

INFORMATION GOUVERNEMENTALE ET POUVOIR

GOVERNMENTAL INFORMATION AND POWER

Vincent Lemieux  
Département de science politique  
Pavillon de Koninck  
Université Laval  
Québec, Québec G1K 7P4

RESUME

L'auteur discutera de l'accès à l'information gouvernementale en insistant sur les relations entre l'information et le pouvoir. On s'interrogera sur les raisons pour lesquelles les hommes politiques et les fonctionnaires diffusent ou ne diffusent pas l'information dont ils disposent. La distinction sera faite à cet égard entre l'information partisane et l'information non-partisane d'une part, l'information législative, l'information ministérielle et l'information administrative d'autre part. Enfin on évaluera, du point de vue de l'intérêt public, le comportement des hommes politiques et des fonctionnaires.

ABSTRACT

The author will discuss public access to governmental information and stress will be made on the relation between information and power. We will be discussing the reasons why the politicians and the civil servants do or do not communicate the information they have on hand. The distinction will be made between partisan and non partisan information on the one hand and between legislative, ministerial and administrative information on the other hand. Finally, in the perspective of public interest, the politician and civil servant behaviours will be evaluated.

## Information gouvernementale et pouvoir

On entend souvent dire que l'information c'est le pouvoir. Il est facile d'en donner des exemples. Le ministre qui connaît bien le dossier qu'il défend à un avantage certain sur le député de l'opposition qui ne dispose pas de cette information privilégiée. Ou encore, le fonctionnaire qui sait les points faibles de son chef de service obtiendra plus de lui que n'a pas cette information.

Mais le rapport entre l'information et le pouvoir fait rarement l'objet d'un traitement un peu systématique. C'est ce que je vais tenter de faire ici à propos de l'information gouvernementale, un concept dont il est utile de découper les frontières et les subdivisions. A l'intérieur de cette problématique une attention spéciale sera portée au thème du congrès: l'accessibilité à l'information.

### 1. L'analyse stratégique

L'analyse stratégique, dérivée de la théorie des jeux, fournit une bonne voie d'approche de notre problème. D'autant plus que chez certains de ses praticiens, dont Michel Crozier (1), les notions de pouvoir et d'information sont centrales.

L'analyse stratégique porte sur des acteurs, en situation d'interdépendance, qui ont des préférences envers les résultats de leur action et qui adoptent, pour rendre leurs préférences efficaces, des stratégies contraintes par la nature et les règles du jeu mais dont le succès ou l'échec dépendent aussi des ressources dont ils disposent.

Dans cette perspective, le pouvoir c'est la capacité de rendre ses préférences efficaces, ce qui dépend de la nature et des règles du jeu, des stratégies et des ressources. L'information est une de ces ressources, les autres étant les droits, les biens, les appuis, les prestiges dont dispose un acteur. Mais l'information n'est pas une ressource comme les autres. Comme l'a noté Forrester (2) l'information relie ce qui ne serait pas relié sans elle. Ajoutons avec Bateson (3) que l'information relie de façon différentielle, qu'elle apporte "une nouvelle sur une différence" (news of a difference). Toujours selon Forrester, l'information n'est pas soumise aux lois de conservation de l'énergie: on peut l'émettre sans la perdre, on peut la recevoir sans l'enlever à quelqu'un d'autre.

A partir de ces deux caractéristiques on peut distinguer quatre types d'information selon qu'elle relie beaucoup ou peu, et qu'elle se partage facilement ou difficilement. On verra dans la suite que ces distinctions sont utiles pour l'étude de l'accessibilité à l'information gouvernementale et du pouvoir dans ce domaine. Il y a d'abord un type extrême, le bruit, qui ne relie rien et qui ne transmet pas d'information. Le savoir se

## Information gouvernementale et pouvoir

partage facilement mais relie moins de phénomènes que l'intuition, qui par contre se partage difficilement. Enfin la connaissance a cette qualité de relier beaucoup d'éléments et de pouvoir être partagée. Ajoutons que dans une situation de jeu entre acteurs interdépendants, le renseignement (l'"intelligence", en anglais) sur les stratégies ou les ressources des autres acteurs est une information précieuse.

Ceci dit, quels sont les protagonistes intéressés à l'information gouvernementale, à propos desquels on peut esquisser une analyse stratégique? Pour des fins de simplicité, je vais les ramener à trois: les politiciens, les fonctionnaires et les publics. Les préférences de chacun de ces types d'acteurs dépendent des situations particulières où ils se trouvent, mais on peut quand même postuler des finalités de nature générale qui orientent leur action dans les processus gouvernementaux où ils sont impliqués.

Les finalités des politiciens sont sans doute les plus faciles à identifier. En suivant Downs (4) nous dirons qu'il s'agit pour eux de maintenir leur parti aux postes de commande, s'ils appartiennent au parti ministériel, ou de faire en sorte qu'il accède à ces postes, s'ils appartiennent à un parti d'opposition. Leur finalité est d'ordre électoral et l'information gouvernementale, dans la mesure où elle éclaire les choix des électeurs, ne leur est pas indifférente.

Quant aux publics, toujours selon Downs, il s'agit pour eux d'obtenir le plus d'avantages possible du gouvernement, que ce soit sous forme d'information d'autres ressources. Plusieurs de ces ressources dépendent de l'information qu'on a sur elles, et en particulier de l'information gouvernementale.

Il est plus difficile d'identifier la finalité principale des fonctionnaires. Certains auteurs ont prétendu qu'ils visaient avant tout à accroître leurs budgets ou leurs effectifs, d'autres ont posé des finalités plus complexes (5). Nous postulons qu'ils visent à augmenter ou tout au moins à maintenir les programmes qu'ils administrent. On peut penser qu'ils ne seront pas indifférents à l'information gouvernementale sur ces programmes.

Dans la suite de cette communication nous allons voir comment ces auteurs, étant donné la nature et les règles du jeu, ainsi que les finalités que nous venons de leur assigner, se comportent à titre d'émetteurs ou de récepteurs de l'information gouvernementale, à supposer qu'ils veulent augmenter ou tout au moins maintenir leur pouvoir, c'est-à-dire rendre efficaces les préférences découlant de leurs finalités.

### 2. L'information gouvernementale

## Information gouvernementale et pouvoir

On peut définir de façon très générale l'information gouvernementale comme celle qui a trait à la réalisation, dans ses différentes étapes, des mesures prises par un gouvernement dans le but d'assurer la coordination des différentes composantes d'une collectivité et la fonctionnalité de ses différents sous-systèmes (6).

Il est utile de distinguer à cet égard trois grandes phases de l'information gouvernementale: la phase ministérielle, la phase législative et la phase administrative.

Par information ministérielle il faut entendre celle qui a trait à la préparation par le parti ministériel et ses conseillers des mesures gouvernementales. Elle existe généralement sous forme de mémos, de rapports, d'avant-projets, de sondages et aussi d'articles de journaux, de rumeurs, etc.

L'information législative est celle qui a trait à l'adoption par le Parlement des mesures gouvernementales. Il s'agit des projets de loi, du journal des débats, des rapports de commission, d'articles de journaux, et bien sur de la télédiffusion des débats parlementaires.

Enfin l'information administrative porte sur ce qui est offert aux publics -- ou sur ce qui est exigé d'eux -- suite à l'adoption des mesures gouvernementales. Elle existe en différents formats: dépliants, fascicules, espaces publicitaires dans les journaux, messages à la radio ou à la télévision, sans oublier la communication interpersonnelle entre fonctionnaires et publics.

L'accessibilité à l'information gouvernementale et le pouvoir en rapport avec elle se présentent différemment en chacune de ces trois phases. Nous commencerons par l'information ministérielle pour passer ensuite à l'information législative puis à l'information administrative.

### 2.1 L'information ministérielle

L'information ministérielle est entendu ici comme tout ce qui touche à la préparation des mesures gouvernementales, à l'intérieur de l'appareil de gouvernement. Elle est détenue par le parti ministériel et par fonctionnaires et les autres conseillers qui l'assistent.

C'est sans doute ce type d'information gouvernementale qui pose les problèmes d'accessibilité les plus délicats et qui donne lieu aux jeux du pouvoir les plus subtils.

Bien souvent les politiciens du parti ministériel résistent à rendre cette information accessible, prétextant des raisons de sécurité, le caractère provisoire ou inachevé de cette

## Information gouvernementale et pouvoir

information, ses aspects techniques difficiles à comprendre par les publics, etc. Le ou les partis d'opposition au contraire réclament une plus grande accessibilité à cette information, comme on l'a observé au Québec lors de la période pré-référendaire. Les fonctionnaires ne participent généralement pas au débat, à moins qu'ils soient les auteurs des fuites dont nous parlerons plus loin. Quant aux publics intéressés à l'information ministérielle, ce sont généralement des groupes spécialisés, ou encore des journalistes.

On peut expliquer les résistances du parti ministériel par des calculs de pouvoir. Il ne veut pas donner aux partis d'opposition des renseignements qui les aideraient dans la bataille électorale. D'autant plus que certains des documents ministériels montrent que le parti qui dirige le gouvernement se préoccupe tout autant sinon plus de sa réélection que des avantages destinés aux publics. Autrement dit, l'information ministérielle a une orientation partisane, parfois plus accentuée que son orientation publique, ce qui peut être gênant de révéler. Ou encore si l'information ministérielle révèle que des groupes ou des fonctionnaires ont exercé un pouvoir déterminant sur le parti ministériel, celui-ci craindra que son prestige et par là son pouvoir auprès des publics en soit diminué.

Les fonctionnaires sont plus indifférents, aux problèmes d'accessibilités à l'information ministérielle, à moins que son orientation fonctionnariste soit mise en cause. Cette mise en cause peut prendre différentes formes. Les fonctionnaires ne voudront pas que soient rendues accessibles des informations qui montreraient aux publics qu'ils défendent des programmes devenus impopulaires ou superflus. Mais si des programmes qu'ils jugent nécessaires ont été rejetés par le parti ministériel, ils pourront provoquer une fuite, surtout si leurs préférences partisans les inclinent du côté des partis d'opposition.

On sait qu'il y a aussi des fuites qui sont organisées par le parti ministériel lui-même, pour lancer un "ballon politique" et obtenir de l'information sur la façon dont les publics réagissent. Ces renseignements pourront permettre de faire adopter des mesures plus appropriées aux publics et par là d'améliorer le pouvoir électoral du parti auprès d'eux.

L'information ministérielle donne donc lieu à des stratégies complexes de la part des politiciens et des fonctionnaires. Le plus souvent ils voient leur avantage dans la rétention de cette information, mais il arrive aussi qu'il soit avantageux pour eux de laisser filtrer cette information. C'est certainement le domaine de l'information gouvernementale où les problèmes d'accessibilités sont les plus délicats.

### 2.2 L'information législative

## Information gouvernementale et pouvoir

L'information législative de par sa nature et les règles qui la régissent ne pose pas de tels problèmes d'accessibilités. Les débats parlementaires sont publics depuis toujours et leur transcription puis leur télédiffusion les ont rendus plus publics encore. Avec la télédiffusion des débats en commission parlementaire l'information législative détaillée sur des secteurs particuliers de législation sera rendue plus accessible à de larges publics.

Ce sont les publics et les partis qui sont impliqués dans la diffusion de l'information législative. Les fonctionnaires ne jouent que des rôles discrets, quand, par exemple, ils soufflent les réponses à l'oreille des ministres lors des débats en commission parlementaire.

Le parti ministériel et les partis d'opposition ne résistent pas à la diffusion de l'information législative, d'une part parce qu'il est admis que cette information doit être publique, et d'autre part parce qu'à tort ou à raison ils y voient leur intérêt, c'est-à-dire un moyen d'augmenter leur pouvoir. La télédiffusion des débats, pense-t-on, est un bon moyen d'augmenter le prestige des députés -- bien que parfois elle ait le résultat contraire. Le parti ministériel peut impressionner favorablement les publics par l'initiative qu'il a dans les débats, par sa meilleure connaissance des dossiers, par la manifestation de puissance qui tient au nombre supérieur de ses députés. Mais les partis d'opposition ne sont pas dépourvus pour autant. Leurs vedettes, généralement moins connues que les ministres, peuvent ainsi se faire connaître, et ils sont mieux placés pour exploiter à leur profit les erreurs de l'adversaire, ce qui est l'envers de la capacité d'initiative dont dispose le parti ministériel.

Quant aux publics, en captant l'information législative ils sont sans doute mieux en mesure de choisir entre les partis, mais, sauf exception, cette information augmente peu leur pouvoir d'obtenir de plus grands avantages des mesures gouvernementales.

Pour reprendre les distinctions qui ont été posées plus haut, on peut dire que les débats parlementaires sont du bruit pour beaucoup de citoyens, que d'autres en retirent l'intuition qu'un parti se comporte mieux que l'autre, mais que bien peu en recoivent un savoir ou encore une connaissance qui leur permettent de tirer un meilleur profit des mesures gouvernementales. Il ne faut toutefois pas négliger le fait que l'information recue permet de mieux choisir entre les partis et, indirectement, de maximiser ainsi les avantages qui peuvent être obtenus du gouvernement.

### 2.3 L'information administrative

## Information gouvernementale et pouvoir

L'information administrative est celle qui est le plus directement utile aux publics, pour se prévaloir des avantages -- ou se prémunir contre les inconvénients -- attachés aux mesures gouvernementales.

Cette information vient surtout des fonctionnaires, bien que les politiciens peuvent en transmettre eux aussi, à l'occasion des débats parlementaires (lors de la période des questions en particulier) ou en d'autres occasions. Il arrive également que l'information administrative soit transmise par des journalistes, mais généralement ceux-ci se préoccupent davantage des débats qui précèdent l'adoption des mesures gouvernementales que du détail des biens, des services, des droits, etc. qui sont offerts aux publics dans l'application des mesures gouvernementales.

Etant donné que l'action de l'Etat touche à des multiples domaines les objets de l'information administrative sont très nombreux. De façon générale les fonctionnaires ont intérêt à informer les publics des programmes qu'ils administrent. Si la demande est forte pour les applications concrètes de ces programmes, il y aura lieu de les développer. Les fonctionnaires concernés augmenteront ainsi leur pouvoir.

Mais il faut bien voir qu'il existe de nombreux obstacles à une information administrative de la part des fonctionnaires qui permette à tous les destinataires des lois, règlements et procédures gouvernementales d'être bien au courant de ce qu'ils doivent fournir à l'appareil gouvernemental et surtout de ce qu'ils peuvent recevoir de lui.

D'abord, dans la poursuite de leurs finalités les administrations dépendent davantage du parti ministériel que des publics auxquels s'adressent leurs programmes. Ils sont davantage préoccupés de ce qui vient du sommet que de ce qui va à la base. C'est du parti ministériel que viennent les budgets et les décisions finales touchant les programmes, même si les hauts fonctionnaires peuvent influencer ces décisions. Les politiciens sont sensibles aux préférences des publics, mais l'application des mesures gouvernementales et l'information là-dessus ne sont pas les seuls objets de préoccupation des publics, et donc des politiciens.

Il y a aussi des obstacles à la transmission de l'information administrative, qui tiennent à l'organisation même des administrations, et en particulier au fait qu'un agent d'information, par exemple, dépend davantage des préférences de ses supérieurs hiérarchiques que de celles des publics qu'il informe. Le jargon administratif, le caractère très sectoriel de certains programmes sont d'autres obstacles à une information qui soit vraiment utile aux publics.

## Information gouvernementale et pouvoir

Mais des solutions existent, qui permettent à un administré qui a un problème concret face à l'administration d'obtenir l'information recherchée. Au Québec, les bureaux régionaux de Communication-Québec, par leurs services de renseignement et d'accueil, ont grandement amélioré l'accès à l'information administrative. Les bureaux de députés sont aussi un lien où beaucoup de citoyens obtiennent de l'information sur les mesures gouvernementales qui les concernent. Plus généralement de nombreux relayeurs de l'information administrative -- maires, curés, gérants de Caisses populaires, animateurs de Centres locaux de services communautaires, etc. -- sont à l'oeuvre, en collaboration dans certains cas avec les bureaux de Communication-Québec.

### Conclusion

Dans les jeux de pouvoir autour de l'information gouvernementale les politiciens et les fonctionnaires sont des acteurs très dominants par rapport aux publics. Ils sont les maîtres du jeu pour ce qui est de l'information législative, et aussi pour ce qui est de l'information ministérielle et de l'information administrative. Ils sont mieux renseignés sur les publics que les publics le sont sur eux. Car les publics parviennent difficilement à acquérir, au delà de l'intuition, les savoirs et les connaissances sur les processus gouvernementaux que possèdent les partisans et les fonctionnaires.

Cette situation indique une direction qui doit être celle des réformes en ce domaine. L'information gouvernementale doit devenir davantage publique, dans le sens qui a été donné ici à ce terme. C'est-à-dire que dans les débats autour de l'accessibilité on doit partir des finalités des publics, en essayant, bien sûr, de les concilier avec celles des partisans et des fonctionnaires qui contrôlent l'appareil gouvernemental. A cet égard le principe voulant que toute l'information gouvernementale soit publique, sauf exception, doit remplacer celui voulant que toute l'information gouvernementale soit privée, sauf exception. Et encore faut-il que les exceptions elles-mêmes soient déterminées par un principe subsidiaire voulant qu'elles soient motivées au nom de l'intérêt ultime des publics plutôt que de l'intérêt transitoire des politiciens et des fonctionnaires. Par exemple on ne divulguera pas l'information sur des négociations en cours avec un autre gouvernement, non pas tellement pour mettre les négociateurs en mauvaise posture, mais parce qu'ils risqueraient ainsi d'obtenir moins d'avantages pour leurs publics.

Autrement dit, rendre l'information gouvernementale plus accessible, c'est reconnaître son caractère très largement public. Tant il est vrai que les gouvernements sont faits pour les publics, et non les publics pour les gouvernements.

NOTES

- (1) Voir de cet auteur Le Phénomène Bureaucratique, Paris, Seuil, 1963, ainsi que L'Acteur et le Système, Paris, Seuil, 1977, écrit en collaboration avec Erhard Friedberg.
- (2) Jay W. Forrester, Principles of Systems, Cambridge, Mas. Wright-Allen, 1972.
- (3) Gregory Bateson, Vers une Ecologie de l'Esprit (2 tomes), Paris, Seuil, 1977 et 1980.
- (4) Anthony Downs, An Economic Theory of Democracy, New York, Harper, 1957.
- (5) Voir en particulier William A. Niskanen, Bureaucracy and Representative Government, Chicago, Aldine-Atherton, 1971, et pour des finalités plus complexes, Anthony Downs, Inside Bureaucracy, Boston, Little Brown, 1967.
- (6) Sur les différentes étapes des politiques gouvernementales, voir Charles O. Jones, An Introduction to the Study of the Public Policy, 2nd edition, North Scituate, Mass., Duxbury, 1977