
Une école pour les politiciens et leur personnel politique

par Chris Arterton

Dans les discussions à propos de questions aussi diverses que le comportement éthique, la reddition de comptes et l'apathie des électeurs, on revient souvent à des questions d'éducation. Que font nos écoles et nos universités pour aborder les problèmes qui ont surgi dans les processus politiques qui sont à la base de notre démocratie? Le présent article porte sur la création et la gestion d'un institut consacré à la formation systématique des politiciens et des personnes qui s'intéressent à travailler pour eux.

L'instauration, dans une université, d'un programme d'enseignement officiel de la politique qui débouche sur un diplôme risque de soulever beaucoup de controverse. Aux États-Unis, de nombreuses personnes très en vue ont exprimé des doutes à l'égard de la création d'une école professionnelle de la politique. Par exemple, lorsque l'école que je dirige a été inaugurée à Washington, le président de l'American Association of Political Consultants a tourné en dérision l'idée d'une maîtrise en politique. Un peu plus tard, George Stephanopolus, proche conseiller de Bill Clinton, aurait dit que la politique ne s'apprenait pas dans une salle de classe. C'était juste avant qu'il ne quitte la Maison-Blanche pour aller enseigner la politique à l'Université Columbia.

À l'autre extrémité de l'échiquier, des universitaires ont souvent décrié le programme enseigné, estimant qu'il est moins respectable qu'un programme d'études qui vise le développement de théories. Au cours des 30 dernières années, les sciences politiques aux États-Unis sont devenues de plus en plus abstraites et tournées vers la théorie, et les tenants de cette tendance estiment qu'un programme d'enseignement des rouages de la politique constitue une mesure rétrograde.

Enfin, un grand nombre de journalistes ont critiqué l'idée d'une école consacrée à la formation d'autres doreurs d'image, manipulateurs de médias et « chasseurs d'opinion ». L'hostilité à l'égard de la politique et des politiciens se transforme en mépris pour le processus qui vise à en former des pareils.

Néanmoins, malgré toutes les critiques, l'école supérieure de gestion politique a pris de l'expansion et prospéré au cours des 10 dernières années. Les étudiants y sont venus en nombre croissant et ont terminé leurs études pour ensuite poursuivre des carrières prometteuses et fructueuses. À mon avis, en comparaison de leurs prédécesseurs, ils s'occupent aujourd'hui de politique avec une plus grande habileté, plus tôt dans leur carrière, et avec un sens de l'éthique plus aiguisé.

L'école a été créée parce que nous étions convaincus que l'action politique démocratique a changé considérablement au cours des 30 dernières années. Elle est devenue de plus en plus spécialisée et dominée par des connaissances et un savoir-faire techniques.

a nouvelle action politique dépend de plus en plus des ordinateurs, des télécommunications, de la gestion, des règles de droit, de la télévision et de compétences en recherche statistique.

Bien que ces développements soient plus observables aux États-Unis, je crois que l'on peut constater que les technologies

Chris Arterton est doyen de la Graduate School of Public Management de l'Université George Washington, à Washington. L'article constitue une version légèrement modifiée de l'exposé qu'il a présenté aux premiers diplômés du Manning Centre for Building Democracy, à l'occasion d'un dîner organisé à Ottawa le 18 avril 2007.

de communication transforment l'action politique dans de nombreuses régions du monde.

Permettez-moi de partager avec vous quelques pistes de réflexion quant à la façon dont cette tendance se poursuit et pourquoi. Dans de nombreux domaines de la politique, dont le lobbying, l'organisation de campagnes électorales et la gestion de questions de fond, les anciens réseaux de contacts sont en train d'être remplacés par des moyens techniques de récolter des appuis — des moyens que l'on peut enseigner et apprendre, alors que l'habileté et la puissance des politiciens de naguère étaient enracinées dans un réseau complexe de contacts personnels.

Le cercle de ses relations était d'une importance capitale — celles qui vous rappelaient, celles de qui vous pouviez solliciter une faveur. Quoique les aptitudes en relations humaines soient toujours extrêmement importantes dans la vie politique, les différences qui caractérisent la vie politique d'aujourd'hui sont frappantes. Les politiciens contemporains récoltent des appuis, mobilisent leur base politique et assoient leur pouvoir par une utilisation habile de la câblodistribution, de la recherche par groupes de discussion, de cassettes vidéo et audio, de listes de distribution gérées par ordinateur, de communications très précisément ciblées au moyen d'outils comme des sites Web, des progiciels de courrier électronique, et ainsi de suite. Ils évoluent dans un monde où l'élaboration des lois est influencée autant par les sondages et les publicités d'opinion que par la flatterie et les démonstrations d'amitié des lobbyistes dans les allées du pouvoir.

Bref, les connaissances sont devenues tout aussi importantes que le cercle de ses relations.

Il est clair que ces changements ont entraîné la commercialisation de la politique. À mesure que les connaissances techniques engendrent la spécialisation et que les connaissances spécialisées conduisent à un savoir-faire exclusif, les personnes et les entreprises qui les possèdent peuvent faire payer leurs services.

Il s'ensuit une prolifération de conseillers politiques. Aujourd'hui, la réussite en politique et même l'accès aux détenteurs du pouvoir dépendent de plus en plus de l'acquisition du savoir-faire que l'on enseigne dans des établissements comme la Graduate School of Public Management. Puisque cette tendance à la réalisation de l'action politique par l'intermédiaire des technologies de communication est, à mon avis, irréversible, il faudrait que nous apprenions comment mener une véritable politique de débat public, de sensibilisation, de choix responsable et de reddition de comptes dans l'espace qu'occupent les technologies de communication. Cela veut dire forcément qu'il faudra se soucier de la multiplication des spécialisations dans le

domaine de la communication politique, et de la diminution de l'efficacité du dilettantisme.

Je reviendrai plus loin sur le pour et le contre de cette évolution, mais, pour l'instant, permettez-moi d'approfondir cette question sans aborder les aspects positifs et négatifs de ce changement.

Le fond du problème qui nous occupe est d'examiner le rôle que peut jouer l'éducation institutionnelle pour préparer les jeunes à une carrière politique. Je ferai cinq suggestions.

D'abord, les programmes éducatifs fournissent l'occasion d'acquérir des connaissances étendues et de tirer profit des enseignements de l'expérience pratique par l'étude. Au cours d'une année, les étudiants apprennent :

- comment lire et utiliser les données d'un sondage;
- comment créer, filmer et monter des publicités télévisées;
- comment créer une organisation sur le terrain pour entrer en contact avec les électeurs;
- comment concevoir une campagne efficace au moyen d'un site Web et d'un progiciel de courrier électronique;
- comment développer et utiliser une base de données politique;
- comment utiliser les sites Web de réseautage social pour obtenir les meilleurs résultats;
- comment gérer des ressources humaines dans le contexte mouvementé d'une campagne électorale, etc.

Comme les compétences et les techniques utilisées en politique ont toutes tendance à se renforcer mutuellement, je crois profondément à la valeur de l'étendue des connaissances politiques que l'éducation permet d'acquérir. Il faut de nombreuses années dans divers postes pour acquérir toutes les compétences et maîtriser toutes les techniques, d'autant plus que la tendance est de consacrer sa carrière dans un domaine politique spécialisé. Donc, en plus de donner à nos étudiants une formation de pointe dans ces domaines d'expertise en pleine expansion, le programme leur permet de devenir des consommateurs avertis qui connaissent bien une panoplie d'applications efficaces et vraiment nécessaires.

Par exemple, bon nombre de nos étudiants ne deviendront jamais des sondeurs, mais ils sauront à quoi s'attendre d'un sondeur, ce qui différencie une bonne question d'une mauvaise, et comment interpréter les données afin d'améliorer leur efficacité.

Toutefois, le corps enseignant de mon école ne croit pas qu'un diplôme peut remplacer l'expérience sur le terrain. Nous croyons plutôt que les deux sont nécessaires. L'expérience sur le terrain est indispensable pour s'assurer qu'un sens de la réalité pratique confère un sens aux leçons que nous enseignons. Elle donne aussi jugement et perspective à l'application des compétences acquises en salle de classe. Par ailleurs, nous avons constaté que l'étude systématique de la politique peut contribuer à consolider les acquis de

l'expérience. Nos étudiants actuels et anciens gravissent l'échelle du succès plus rapidement que s'ils n'avaient pas effectué ces études.

Un deuxième avantage important et opportun de la création d'un programme d'études institutionnel en politique, c'est qu'il peut être largement partagé, contrairement à l'expérience politique personnelle qui, par définition, exclut cette possibilité. Cette année, plus de la moitié des étudiants de la Graduate School of Public Management sont des femmes. En outre, il y a un grand nombre d'étudiants issus de groupes minoritaires et un nombre croissant de candidats en provenance de démocraties émergentes, dont beaucoup de l'Amérique latine. Nous avons même des étudiants qui proviennent de démocraties très développées comme le Canada.

Un troisième aspect positif de l'éducation politique institutionnelle a trait à l'importance de distinguer les connaissances sur le fonctionnement de la politique des préférences partisans quant aux résultats de l'action politique. Je dois faire preuve de prudence, car je crois que, tout compte fait, les idées sont plus puissantes que les techniques. La politique partisane et les prises de position chaudement défendues importent au plus haut point pour les rouages de la démocratie.

Néanmoins, je crois que la partisanerie surchauffée et l'amélioration de la conception des messages peuvent devenir enivrantes et porter les intervenants à croire qu'ils peuvent créer des réalités en prônant adroitement et vigoureusement leur rhétorique d'une manière soutenue. Pour inverser cette tendance, il faut des contacts directs avec des pairs et des professeurs qui ont des vues opposées.

Il est également vrai que la partisanerie peut déformer la façon de concevoir la façon dont le système politique devrait fonctionner et porter les intervenants à vouloir changer les institutions politiques pour atteindre des objectifs partisans. Toutefois, ces tentatives de modifier (ou de dénaturer) le processus politique afin de prédéterminer les résultats ne servent qu'à saper la légitimité des institutions politiques et à affaiblir la démocratie.

Je suggère plutôt que l'apprentissage de compétences politiques dans un cadre universitaire permet de partager les connaissances, sans distinction de ligne de parti, ce qui favorise le respect et la cordialité entre personnes qui sont en désaccord sur le plan politique, et incite les intervenants à faire preuve d'un professionnalisme plus grand. Nous avons constaté de nombreux cas d'étudiants qui sont devenus des amis intimes pendant leurs études et qui consacreront leur vie professionnelle à s'opposer politiquement. Ces amitiés survivent après leur départ de l'école et servent à renforcer le sentiment d'appartenance à une communauté professionnelle qui transcende les différences partisans.

Je devrais aussi admettre franchement qu'il s'agit d'un domaine où une école de politique ne peut pas répondre à tous

les besoins de formation des jeunes dirigeants politiques. Pour réussir, ils doivent avoir un but bien précis. Ils doivent savoir pourquoi ils travaillent en politique. À la Graduate School of Public Management, les idées partisans nous divisent, alors que l'étude du processus politique nous unit. Par conséquent, nous avons tendance à nous concentrer sur l'étude et à ignorer les divisions. Nous n'avons pas encore trouvé la façon d'enseigner, de discuter et d'examiner soigneusement les idées et les idéologies qui constituent le moteur de la politique. Nous devons réfléchir à la manière de sensibiliser les jeunes dirigeants politiques aux idéaux et aux points de vue qui découlent de l'engagement envers des valeurs sociales, sans créer de profondes divisions entre les étudiants et les professeurs. Les universités peuvent jouer un rôle, dans la mesure où l'accent est mis sur l'analyse de l'efficacité des techniques politiques. C'est l'essence de mon quatrième argument pour l'éducation politique. Puisque nous pouvons aborder des sujets en profondeur au cours d'une année d'études, nos étudiants n'apprennent pas seulement ce qui s'est passé dans une situation donnée. Nous, les professeurs, espérons qu'ils ne sauront pas seulement copier ce que d'autres ont fait. Nous voulons qu'ils sachent pourquoi les choses sont faites de telle manière et pas d'une autre. Nous voulons qu'ils soient capables d'analyser des situations, de sorte qu'ils puissent innover, en plus de reproduire. Nous espérons qu'ils connaissent les raisons qui justifient l'utilisation de différentes techniques pour qu'ils soient en mesure de s'adapter plus rapidement à l'évolution des conditions.

Cinquièmement, enfin et surtout, nous croyons qu'un programme d'études institutionnel permet de prêter une plus grande attention à l'enseignement de l'éthique et des responsabilités professionnelles qui sont liées à l'utilisation d'habiletés politiques. Comme je l'ai mentionné précédemment, la politique aux États-Unis est devenue plus commercialisée au cours des 30 dernières années. Beaucoup estiment qu'il s'agit d'une tendance dangereuse. Trop souvent, les petits calculs à court terme pour assurer la victoire excluent les considérations à plus long terme sur la santé des institutions démocratiques.

Si notre système politique est profondément perturbé, que pouvons-nous faire pour y remédier?

Tout d'abord, les personnes qui travaillent dans le secteur politique aujourd'hui croient que l'opinion généralement répandue voulant que le système politique soit dysfonctionnel est erronée et irréaliste. Les politiciens contemporains soutiennent avec une certaine vigueur que le mépris actuel pour la politique n'est pas exceptionnel et qu'il en a toujours été ainsi. Certes, les preuves abondent que les propos caustiques, la déformation des faits et les intérêts personnels rongent la

démocratie américaine depuis le commencement. En fait, à Philadelphie en 1787, une vision cynique de l'homme politique a amené les pères fondateurs à introduire au sein de l'appareil étatique un partage étendu de pouvoirs qui se chevauchent, justement parce qu'ils étaient préoccupés par la tendance de l'ambition de chasser les convenances, la prudence et la responsabilité. Selon cette opinion, notre vue politique se développe comme prévu. Peut-être pas comme elle devrait, mais comme elle doit se développer.

Ce ne sont pas tant les changements de l'homme politique qui ont profondément transformé l'ère moderne que l'essor de la technologie des communications. Nous devrions aussi admettre que la population américaine ne remplit pas pleinement ses obligations. On regrette généralement le faible degré de connaissance et d'intérêt pour la vie publique. Le taux de participation est beaucoup plus bas que ce qui serait souhaitable au sein d'une démocratie en santé. Quand même, rejeter la responsabilité sur les citoyens demeure relativement vain. Manifestement, nous aimerions mieux une population intéressée, engagée, sensée et exigeante. Toutefois, le fait que nos attentes en matière de citoyenneté démocratique soient insatisfaites n'est que cela : un simple fait.

Par conséquent, nous devons réfléchir à la manière d'exercer des pressions sur les dirigeants politiques pour qu'ils se comportent de façon appropriée. Comment pouvons-nous nous y prendre?

Au plan théorique, il faut penser à un train de mesures allant de modérées à énergiques qui seraient susceptibles d'atteindre cette fin.

Des mesures de réforme modérées passeraient par les dirigeants politiques — c'est-à-dire les candidats et leur personnel, les titulaires d'une charge publique, les dirigeants des partis, les conseillers — pour qu'ils fixent eux-mêmes les limites de la bienséance qui devrait régir leur conduite. En fait, des efforts d'autoréglementation ont été tentés par des professionnels de la politique. Certains candidats ont signé des ententes avec leurs adversaires, convenant d'un plafond de dépenses électorales. D'autres ont promis en public de restreindre leur rhétorique et leur publicité électorale à des bornes déterminées.

L'American Association of Political Consultants a adopté un code de déontologie auquel tous les membres doivent adhérer, mais il n'a été invoqué qu'à de rares occasions, bien qu'un membre ait été exclu récemment en raison d'une conduite contraire à l'éthique.

Des mesures plus énergiques incluraient des tentatives de création d'un ordre professionnel auquel les membres seraient admis en fonction de leurs connaissances et d'une conduite appropriée. Le maintien du titre de conseiller politique devrait

passer par l'adoption d'un code de déontologie et la formation continue. Les cas d'inconduite seraient punissables par la radiation. Le contrôle par les pairs donnerait lieu à la création de précédents et, lentement, à la définition collective, par des conseillers politiques, de ce qui constitue une conduite éthique.

L'octroi de permis constituerait une forme de réglementation encore plus sévère. Un organisme désigné par l'État déterminerait qui pourrait offrir des services d'experts-conseils aux candidats à une charge publique. Vraisemblablement, le renouvellement du permis serait tributaire du respect d'un code de déontologie. Ce genre d'exigences établirait des règles de conduite encore plus sévères que l'autosurveillance par l'industrie.

Bien entendu, l'octroi de permis aux conseillers politiques soulève des problèmes majeurs. Il est extrêmement difficile de tracer la ligne qui sépare la liberté d'expression de la conduite d'une personne qui travaille à la défense d'intérêts politiques. L'octroi d'un permis ou d'un titre professionnel pourrait servir à limiter la liberté de parole, et cela devrait nous préoccuper.

Deuxièmement, l'expérience de l'organisme gouvernemental américain qui contrôle le financement des campagnes — la Federal Election Commission — devrait donner à réfléchir à quiconque croit qu'une institution de ce type peut réglementer efficacement la vie politique.

Les lois, les règlements et les codes de déontologie ne portent que sur la conduite, mais notre objectif réel devrait être d'imposer aux personnes œuvrant en politique des normes plus sévères. Nous voulons qu'ils fassent preuve de circonspection et de jugement. Pourtant, la plupart des personnes qui font de la politique électorale considèrent que les lois adoptées depuis 1974 constituent, pour la plupart, des inconvénients qui risquent d'être érodés et contournés grâce à des avocats habiles qui soulèvent sans cesse des questions juridiques épineuses et qui réussissent progressivement à assouplir les règles d'une conduite acceptable.

L'adoption de lois pour régler des problèmes est une réaction typiquement américaine. La réaction instinctive de beaucoup est de tenter de légiférer sur la conduite éthique.

N'importe quelle analyse objective devrait conclure que cette approche a obtenu, au mieux, des résultats mitigés. Mais peut-être qu'une conclusion plus importante est que ces lois n'abordent pas les règles de comportement que nous visons lorsque nous parlons d'éthique. Nous voulons que les titulaires d'une charge publique — les candidats, leurs conseillers et leur personnel, les représentants de groupes d'intérêts, les responsables gouvernementaux — et tous ceux qui sont engagés dans la bataille autour des politiques publiques connaissent la différence entre le bien et le mal et pas seulement la différence entre l'acte légal et l'acte illégal. En plus d'instaurer un système juridique, il faut instaurer une culture politique qui incitera les politiciens à s'imposer un code moral au lieu d'accepter à contrecœur ou de saboter de façon subtile les lois qui régissent leur conduite.

La reconnaissance d'une profession politique ne doit pas nécessairement se traduire par un ordre professionnel fermé comme ceux des avocats ou des médecins. On peut envisager une profession ouverte regroupant des intervenants qui partagent des normes et une série de propositions et de responsabilités éthiques. Ces normes fixent les limites de l'utilisation des habiletés politiques et les bornes des convenances que l'application des techniques politiques doit respecter. Il s'agit d'un rôle important — bien qu'à long terme — pour l'éducation politique en tant que stratégie d'amélioration de la politique. Au moyen de l'auto-examen et de la discussion, nos étudiants actuels et anciens et, nous l'espérons, les conseillers politiques, finiront par se considérer comme des gestionnaires de pratiques démocratiques qui sont dans l'obligation de transcender leurs devoirs à l'égard de leurs clients.

Tous les établissements universitaires possèdent une mission double : former les dirigeants de demain et produire des connaissances. Les écoles professionnelles en ajoutent une troisième : faire participer la profession concernée à un examen critique de ses valeurs, de ses mœurs et de ses impacts. La Graduate School of Public Management tente d'encourager l'auto-examen au sein de la profession politique en faisant avancer les connaissances dans le domaine, en louangeant les conduites professionnelles appropriées, en favorisant les discussions autour de l'éthique et la définition de normes professionnelles, et en consentant des efforts pour promouvoir les besoins de la société, plutôt que de répondre aux préoccupations plus exclusives des différents intervenants.

Bien sûr, la reconnaissance et l'acceptation d'un ensemble de responsabilités professionnelles en politique prendront des

décennies à établir. Personnellement, je crois qu'il faudra agir lentement pour ce qui est de faire participer ceux qui pratiquent déjà la politique. Au lieu d'aborder les questions d'éthique professionnelle les plus délicates et les plus complexes, les intervenants politiques devraient commencer par l'examen des pratiques commerciales, plus terre-à-terre. Non seulement ces questions mènent-elles au cœur du problème de la commercialisation de l'action politique, mais il est très probable que les pratiques commerciales présentent moins d'aspects grandioses de morale publique. Les progrès réalisés et la confiance établie dans ce domaine restreint pourraient ensuite se traduire en une volonté d'aborder des enjeux plus importants.

De toute façon, l'existence d'écoles pour former la prochaine génération de politiciens offre la possibilité de développer et d'enseigner des compétences pratiques. Par nature, l'enseignement institutionnel expose un secteur d'activité humaine à des discussions plus approfondies que le mentorat axé sur l'obéissance absolue qui est implicite dans le vieux réseau de contacts. S'il y a une seule raison de justifier la tour d'ivoire, cela devrait être au moins que nous offrons aux professionnels de la politique — en herbe et chevronnés — un espace de réflexion sur les obligations, les principes et les automatismes régulateurs qui devraient limiter l'utilisation des technologies et des techniques que nous enseignons. En créant un nouveau domaine d'étude, nous espérons jeter les assises de l'élaboration de solutions à long terme aux problèmes de la démocratie américaine. Selon nous, une question majeure consiste à savoir si la commercialisation peut être remplacée par la professionnalisation.