécois et non-Québécois, un ensemble de règles et de procédures que les citoyens et les gouvernements estimeront équitables et légitimes. Chaque gouvernement concerné trouvera qu'il est bien plus aisé politiquement d'accepter les recommandations d'un tel groupe — particulièrement s'il s'agit de personnes jugées intègres — que d'accepter les propositions d'un autre gouvernement.

Pour que cette entreprise soit un succès, il importe que les personnes qui se réunissent s'accordent sur ce seul point : le consensus sur les règles du jeu est essentiel afin d'éviter que le Québec et le reste du Canada ne subissent des coûts économiques, politiques et humains prohibitifs. Hormis cette unique conviction, le groupe peut — et il devrait — être représentatif de l'éventail des préférences politiques. Les membres du groupe devront jouir d'un statut et d'une légitimité qui assurera qu'une fois parvenus à un accord, celui-ci sera écouté avec déférence par le pays tout entier.

Le groupe devrait être parrainé et convoqué par des intérêts du secteur privé, de préférence par des fondations au rôle prépondérant, dotées de racines tant au Québec qu'en dehors de celui-ci. Ses travaux devraient être soutenus par un document de ressource rédigé par plusieurs auteurs, qui passera en revue les leçons à tirer de la théorie démocratique et de l'expérience internationale en matière de modifications constitutionnelles importantes, de restructuration et de séces-

Les *Commentaires de l'Institut C.D. Howe*[@] offrent une analyse périodique et un commentaire sur des questions de politique publique actuelle.

Janice Gross Stein est professeur Harrowston de gestion des conflits et de négociation à l'Université de Toronto; David R. Cameron est professeur de science politique à l'Université de Toronto; Richard Simeon est lui aussi professeur de science politique à l'Université de Toronto et un attaché de recherche de l'Institut C.D. Howe; Alan Alexandroff est directeur du Programme de gestion des conflits et de négociation à l'Université de Toronto. Lenore d'Anjou a révisé ce texte, et Wendy Longworth et Barry Norris l'ont préparé pour fins de publication. Manon Charpentier l'a traduit.

Comme pour toute publication de l'Institut, les vues exprimées dans ce texte n'engagent que les auteurs, et ne correspondent pas nécessairement aux opinions des membres de l'Institut ou de son conseil d'administration.

Pour commander ce document, veuillez communiquer avec les Publications Renouf Ltée, 5369, chemin Canotek, unité 1, Ottawa (Ontario) K1J 9J3 (tél. : 613 745-2665; téléc. : 613 745-7660), les librairies Renouf, au 71^{1/2}, rue Sparks, Ottawa (tél. : 613 238-8985) et au 12, rue Adelaide Ouest, Toronto (tél. : 416 363-3171), ou directement avec l'Institut C.D. Howe, 125, rue Adelaide Est, Toronto (Ontario) M5C 1L7 (tél. : 416 865-1904; téléc. : 416 865-1866; adresse électronique : cdhowe@cdhowe.org).

Nous vous invitons également à visiter le site Web de l'Institut à l'adresse suivante :

www.cdhowe.org

Les citations sont permises à condition d'en mentionner la source.

sion. La participation de facilitateurs — des citoyens de pays étrangers ou des Canadiens qui n'ont pas joué de rôle dans le conflit et n'apportent aucun bagage politique avec eux — serait essentielle.

Nous estimons qu'il est urgent et dans l'intérêt des souverainistes comme des fédéralistes qu'un tel groupe entame ses travaux le plus tôt possible.

Il n'est pas nécessaire que les gouvernements sanctionnent le groupe ou même qu'ils en prennent acte, ou encore qu'ils s'engagent

d'avance à suivre ses conseils. Mais si ces derniers sont le produit d'une entente entre des personnes réfléchies qui entretiennent des liens étroits avec l'un ou l'autre gouvernement, ils pourraient bien influencer grandement sur la tenue du prochain référendum, et ce qui est plus important, sur ce qui suivrait celui-ci.

Bref, un groupe judicieusement constitué de citoyens influents travaillant au sein d'un processus dirigé à produire des recommandations sur la seule question des règles du jeu pourrait avoir une influence décisive non seulement sur le bien-être des Québécois, mais sur celui de tous les Canadiens.

Conclusion

Dans ce Commentaire, nous avons fait valoir le mérite d'impliquer les citoyens dans leur gouvernement et de les faire participer à un processus soutenu de discussion sur l'avenir politique de leur pays.

Nous ne sous-estimons pas les difficultés, et nous ne surestimons pas non plus la disponibilité d'outils sociaux sophistiqués pour accomplir cette tâche. Nous ne prétendons pas non plus faire du Canada une assemblée publique de 30 millions de participants. Cependant, dans la situation actuelle, nous ne voyons pas d'autre choix que celui de la participation des citoyens.

Bien que de manière différente, tant l'accord du lac Meech que celui de Charlottetown

se sont heurtés au mur d'une opinion publique réfractaire. La Colombie-Britannique et l'Alberta sont tenues par la loi d'avoir un référendum avant d'approuver toute modification constitutionnelle. Le Québec, Terre-Neuve et le gouvernement fédéral prévoient un référendum facultatif, tandis que l'Ontario envisage d'introduire une législation référendaire. D'autres organiseront certainement des audiences publiques. Or, la participation des citoyens aux forums dans le cadre desquels ils débattent de leur avenir politique est une part fondamentale de tout processus de changement politique.

Dans d'autres pays, les peuples réfléchissent à de nouvelles formes de gouvernement qui permettent aux citoyens de mieux se faire entendre au début du processus de prise de décision politique. On se rend compte à l'échelle internationale qu'un simple vote de ratification intervient trop tard dans le processus pour donner aux citoyens la possibilité de se faire entendre efficacement; il leur faut jouer un rôle dans l'établissement de l'ordre du jour et faire face aux compromis qui vont au cœur de tout processus politique. Les citoyens refusent d'être des récepteurs passifs. Avec la baisse de leur estime envers les politiciens, ils insistent pour jouer un rôle actif.

Et à mesure que croît la participation des citoyens, il en va de même pour leur prise en charge de choix difficiles et parfois même douloureux. Or, ce type de participation ne pourra

survenir que lorsque les bons processus seront en place.

Pour que les Canadiens soient en mesure de concilier leurs différends dans le cadre d'un processus civil, un compromis entre les élites gouvernantes sera essentiel, mais certainement pas suffisant. Nous recommandons vivement que l'on amorce dès que possible les deux processus que nous avons recommandés, soit celui portant sur Montréal et celui qui traite

des règles du prochain référendum. Les Canadiens ne disposent que d'un temps limité pour s'entraider et concevoir des processus qui favoriseront un dialogue public éclairé tant entre les élites qu'entre les simples citoyens. Dans un pays aussi vaste que le nôtre, le défi est de taille, mais c'est l'aptitude à le relever qui façonnera la politique — et l'avenir — des Canadiens au début du prochain millénaire.

Notes

- Aucun d'entre nous ne suppose de résultat significatif préétabli découlant des processus de participation des citoyens que nous recommandons. Évidemment, nous avons nos préférences individuelles en tant que citoyens. Mais ce qui nous a réuni ici, c'est un engagement mutuel à un processus civil et ouvert qui implique les citoyens entre eux et avec leurs dirigeants, qui tient compte des diverses identités, et qui résout le conflit de manière pacifique.
- 1 Michael Hogg et Dominic Abrams, « Toward a Single-Process Uncertainty-Reduction Model of Social Motivation in Groups » dans Michael Hogg et Dominic Abrams (sous la dir. de), *Group Motivation: Social Psychological Perspectives* (Londres, Harvester Wheatsheaf, 1993), p. 173.
 - 2 Clifford Geertz, « The Integrative Revolution: Primordial Sentiments and Civil Politics in New States », dans Clifford Geertz (sous la dir. de), *Old Societies and New States* (New York, Free Press, 1963).
 - 3 Benedict Anderson, *Imagined Communities*, 2^e éd. (Londres, Verso, 1991); Ted Hopf, « Russian Identity and Foreign Policy in Estonia and Uzbekistan » (Ann Arbor [Mich.], 1966).
 - 4 Herbert C. Kelman, « Creating the Conditions for Israeli-Palestinian Negotiations », *Journal of Conflict Resolution*, n^o 26, mars 1982, p. 61.
 - 5 Peter Evans, Harold Jacobsen et Robert Putnam (sous la dir. de), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley [Californie], University of California Press, 1993).
 - 6 Herbert Kelman, « Coalitions across Conflict Lines: The Interplay of Conflicts within and between the Israeli and Palestinian Communities », dans Stephen Worchel et Jeffrey A. Simpson (sous la dir. de), *Conflict between People and Groups* (Chicago, Nelson-Hall, 1993), p. 243-244.
 - 7 J. Stephan Dupré, « Reflections on the Workability of Executive Federalism », dans R.D. Olling et M.W. Westmacott (sous la dir. de), *Perspectives on Canadian Federalism* (Scarborough [Ontario], Prentice-Hall Canada, 1988), p. 247.
 - 8 T. Ranger, *The Invention of Tradition* (Cambridge, Cambridge University Press, 1983).
 - 9 David Elkins et Richard Simeon (sous la dir. de), *Small Worlds: Provinces and Parties in Canadian Political Life* (Toronto, Methuen, 1980).
 - 10 Neil Nevitte, *The Decline of Deference* (Peterborough [Ontario], Broadview Press, 1996). Voir aussi Peter C. Newman, *The Canadian Revolution, 1985-1995: From Deference to Defiance* (Toronto, Viking, 1995).
 - 11 Cette opinion suit étroitement le travail d'Arend Lijphart. Voir son ouvrage intitulé *Democracy in Plural Societies* (New Haven [Connecticut], Yale University Press, 1977) et *Democracies* (New Haven [Connecticut], Yale University Press, 1984).
 - 12 Mentionné dans l'article de Ken MacQueen, « Fasten your seatbelts », *Ottawa Citizen*, 8 mars 1996, p. B1.
 - 13 On entend par *identité* le moi collectif et la relation du moi avec les autres. Les *valeurs* ont rapport aux idées, aux normes et aux processus auxquels tient la collectivité, et les *besoins* ont trait à ce que la collectivité estime nécessaire pour remplir les buts fondamentaux qui découlent de cette identité et de ces valeurs.
 - 14 Harold H. Saunders, « Prenegotiation, Circum-negotiation, and the Peace Process » dans Chester Crocker et Fen Hampson (sous la dir. de), *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict* (Washington, [D.C.], United States Institute of Peace, 1996).
 - 15 Pour une analyse similaire des conditions qui ont facilité les solutions négociées, voir I. William Zartman, *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa* (New York, Oxford University Press, 1989), et Saunders, « Prenegotiation, Circum-Negotiation, and the Peace Process ».
 - 16 Benjamin Barber, *Strong Democracy* (Berkeley [Californie], University of California Press, 1984).
 - 17 Michael B. Stein, « Tensions in the Canadian Constitutional Process: Elite Negotiations, Referendums, and Interest Group Consultations, 1980-1992 » dans Ronald L. Watts et Douglas M. Brown (sous la dir. de), *Canada: The State of the Federation, 1993* (Kingston

-
- [Ontario], Université Queen's, Institut des relations intergouvernementales, 1993), p. 97 et suiv.
- 18 Canada, *Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada, Rapport à la population et au gouvernement du Canada* (Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1991), p. 6-7.
- 19 Richard Cashin, « Remarques », dans le même ouvrage, p. 159. Pour un écho de ces remarques par Robert Normand, voir dans le même ouvrage, p. 163.
- 20 Canada, *Bâtir ensemble l'avenir du Canada — Propositions* (Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1991).
- 21 Le Québec était par exemple la seule province à passer en revue et à approuver dans sa législature la version préliminaire de l'accord du lac Meech avant que l'entente soit acceptée par tous les gouvernements dans sa version finale à la réunion de Langevin au printemps 1987.
- 22 On peut retrouver le rapport de la commission et plusieurs des soumissions dans Richard Fidler (sous la dir. de), *Canada, Adieu? Quebec Debates Its Future* (Halifax [N.-É.], Institut de recherches en politiques publiques, Oolichan Books, 1991).
- 23 R.J. Fisher et L. Keashly, « Third Party Interventions in Intergroup Conflict: Consultation Is Not Mediation », *Negotiation Journal*, n° 4, 1988, p. 381-393.
- 24 John Burton, *Conflict and Communication* (London, Macmillan, 1969); Herbert C. Kelman, « The Problem-Solving Workshop in Conflict Resolution », dans R.L. Merritt (sous la dir. de), *Communication in International Politics* (Urbana [Illinois], University of Illinois Press, 1972); et C.R. Mitchell, *Peacemaking and the Consultant's Role* (Aldershot [Royaume-Uni], Gower Press, 1981).
- 25 Saunders, « Prenegotiation, Circum-Negotiation, and the Peace Process ».
- 26 R.J. Fisher, « A Third-Party Consultation Workshop on the India-Pakistan Conflict », *Journal of Social Psychology*, no 112, 1980, p. 191-206; du même auteur, *Interactive Conflict Resolution* (Syracuse [New York], Syracuse University Press, 1997); R.J. Fisher et J.H. White, « Reducing Tensions between Neighborhood Housing Groups: A Pilot Study in Third Party Consultation », *International Journal of Group Tensions*, no 6, 1976, p. 41-52.
- 27 Cynthia J. Chataway et Herbert C. Kelman, « Researching the Interactive Problem Solving Workshop: Convergent Insights from Action Research, an Evaluative Model, and Direct Research », dans Nadim Rouhana (sous la dir. de), *Innovations in Unofficial Third Party Intervention in International Conflict* (Syracuse [New York], Syracuse University Press, à paraître).
- 28 Entrevue avec Joseph Montville, Washington (D.C.), 14 juin 1996.
- 29 Kelman, « Coalitions across Conflict Lines ».
- 30 J.V. Montville, « Highlights and Dynamics of a Turkish-Kurdish Workshop, March 22-24, 1996 », Center for Strategic and International Studies, Preventive Diplomacy Program, Washington (D.C.).
- 31 R. Petty, J. Priester et D. Wegener, « Cognitive Processes in Attitude Change » dans R. Wyer and T. Srull (sous la dir. de), *Handbook of Social Cognition*, vol. 2 (Mahwah [New Jersey], Lawrence Erlbaum Associates, 1994).
- 32 Parmi les participants à ces réunions, figuraient Nizar Amar, qui dans le passé avait été un membre haut gradé du commando des Forces 17 de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP); Ahmed Khalidi et Yazid Sayegh, deux universitaires palestiniens du Royaume-Uni qui ont une affiliation étroite à l'OLP; Shlomo Gazit, ancien chef des services de renseignements militaires israéliens; Joseph Alper, chef adjoint du Jaffee Center for Strategic Studies à l'Université de Tel-Aviv; Aryeh Shalev, un attaché de recherche principal au Jaffee Center; et le principal correspondant militaire du *Ze'ev Schiff*, l'un des principaux journaux israéliens.
- 33 David Makovsky, *Making Peace with the PLO: The Rabin Government's Road to the Oslo Accord* (Boulder [Colorado], Westview Press, 1996), p. 17.
- 34 Les individus auront plus de chances d'influencer l'opinion de leur propre collectivité s'ils ont déjà la réputation d'être des membres compétents qui contribuent à la collectivité, et qu'ils présentent leur message avec cohérence tout en faisant preuve de souplesse. M. Bray, D. Johnson et J. Chilstrom, « Social Influence by Group Members with Minority Opinions: A Comparison of Hollander and Moscovici », *Journal of Personality and Social Psychology*, no 43-1, 1982, p. 78-88.
- 35 H.H. Saunders, « Sustained Dialogue on Tajikistan », *Mind and Human Infraction*, n° 6, août 1995, p. 130.
- 36 Dans son analyse du dialogue du Tadjikistan, Saunders prend garde de ne pas affirmer que c'est le mémorandum qui a exercé la plus grande influence sur les négociations : « Mais il n'est pas possible de déterminer exactement l'influence qu'il a eu sur la direction des négociations par les deux équipes, en raison des nombreux individus et différents facteurs en jeu dans cette interaction complexe » (dans le même ouvrage, p. 129).
- 37 Makovsky, *Making Peace with the PLO*, p. 18.
- 38 Se reporter à Fisher, *Interactive Conflict Resolution*, chap. 9, pour une évaluation des 70 ateliers de résolution de problèmes qu'il a repérés.
- 39 Voir le chap. 9 du même auteur, dans le même ouvrage, pour une évaluation.
- 40 E.A. Azar, *The Management of Protracted Social Conflict* 1990), p. 55-56.
- 41 Chataway et Kelman, « Researching the Interactive Problem-Solving Workshop », p. 13.
- 42 Telhami soutient que, même lorsque les conditions structurelles ont changé et créé la possibilité de résoudre le conflit, sans l'intervention active d'organismes internationaux non gouvernementaux impliquant des citoyens influents et des spécialistes, le processus
-

-
- de règlement de conflit entre les Israéliens et les Palestiniens ne serait pas allé de l'avant. La confiance minimale nécessaire pour établir qu'un accord avait une meilleure chance de succès que l'alternative était « largement » due aux contacts informels qui avaient pris place au cours des années. Shibley Telhami, « Israeli Foreign Policy: A Realist Ideal Type or a Breed of Its Own? » dans Michael N. Barnett (sous la dir. de), *Israel and Comparative Perspectives: Challenging the Conventional Wisdom* (Syracuse [New York], Syracuse University Press, 1996), p. 73.
- 43 On a pu confirmer lors d'entrevues avec des représentants officiels qu'il faut un environnement moins formel pour favoriser le type de communication ouverte qui mène à une meilleure compréhension. Voir Cynthia J. Chataway, « How Policy Specialists Perceive Interactive Conflict Resolution » (document rédigé pour le National Research Council, Committee on International Conflict Resolution, Washington [D.C.], 14 juin 1996).
- 44 J. Rubin, S. Kim et N. Peretz, « Expectancy Effects and Negotiation », *Journal of Social Issues*, n° 46, 1990, p. 125-139.
- 45 Une analyse systématique de la portée des ateliers de résolution de problèmes sur le comportement des participants a comparé le processus à ceux de la négociation catégorielle et de la négociation à la satisfaction des parties. L'étude a jumelé des Israéliens et des Juifs américains avec des Arabes et des Arabes américains pour débattre de la question hautement litigieuse de Jérusalem. On a placé au hasard les participants dans trois catégories différentes de règlement de conflit : la négociation catégorielle, la négociation à la satisfaction des parties et la résolution de problème interactive. Dans le premier groupe, on a demandé aux participants de préciser leur point de vue et de parvenir à une entente par le biais de la négociation. Dans le deuxième groupe, les participants étaient chargés d'élaborer une définition du problème, de préciser leurs intérêts, d'essayer d'élargir les alternatives et de négocier un accord qui servirait les intérêts des deux camps. Finalement, le groupe de résolution interactive de problème devait élaborer une définition du problème, préciser les craintes et les besoins de chaque camp, et trouver en commun des façons de satisfaire ces besoins et d'apaiser ces craintes tout en venant à bout des obstacles à la mise en œuvre de solutions. Pour un sommaire et une analyse, voir Chataway et Kelman, « Researching the Interactive Problem-Solving Workshop », p. 46-47.
- 46 Loreleigh Keashly et Ronald J. Fisher, « A Contingency Perspective on Conflict Interventions: Theoretical and Practical Considerations », dans Jacob Bercovitch (sous la dir. de), *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation* (Boulder [Colorado], Lynne Reiner Publishers, 1996), p. 257.
- 47 Peter H. Russell, *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?*, 2^e éd. (Toronto, University of Toronto Press, 1993).
- 48 James F. Fishkin, *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform* (New Haven [Connecticut], Yale University Press, 1991); du même auteur, *The Voice of the People* (New Haven, [Connecticut], Yale University Press, 1995); Daniel Yankelovich et I.M. Destler, *Beyond the Beltway: Engaging the Public in U.S. Foreign Policy* (New York, W.W. Norton, 1994).
- 49 *The Society We Want: A Public Dialogue* (Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 1996).
- 50 *Reconfederation Assembly 96: A Report* (Calgary, Canada West Foundation, 1996).
- 51 Les preuves convergentes d'une discipline à l'autre et dans les domaines à politiques multiples sont frappantes. Voir Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton [New Jersey], Princeton University Press, 1993); du même auteur, « Bowling Alone: America's Declining Social Capital », *Journal of Democracy*, janvier 1995, p. 65-78; du même auteur, « Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America », *PS: Political Science and Politics*, décembre 1995, p. 664-683; Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (New York, Free Press, 1995); James C. Coleman, « Social Capital in the Creation of Human Capital », *American Journal of Sociology*, supplément du n° 94, 1988, S95-S120; et du même auteur, *The Foundations of Social Theory* (Cambridge [Massachusetts], Harvard University Press, 1990).
- 52 Il importe toutefois de noter qu'Alan Cairns, parmi d'autres, soutient que les États et les institutions ont un effet profond sur la société civile. À ce sujet, voir « The Governments and Societies of Canadian Federalism », *Revue canadienne de science politique*, n° 10-4, 1977; et du même auteur, *Disruptions: Constitutional Struggle from the Charter to Meech Lake* (Toronto, McClelland and Stewart, 1991).
- 53 Après s'être penché sur les facteurs externes involontaires que les activités des organismes non gouvernementaux peuvent avoir sur le règlement de conflit, Jack Snyder soutient qu'un financement conditionnel peut avoir d'importantes répercussions. Voir Jack Snyder et Karen Ballentine, « Nationalism and the Marketplace of Ideas », *International Security*, n° 21, automne 1996, p. 5-40. Voir également Janice Gross Stein, « The Resolution of Identity Conflict: The Role of Non-Governmental Organizations » dans Jack Snyder et Shibley Telhami (sous la dir. de), *Non-Governmental Organizations and Conflict Resolution* (Ithaca, [New York], Cornell University Press, à paraître).
- 54 Les fondations privées ont fait l'expérience de programmes visant à promouvoir la participation civique. « L'investissement civil » (investissement dans les collectivités) porte attention aux structures connectives et aux groupes informels en dehors du contexte officiel, et aux processus qui ne sont pas explicitement programmés. Cette optique délaisse les individus en tant que clients et considère l'angle des citoyens à la recher-
-

che de solutions, et l'aptitude de la collectivité à travailler de concert. Voir *Foundation News & Commentary*, mai-juin 1996, p. 21-27.

55 John E. Trent, « Post-Referendum Citizen Group Activity », dans Douglas M. Brown et Patrick Fafard (sous la dir. de), *Canada: The State of the Federation, 1996* (Kingston [Ontario], Université Queen's, Institut des relations intergouvernementales, 1996).

56 En 1995, la Fédération des églises et synagogues de Greater Baton Rouge a entamé un processus de dialogue suivi au sein de sa collectivité. Les participants des différents groupes raciaux se sont engagés à se rencontrer toutes les 5 à 6 semaines tout au long de l'année. Voir H. Saunders, « Sustained Dialogue Comes Home », *Connections*, n° 6, décembre 1995, p. 5-6.

57 Le Comité Canada-for-Tomorrow, « Proposal for a National Dispute Resolution Initiative », (Vancouver, Association du Barreau canadien, 1996). Voir également Trent, « Post-Referendum Citizen Group Activity ».

58 Trent (dans « Post-Referendum Citizen Group Activity », p. 46) remarque « la nature apparemment éphémère de l'activité de ces groupes et sa transition du compromis vers l'opposition ».

59 Voir Patrick J. Monahan et Michael J. Bryant, avec la collaboration de Nancy C. Coté, *Coming to Terms with Plan B: Ten Principles Governing Secession*, Commentaire n° 83 de l'Institut C.D. Howe (Toronto, Institut C.D. Howe, juin 1996).

Publications récentes de l'Institut C.D. Howe

- Pesando, James E. from Tax Grab to Retirement Saving : Privatizing the CPP Premium Hike. Commentaire n° 93 de l'Institut C.D. Howe, juin 1997, 20 p. 6,00 \$.
- Scarth, William. A Job-Creation Strategy for Governments with No Money. Commentaire n° 92 de l'Institut C.D. Howe, avril 1997, 20 p. 6,00 \$.
- Schwanen, Daniel. A Matter of Choice : Toward a More Creative Canadian Policy on Culture. Commentaire n° 91 de l'Institut C.D. Howe, avril 1997, 36 p. 6,00 \$.
- Boessenkool, Kenneth J. Back to Work : Learning from the Alberta Welfare Experiment. Commentaire n° 90 de l'Institut C.D. Howe, avril 1997, 32 p. 6,00 \$.
- Schwanen, Daniel. Trading Up : The Impact of Increased Continental Integration on Trade, Investment, and Jobs in Canada. Commentaire n° 89 de l'Institut C.D. Howe, mars 1997, 32 p. 6,00 \$.
- Laidler, David (sous la direction de). Where We Go from Here : Inflation Targets in Canada's Monetary Policy Regime. Étude de politique n° 29, mars 1997, 300 p. 19,95 \$.
- Robson, William B.P. « Ottawa's Incredible Disappearing Act : Canadians Pay Billions More in Tax than the Budget Shows, and the Gap Is Growing. » Article documentaire, le 13 mars, 1997, gratuit.
- Gibbins, Roger. Time Out : Assessing Incremental Strategies for Enhancing the Canadian Political Union. Commentaire n° 88 de l'Institut C.D. Howe, février 1997, 28 p. 6,00 \$. Avec Katherine Harmsworth.
- Laidler, David E.W., et William B.P. Robson. « The Bank of Canada and the Economy : Has the Referee Put Away the Whistle? » Article documentaire, le 13 février, 1997, gratuit.
- Slater, David W. The Pension Squeeze : The Impact of the March 1996 Federal Budget. Commentaire n° 87 de l'Institut C.D. Howe, février 1997, 32 p. 6,00 \$.
- Boessenkool, Kenneth J., et William B.P. Robson. *Ending the Training Tangle : The Case against Federal- Provincial Programs under EI*. Commentaire n° 86 de l'Institut C.D. Howe, février 1997, 16 p. 6,00 \$.
- Lipsey, Richard G. *Economic Growth, Technological Change, and Canadian Economic Policy*. Conférence des bienfaiteurs, 1996 (le 6 novembre, 1996), 87 p. gratuit.
- Nakamura, Alice. *Employment Insurance : A Framework for Real Reform*. Commentaire n° 85 de l'Institut C.D. Howe, octobre 1996, 12 p. 6,00 \$.
- Richards, John. *Language Matters : Ensuring That the Sugar Not Dissolve in the Coffee*. Commentaire n° 84 de l'Institut C.D. Howe, octobre 1996, 44 p. 6,00 \$.
- Sauvé, Pierre, et Daniel Schwanen (sous la direction de). *Investment Rules for the Global Economy : Enhancing Access to Markets*. Étude de politique n° 28, septembre 1996, 332 p. 19,95 \$.
- Mintz, Jack M., et James E. Pesando (sous la direction de). *Putting Consumers First : Reforming the Canadian Financial Services Industry*. Étude de politique n° 27, septembre 1996, 104 p. 14,95 \$.
- Iacobucci, Edward. *Value for Money : Executive Compensation in the 1990s*. Observation n° 41, septembre 1996, 178 p. 14,95 \$. Avec Michael J. Trebilcock.
- Monahan, Patrick J., et Michael C. Bryant. *Coming to Terms with Plan B : Ten Principles Governing Secession*. Commentaire n° 83 de l'Institut C.D. Howe, juin 1996, 56 p. 9,00 \$. Avec Nancy C. Coté.
- Schwanen, Daniel. *Drawing on Our Inner Strength : Canada's Economic Citizenship in an Era of Evolving Federalism*. Commentaire n° 82 de l'Institut C.D. Howe, juin 1996, 20 p. 6,00 \$.
- Howse, Robert. *Securing the Canadian Economic Union : Legal and Constitutional Options for the Federal Government*. Commentaire n° 81 de l'Institut C.D. Howe, juin 1996, 20 p. 6,00 \$.
- Boessenkool, Kenneth J. *The Illusion of Equality : Provincial Distribution of the Canada Health and Social Transfer*. Commentaire n° 80 de l'Institut C.D. Howe, juin 1996, 24 p. 6,00 \$.
- Horstmann, Ignatius J., C. Frank Mathewson, et Neil C. Quigley. *Ensuring Competition : Bank Distribution of Insurance Products*. Observation n° 40, mai 1996, 110 p. 12,95 \$.
- Boessenkool, Kenneth J., David E.W. Laidler, et William B.P. Robson. *Devils in the Details : Improving the Tactics of Recent Canadian Monetary Policy*. Commentaire n° 79 de l'Institut C.D. Howe, avril 1996, 20 p. 6,00 \$.