

Sous la direction de
LOUIS CÔTÉ, BENOÎT LÉVESQUE et GUY MORNEAU

ÉTAT STRATÈGE PARTICIPATION CITOYENNE



ÉTAT STRATÈGE
PARTICIPATION
CITOYENNE

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450
Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone: 418-657-4399 • Télécopieur: 418-657-2096
Courriel: puq@puq.ca • Internet: www.puq.ca

Diffusion / Distribution :

CANADA et autres pays

PROLOGUE INC.
1650, boulevard Lionel-Bertrand
Boisbriand (Québec) J7H 1N7
Téléphone: 450-434-0306 / 1 800 363-2864

FRANCE

AFPU-DIFFUSION
SODIS

BELGIQUE

PATRIMOINE SPRL
168, rue du Noyer
1030 Bruxelles
Belgique

SUISSE

SERVIDIS SA
Chemin des Chalets
1279 Chavannes-de-Bogis
Suisse



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Sous la direction de
LOUIS CÔTÉ, BENOÎT LÉVESQUE et GUY MORNEAU

ÉTAT STRATÈGE PARTICIPATION CITOYENNE

2009



Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Québec (Québec) Canada G1V 2M2

*Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec
et Bibliothèque et Archives Canada*

Vedette principale au titre :

État stratège et participation citoyenne

Textes présentés lors d'un colloque tenu à Montréal les 5 et 6 octobre 2006.

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7605-2402-6

1. Politique publique - Québec (Province) - Congrès. 2. Politique publique - Québec (Province) - Participation des citoyens - Congrès. 3. Québec (Province) - Administration - Congrès. 4. Services publics - Québec (Province) - Congrès. 5. État - Congrès.
I. Côté, Louis, 1949- . II. Lévesque, Benoît, 1939- . III. Morneau, Guy.

JL249.5.P64E72 2009 320.609714 C2009-940748-5

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIE) pour nos activités d'édition.

La publication de cet ouvrage a été rendue possible grâce à l'aide financière de la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC).

Intérieur

Mise en pages: INTERSCRIPT

Couverture

Conception: RICHARD HODGSON

Illustration: LAURENCE CARON

Foule bleue, 2005, huile sur toile, 73 cm × 54 cm.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2009 9 8 7 6 5 4 3 2 1

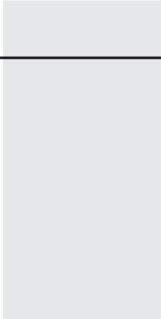
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

© 2009 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 3^e trimestre 2009

Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada
Imprimé au Canada

TABLE DES MATIÈRES

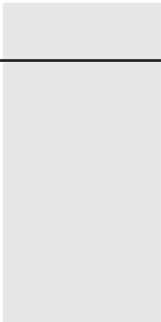


INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1	
L'État stratège, la citoyenneté active, la démocratie plurielle et la gouvernance partagée.	11
<i>Louis Côté et Benoît Lévesque</i>	
1. L'État stratège	12
2. La citoyenneté active	20
3. La démocratie plurielle	40
4. La gouvernance partagée	51
PARTIE 1	
UNE GOUVERNE RENOUVELÉE	71
CHAPITRE 2	
L'État stratège ou les enjeux d'une nouvelle social-démocratie québécoise	73
<i>Joseph Yvon Thériault</i>	
1. Les trois régimes de régulation de l'État moderne	74

2. L'État stratège, une alternative solidaire au post-providentialisme	78
3. L'État stratège et l'énigme du peuple	80
4. Le déficit politique	83
5. Maintenir l'universalité citoyenne	84
6. Redonner sens au sujet politique	85
7. L'intrication québécoise du pôle solidaire et du pôle national.	86
CHAPITRE 3	
Jusqu'ici tout va bien! Les modèles québécois et scandinave face à la concurrence mondiale	91
<i>Stéphane Paquin</i>	
1. La Suède, la Finlande et le Danemark face à la mondialisation	95
2. Les réformes de l'État.	97
3. La révision des politiques sociales.	100
4. Le modèle danois de la « flex-sécurité »	100
5. Des succès du modèle québécois...	102
6. ... aux nouveaux défis	109
CHAPITRE 4	
Une fonction publique capable de soutenir un État stratège.	117
<i>James Iain Gow</i>	
1. Les contours du sujet	118
2. Les trois aspects à analyser	120
3. Le souhaitable et le faisable.	125
CHAPITRE 5	
Des lieux de concertation en évolution	135
<i>Alain Noël</i>	
1. Entre l'État minimal et l'État institutionnalisé.	137
2. Un modèle déjà stratège	139
3. Les pactes sociaux pour la compétitivité et la solidarité.	143
CHAPITRE 6	
Des lieux de concertation en évolution – Commentaire du texte d'Alain Noël.	153
<i>Gérald Larose</i>	
1. L'importance des mécanismes de concertation	154
2. La linéarité des mutations de la gouvernance étatique	155
3. La véritable portée de la Révolution tranquille au Québec	157
4. La tentation du retour à l'ordre ancien	159

PARTIE 2	
UNE PRODUCTION ET UNE LIVRAISON DE SERVICES PUBLICS DÉCENTRALISÉES	163
CHAPITRE 7	
La réingénierie civique des services décentralisés dans un État stratège	165
<i>Gérard Divay</i>	
1. Un rôle de servant pour les services publics locaux dans un État stratège?	166
2. Des services publics décentralisés aux biens collectifs de responsabilité territoriale	169
3. Les compétences transversales d'un État stratège	191
4. Du quadrillage de l'espace par les services publics au maillage du territoire par l'action collective démocratique.	199
CHAPITRE 8	
Une démocratie de coopérants: utopie ou miroir aux alouettes? – Commentaire du texte de Gérard Divay	207
<i>Robert Bisailon</i>	
1. L'action étatique	208
2. Les services publics décentralisés	208
3. Les voies d'amélioration	210
CHAPITRE 9	
Passer de l'État itératif à l'État stratège: propositions pour repenser les organismes autonomes de l'État québécois	213
<i>Luc Bernier</i>	
1. Quel État avons-nous, quel État voulons-nous?	214
2. Un État stratège ? Quels organismes?.	217
3. Et si nos querelles constitutionnelles étaient obsolètes?.	221
4. Rationalité limitée, itérations et entrepreneuriat	224
CHAPITRE 10	
Vers un État stratège partenaire de la société civile.	235
<i>Yves Vaillancourt</i>	
1. L'État stratège classique d'une certaine littérature française	238
2. Deux courants de littérature qui aident à conceptualiser un État stratège partenaire de la société civile	243
3. L'héritage québécois en politiques sociales et l'État stratège plus ou moins partenaire de la société civile	254
NOTICES BIOGRAPHIQUES	275

INTRODUCTION¹



Louis Côté, Benoît Lévesque et Guy Morneau

Avant d'introduire les diverses contributions qui constituent cet ouvrage, rappelons tout d'abord le contexte dans lequel s'est affirmée cette thématique de l'État stratège et de la gouvernance partagée.

La place de l'État : une évolution contrastée

Si le XIX^e siècle a été celui de l'État du laisser-faire, le XX^e siècle – un siècle plus court que le précédent, comme nous le rappelle Habermas (2000) – aura été celui de l'État qui adopte des politiques non seulement sociales, mais également économiques et industrielles, de l'État régulateur, voire

1. Les auteurs tiennent à souligner le travail de Danielle Landry, Patricia Caron, Corinne Sarian et Marc Cambon dans la réalisation de cet ouvrage.

de l'État coordonnateur tout au moins dans certains pays (Hall et Soskice, 2001). Or à partir des années 1980, la crise structurelle qui a touché toutes les économies et la mondialisation des marchés et de la production soulèveront un questionnement au sujet de la nature des interventions de l'État dans l'économie et le social, et pousseront certains à prôner un retour à la régulation marchande. Cette remise en question des modes d'intervention de l'État avait déjà été amorcée au cours des années 1970 par les « nouveaux mouvements sociaux » dans une perspective d'approfondissement démocratique sinon d'autogestion (Boltanski et Chiapello, 1999; Touraine, 1984; Melucci, 1989; Offe, 1997). Cette critique de gauche « se fondait sur une tradition de pluralisme social, non d'un individualisme radical » et elle a « conduit à un projet politique de socialisation – remise du bien public aux différentes collectivités – non à un projet politique de privatisation – remise du bien public à l'entrepreneur individuel » (Thériault, 1995, p. 102). Elle s'est conjuguée à des demandes de décentralisation de la part des régions et a conduit à l'émergence au sein de la société civile d'une nouvelle génération d'entreprises d'économie sociale qui se sont affirmées notamment dans les services aux personnes (Lévesque, 2007).

Depuis 1980, le contexte a évolué rapidement. Si, de l'avis général et comme nous l'avons rappelé, les années 1980 ont été celles du marché, certains analystes actuels considèrent que les années 1990 ont plutôt été celles des réseaux, de la société civile et du partenariat, alors que les années 2000 s'affirmeraient comme celles d'un retour de l'État, même s'il s'agit d'un État en redéfinition. Chose certaine, le paysage politique qui s'impose aujourd'hui est plus complexe que celui qui prévalait auparavant. Il est marqué non seulement par l'accélération de la mondialisation – ce qui n'exclut pas des remises en cause importantes de ce processus en cours –, mais également par le passage de la société industrielle à la société informationnelle fondée sur la maîtrise des savoirs et de la technologie, l'approfondissement de la dynamique démocratique qui génère une forte aspiration à l'autonomie et une multiplication des acteurs collectifs, la rupture démographique qui entraîne le vieillissement de la population, sans oublier les fortes contraintes financières et budgétaires que subissent toujours les États. Ce nouveau paysage est celui de la complexité et des interdépendances multiples qui rendent l'exercice du gouvernement plus malaisé et obligent les États à revoir leur rôle et leurs modalités d'intervention. Pour les sociétés comparables au Québec – petite population, niveau de vie élevé, forte intégration à l'économie mondiale, État-providence considérablement

développé, culture politique égalitariste –, le défi consiste plus précisément à répondre, de façon durable, aux exigences conflictuelles de la compétitivité et de la solidarité sociale (Côté, 2007). En raison de leur expérience non hégémonique, de leur fragilité et de leur insécurité identitaire, les « petits pays » sont contraints à l'expérimentation et à l'innovation, tout en étant « de formidables révélateurs de processus sociaux » (Thériault, 2006, p. 91).

Le débat sur le « modèle » québécois

Au Québec, le débat entourant la place de l'État s'est polarisé au cours des dernières années sur la question du modèle québécois. S'y sont affirmées deux lectures différentes de l'évolution du Québec depuis la Révolution tranquille. Certains, percevant une continuité ininterrompue depuis les années 1960 jusqu'à la période actuelle, avancent l'existence d'un immobilisme et d'un blocage (Boyer, 2007 ; Migué, 1998 ; Institut économique de Montréal, 2001 ; Palda, 1994), là où d'autres mettent en évidence les nombreuses expérimentations et innovations, tout en avouant que ces dernières ont connu maintes difficultés dans leur diffusion et n'ont pas été suffisamment intégrées dans une vision d'ensemble (Côté, 2003 ; Côté, Lévesque et Morneau, 2005 ; Guay et Marceau, 2005 ; Lévesque, 2003, Rigaud, 2008). La comparaison de ces deux analyses opposées est certes riche en ce qu'elle soulève des questions fondamentales se rapportant au rôle de l'État et au rapport de l'État à la société civile.

Quant à son rôle, les partisans de la première analyse considèrent l'État comme « trop présent », trop interventionniste, trop contrôlant et trop engagé dans l'opérationnel, là où les tenants de la seconde l'estiment « trop absent » sur le plan de la vision, de l'anticipation, du leadership, de l'animation et de la mobilisation des forces vives. Dès lors, une première question se pose : l'idée d'un État stratège ne pourrait-elle pas favoriser un dialogue entre les deux visions, voire la conjugaison de certains éléments présents dans l'une ou dans l'autre ?

Pour ce qui est de la relation que l'État doit entretenir avec la société civile, les partisans de la première analyse, arguant que les groupes organisés (notamment les syndicats, les associations, les groupes de femmes, les groupes communautaires et environnementaux) iraient à l'encontre de l'intérêt général en rejetant par exemple presque systématiquement les projets de développement économique d'envergure,

jugent que l'État devrait se tenir à l'écart. Pour leur part, les défenseurs du deuxième discours, percevant ces mêmes groupes organisés comme une force plutôt qu'une faiblesse, une sorte de boussole indispensable pour une société désireuse de s'orienter vers le développement durable, considèrent que l'État devrait être à leur écoute. D'où une nouvelle question : un État ouvert à la participation citoyenne ne permettrait-il pas de transformer les oppositions en tension créatrice ? Cela suppose bien sûr que l'on puisse articuler démocratie représentative et démocratie participative.

Les deux positions que nous venons d'évoquer ont été largement diffusées au cours des dernières années, dans le premier cas, par le manifeste *Pour un Québec lucide* (2005), dans l'autre, par le manifeste *Pour un Québec solidaire* (2005). D'aucuns, provenant notamment du mouvement coopératif, ont même proposé de fondre ces deux positions en une seule en lançant l'idée d'un « Québec lucide et solidaire ». Dans le cadre de l'École d'été 2006 de l'Institut du nouveau monde², des jeunes ont pris position en faisant preuve d'imagination, mais sans soulever le débat à l'échelle de la société. L'ensemble de ces manifestes témoigne d'un sentiment d'urgence, mais révèle aussi de l'impatience devant un gouvernement qui, ayant annoncé des bouleversements cruciaux, n'a pas réussi à amorcer quelque changement fondamental que ce soit. En ce sens, ces divers cris – l'un des manifestes des jeunes est intitulé *Manifeste du cri primal* – expriment le désir partagé de voir relevés des défis majeurs comme ceux du vieillissement de la population ou du développement durable. L'accomplissement d'un tel souhait ne ferait pas disparaître les conflits pour autant, mais il permettrait de mobiliser les forces vives dans une même direction comme cela fut le cas dans les années 1960. Cette référence historique laisse entrevoir la nécessité d'une sorte de contrat social qui, sur la base de compromis sociaux tenant compte de notre rapport au monde historiquement constitué mais aussi des générations futures, définirait les grands objectifs à poursuivre. Survient alors une troisième question : anticiper l'avenir et dégager une vision commune des grands défis et enjeux de manière à mobiliser l'ensemble de la société ne suppose-t-il pas la mise en place d'un État stratège ouvert à la participation citoyenne ?

2. Voir les manifestes des jeunes sur le site de l'Institut du nouveau monde et le communiqué *Début global. Debout ! Arrêtons de pelleter des nuages et sortons du cercle vicieux, disent les jeunes.*

Un projet entrepris par L'Observatoire de l'administration publique

Les recherches que L'Observatoire de l'administration publique de l'École nationale d'administration publique a menées sur l'évolution du modèle québécois de gouvernance sont le dernier élément du contexte dans lequel cette hypothèse d'un État stratège ouvert à la participation citoyenne a été formulée. À l'automne 2002, une vingtaine d'universitaires et de praticiens se sont réunis lors d'un séminaire portant sur les caractéristiques et l'évolution du modèle québécois de gouvernance³. En 2004, Louis Côté, Benoît Lévesque et Guy Morneau ont entrepris une recherche sur les transformations passées et les mutations prévisibles en matière de gouverne et de gestion publique au Québec. Des entrevues avec vingt-huit acteurs clés (personnes ayant exercé des fonctions ministérielles, anciens hauts fonctionnaires, leaders du monde associatif, chefs syndicaux, dirigeants du monde de l'entreprise coopérative ou privée) ont constitué la première phase de la recherche au printemps 2004. L'analyse de leurs propos a ensuite été présentée dans un rapport intitulé *L'évolution du modèle québécois de gouvernance: le point de vue des acteurs*. L'examen et la mise en perspective de leurs points de vue sur la place et le rôle de l'État et sur la participation citoyenne sont proposés dans un autre texte: *La gouvernance du Québec: rôle de l'État et participation citoyenne*⁴. Lors d'une deuxième étape, au printemps 2005, des groupes de discussion ont été formés dans le but d'échanger sur cinq thèmes: la place de l'État et la participation citoyenne; le développement économique et régional, et le rôle de l'État; les services de santé et le rôle de l'État; l'éducation et la culture, et le rôle de l'État; la structure et le fonctionnement de l'administration publique. Cinquante-cinq individus, praticiens et universitaires issus de différents domaines, ont participé aux discussions. Ils devaient réagir aux divers constats et apprécier les souhaits exprimés par les interviewés au sujet de l'évolution prévisible du thème proposé. Des textes avaient été produits pour chaque groupe de discussion. En nous appuyant sur les avis recueillis et en considérant les manifestes, nous avons publié un court article pour le grand public intitulé «Les conditions gagnantes pour un changement en profondeur: une

3. Les analyses examinées lors du séminaire ont été par la suite présentées dans le numéro spécial de la revue *Télescope*, vol. 10, n° 2, 2003.

4. Ces deux documents et ceux évoqués par la suite sont accessibles sur le site de L'Observatoire à l'adresse suivante: <<http://www.enap.ca/enap-fra/observatoire/obs-gouvernance.html>>. Remanié, le texte «L'évolution du modèle québécois de gouvernance: le point de vue des acteurs» est paru en 2007 dans la revue *Politique et sociétés*, vol. 26, n° 1.

vision partagée, une gouvernance appropriée et un État stratège⁵ ». Enfin, les 5 et 6 octobre 2006, nous avons organisé à Montréal un colloque intitulé *Pour un État stratège ouvert à la participation citoyenne* pour permettre à des leaders d'opinion, des chercheurs et des acteurs socioéconomiques, politiques ou administratifs de partager leur vision et d'enrichir leur réflexion sur la transformation du modèle québécois de gouvernance. Ce sont les conférences prononcées à cette occasion et certains commentaires formulés à leur suite qui constituent la matière du présent ouvrage. Celui-ci entend donc soumettre à l'examen d'autres chercheurs et praticiens ces réflexions sur une transformation de la gouverne au Québec qui fasse appel à un État stratège et à la participation citoyenne.

Le plan du collectif

Dans un premier chapitre, Benoît Lévesque et Louis Côté balisent le terrain en introduisant les notions d'État stratège et de participation citoyenne. Ils appréhendent le concept de stratégie moins dans son application aux problèmes de management ou de gestion des organisations qu'en rapport aux questions de nature plus institutionnelle touchant la place de l'État et le rapport entre l'État et la société. Conjuguant État stratège et participation citoyenne, ils considèrent cette dernière sous l'angle d'un élargissement et d'un approfondissement de la démocratie. Les contributions qui suivent sont regroupées en deux grandes parties, l'une touchant la gouverne, l'autre, la production et la prestation de services publics.

Parmi les cinq textes de la première partie, les deux premiers traitent de l'État stratège. On y rencontre d'abord Joseph-Yvon Thériault qui se questionne sur la manière d'adapter les exigences de la démocratie et de la solidarité aux fluidités nouvelles de la régulation post-providentialiste, particulièrement au Québec où la culture politique s'est historiquement affirmée comme plus collectiviste. Thériault conçoit l'État stratège comme une option solidaire de l'État néolibéral, c'est-à-dire un État qui conserve des fonctions régulatrices sur les plans social et économique, mais qui intervient de façon plus stratégique tout en se posant comme facilitateur et partenaire. Pour lui, cette possibilité implique un contrat social qui fixe le rapport État/société ou la place de l'État, contrat qui

5. Voir *Le Soleil*, 7 novembre 2005 ; *Le Devoir*, 9 novembre 2005 ; *Réseaux*, octobre-novembre 2005.

nécessite en amont une démocratie vivante qui confère du sens au sujet politique, l'État-nation. Autrement dit, l'État stratège pourrait être une option pour autant qu'il revalorise le politique comme lieu délibératif de la construction du bien commun, qu'il maintienne la solidarité citoyenne et qu'il sache redonner du sens au sujet politique détenteur de la souveraineté.

Stéphane Paquin explore la même question, mais d'un point de vue comparatiste. Convaincu que les petits États interventionnistes ne sont pas nécessairement condamnés par le nouveau contexte économique mondial, il rappelle la réussite des pays scandinaves qui ont su conjuguer croissance économique avec justice sociale. Il ne faudrait pas oublier, nous rappelle-t-il, que cette réussite a été le fruit des réformes majeures qui ont touché l'État et l'ensemble des politiques économiques et sociales. Il insiste enfin sur l'absence actuelle au Québec de consensus quant aux changements à opérer afin de pouvoir relever les défis auxquels nous sommes confrontés.

James Iain Gow, auteur du troisième chapitre, s'intéresse à la fonction publique comme soutien d'une gouverne renouvelée. Selon Gow, si les réformes administratives en cours depuis quelque vingt-cinq ans connaissent un succès relatif sur le plan opérationnel – allègement du cadre réglementaire, flexibilité, efficacité et amélioration du service aux citoyens –, elles peuvent en revanche avoir des incidences négatives sur celui de la gouverne. Le modèle d'individualisation emprunté au marché (citoyens/clients, gestionnaires sous contrat, fonctionnaires traités selon leur rendement) risque d'aller à l'encontre d'une culture politique et administrative commune, alors que la décentralisation est susceptible de politiser davantage les rapports entre fonctionnaires et élus, d'affaiblir les contrôles démocratiques et de complexifier la reddition de comptes. Il faut donc prendre garde à maintenir les acquis que représente une fonction publique professionnelle, dédiée au soutien et au fonctionnement de l'État démocratique.

Les deux derniers textes de la première partie examinent la question de la concertation. Pour Alain Noël, l'État stratège n'est pas lié à une orientation donnée. Selon les éléments ou les facteurs qu'ils valorisent, les modèles étatiques s'opposent nettement, depuis le modèle américain qui préside à une montée ahurissante des inégalités jusqu'aux modèles européens qui cherchent à préserver et à bonifier les acquis sociaux. Sources de différenciation, ces valorisations composent autant de cultures politiques. Se référant à la trajectoire historique québécoise, Noël dégage quatre

éléments qui ont selon lui profondément marqué la culture politique d'ici : la recherche d'égalité, la quête de solidarité, l'action collective et la confiance en l'État. Réagissant à Noël, Gérard Larose insiste sur l'importance des mécanismes ou des processus par lesquels les choix de société s'effectuent. La concertation, dit-il, se colore différemment selon que l'État est hégémonique ou humble, que les acteurs incluent ou non la société civile en plus du trio État/monde syndical/monde patronal, que la démocratie est ouverte ou non à la participation et à la délibération. Il regrette que l'on en soit revenu au Québec à l'ancien modèle de l'État hégémonique centralisé.

Dans la seconde partie, laquelle traite de la production et de la prestation des services publics, les deux premiers auteurs s'intéressent à la décentralisation territoriale. De prime abord, Gérard Divay prend appui sur deux refus pour développer sa pensée. Il récuse d'abord le modèle de l'État stratège qui, concevant l'État comme une entreprise de services et se fondant sur la dichotomie stratégie/opérations, réserve la stratégie au central et renvoie l'opérationnel au local. Divay suggère au contraire que la génération des biens collectifs suppose que les interactions entre le local et le central empruntent un mode partenarial et non strictement hiérarchique. Puis, réfutant la dichotomie État stratège/État ouvert à la participation citoyenne, il avance qu'en plus de constituer une valeur intrinsèque dans une société démocratique avancée, la participation citoyenne se révèle être le meilleur moyen d'initier de nouvelles façons de traiter les enjeux de société. En commentaire au propos de Divay, Robert Bisailon insiste sur l'intersectorialité qui lui semble être la clé de voûte permettant d'assurer une action concertée des services publics locaux, services malheureusement encore fortement déconnectés les uns des autres. Bisailon énonce également des questions que la transformation des relations État/collectivités territoriales soulève : où se situent les fonctions d'arbitrage ? Quel garde-fou garantira la protection du bien commun ? Les territoires doivent-ils disposer d'un levier fiscal autonome ? Quel type d'imputabilité doit-on instaurer ?

Luc Bernier se penche ensuite sur les sociétés d'État, l'un des rares instruments de politique économique dont disposent toujours les États fédérés dans le contexte de mondialisation économique actuel. Encore faut-il que ces établissements participent à l'atteinte d'objectifs de politique publique. Or, selon lui, les Québécois se sont plus souvent interrogés sur l'existence et le nombre de ces sociétés d'État, que sur leurs finalités. C'est une révision de celles-ci par l'État québécois que souhaite Bernier.

La dernière contribution est celle d'Yves Vaillancourt qui réfléchit sur le partenariat État/société civile. Il insiste sur la nécessaire distinction entre un État qui, se voulant minimal, abdique ses responsabilités en matière de régulation pour s'en remettre au marché et un État qui favorise la participation des acteurs socioéconomiques à la coconstruction et à la mise en œuvre des politiques publiques. Vaillancourt nous rappelle que, en voulant corriger les défauts de l'État supplétif qui l'avait précédé, l'État social qui a prévalu au Québec depuis les années 1960 a généralement été porté à refuser l'influence des acteurs de la société civile. Si au cours des années 1990 certaines réformes économiques ou sociales ont démontré une ouverture de la part de l'État, celle-ci est demeurée relativement timide et surtout, comme on a pu le constater par la suite, réversible.

Bibliographie

- BOLTANSKI, L. et É. CHIAPELLO (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- BOUCHARD, L. et al. (2005). *Pour un Québec lucide*, <www.pourunquebecclucide.com/documents/manifeste.pdf>.
- BOYER, M. (2007). *La performance économique du Québec: constats et défis (III)*, Montréal, CIRANO.
- CÔTÉ, L. (2007). «La gouvernance dans tous ses états [Éditorial]», *Télescope*, vol. 13, n° 2, p. III-VII.
- CÔTÉ, L. (2003). «L'étude des modèles nationaux de gouvernance: le cas québécois», *Économie et solidarité*, vol. 34, n° 2, p. 95-117.
- CÔTÉ, L., B. LÉVESQUE et G. MORNEAU (2005). *L'évolution du modèle québécois de gouvernance: le point de vue des acteurs*, Québec, École nationale d'administration publique.
- CÔTÉ, L., B. LÉVESQUE et G. MORNEAU (2007). «L'évolution du modèle québécois de gouvernance: le point de vue des acteurs», *Politique et sociétés*, vol. 26, n° 1, p. 3-26.
- GUAY, A. et N. MARCEAU (2005). *Réponses aux détracteurs du « modèle québécois »: Le Québec n'est pas le cancre économique qu'on dit*, <http://www.inm.qc.ca/pdf/annuaire_2005_009.pdf>.
- HABERMAS, J. (2000). *Après l'État-nation: une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard.
- HALL, P. et D. SOSKICE (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.

- INSTITUT ÉCONOMIQUE DE MONTRÉAL (2001). « Taille de l'État et richesse des québécois », *Les notes économiques*, février (voir le site de l'IEDM : <www.iedm.org>).
- LÉVESQUE, B. (2007). *Un siècle et demi d'économie sociale au Québec : plusieurs configurations en présence (1850-2007)*, Montréal, Cahier du CRISES (n° ET0703).
- LÉVESQUE, B. (2003). « Mondialisation, démocratie plurielle et économie sociale et solidaire », *Économie et Solidarité*, Hors série, p. 103-121.
- MELUCCI, A. (1989). *Nomads of the Presents : Social Movements and Individual Needs in the Contemporary Society*, Londres, Hutchinson Radius.
- MIGUÉ, J.-L. (1998). *Étatisme et déclin du Québec : bilan de la Révolution tranquille*, Montréal, Les Éditions Varia.
- OFFE, C. (1997). *Les démocraties modernes à l'épreuve*, Paris, L'Harmattan.
- PALDA, F. (dir.) (1994). *L'État interventionniste : le gouvernement provincial et l'économie du Québec*, Vancouver, The Fraser Institute.
- RIGAUD, B. avec la coll. de L. BERNIER, L. CÔTÉ, J. FACAL et B. LÉVESQUE (2008). *La politique économique québécoise entre libéralisme et coordination*, Québec, L'Observatoire de l'administration publique.
- TOURAINÉ, A. (1984). *Le retour de l'acteur*, Paris, Seuil.
- THÉRIAULT, J.-Y. (2006). « Petit pays et gouvernance », *Télescope*, vol. 13, n° 2, p. 89-93.
- THÉRIAULT, J.-Y. (1995). *L'identité à l'épreuve de la modernité*, Moncton, Les Éditions de l'Acadie.

L'ÉTAT STRATÈGE, LA CITOYENNETÉ ACTIVE, LA DÉMOCRATIE PLURIELLE ET LA GOUVERNANCE PARTAGÉE

Louis Côté et Benoît Lévesque

Dans ce chapitre, nous voulons préciser ce que nous entendons aussi bien par État stratège que par participation citoyenne. La notion d'État stratège remonte au début des années 1990. La compréhension que nous en proposons se démarque sur deux points importants qui sont d'ailleurs étroitement liés : d'abord, le fait d'appréhender le concept de stratégie dans son application non pas tellement aux questions de management ou de gestion des organisations, mais plutôt aux questions de nature plus institutionnelle touchant la place de l'État et le rapport État/société ; ensuite, le fait de conjuguer État stratège et participation citoyenne. Concernant cette dernière qui soulève des questions aussi bien à droite qu'à gauche même si c'est pour des raisons différentes, nous la considérons sous l'angle d'un élargissement et d'un approfondissement de la démocratie. Pour préciser l'hypothèse soumise à la discussion, nous nous appuyons sur quelques éléments fournis par la littérature.

1 L'État stratège

Le rapport État/société qui a dominé dans les années 1960 a été depuis lors remis en question selon deux perspectives parfois confondues : celle de l'État minimal donnant au marché l'exclusivité de la régulation et celle d'un État renouvelé faisant appel à la fois au marché et à la société civile. Selon le second point de vue, l'État modernisé, qui ne peut être qualifié de minimal, est désigné le plus souvent comme un État partenaire ou habilitant (*enabling state*), certains l'inscrivant dans le contexte d'une nouvelle social-démocratie pour bien préciser que la tension égalité-liberté y est maintenue. Pour notre part, nous avons retenu l'idée d'« un État stratège ouvert à la participation citoyenne », car d'après nos recherches les défaillances de l'État québécois résulteraient depuis quelques années de l'incapacité à fixer des objectifs à long terme en concertation avec la société civile. Souffrant d'un manque de vision, de cohérence et d'anticipation, cet État apparaît à plusieurs comme un « État pompier », embourbé dans des fonctions opérationnelles, incapable de concevoir des projets d'avenir et faisant preuve d'une grande timidité à défendre ce qui semble relever de l'intérêt général.

Dans la littérature, la question de la stratégie a longtemps été traitée en référence à la science militaire (*stratos*: armée; *agein*: conduire; *stratêgos*: chef d'armée). Au cours du siècle dernier, la science économique s'y est intéressée, notamment à travers la théorie des jeux où les décisions s'enchaînent en fonction d'une stratégie ou d'un plan de jeu alors que les règles sont stables. Sous un angle plus statique, on trouve la notion de stratégie dans certains travaux d'économétrie, et dans une perspective plutôt dynamique, elle a été pareillement mobilisée par la théorie keynésienne, celle-ci s'intéressant aux anticipations des acteurs et à la variabilité des moyens et des milieux. Dans la sociologie des organisations, la notion de stratégie s'est également imposée dans la mesure où l'incertitude et le calcul sont présents. En se donnant une vision stratégique, l'organisation tente de « faire concourir des moyens hétérogènes et des actions dissemblables à la réalisation d'objectifs globaux » (Saint-Sernin, 2002, p. 657). Autrement dit, « la stratégie, ainsi entendue, c'est la conduite et la réalisation, par les meilleurs moyens, d'une politique » (*Ibid.*). À la suite des travaux de Porter (1986) sur l'avantage concurrentiel (touchant les conditions externes, soit l'environnement et le marché) ou de ceux de Hamel et Prahalad (1990) et de Spanos

et Lioukas (2001) sur l'importance des ressources et des compétences stratégiques (traitant des conditions internes, notamment les relations intraorganisationnelles), les entreprises et les groupes industriels et financiers se sont de plus en plus engagés dans la planification stratégique en mettant « l'accent sur les interdépendances tant entre les composantes de l'entreprise qu'entre celle-ci et son environnement [et dans le] management stratégique, qui cherche à définir des stratégies d'adaptation aux différentes évolutions possibles, à acquérir de fortes capacités de réactivité stratégique face aux aléas et à l'incertitude » (Bauby, 1991, p. 12). Aujourd'hui, certains n'hésitent pas à parler de stratégie externe pour ce qui est du rapport de l'État à la société et de stratégie interne quant aux modes de relation à l'intérieur de l'État comme organisation (Martinet, 2006, p. 11).

Le *New Public Management* (NPM) (Osborne et Gaebler, 1992), qui s'inspire des approches organisationnelles mises en place pour les entreprises privées, distingue le *Managerial State* du *Steering State*, et ouvre ce faisant sur la notion d'État stratège. Ainsi pourrait-on penser qu'il serait possible d'appliquer à celui-ci la plupart des caractéristiques que la littérature reconnaît à la stratégie, soit « la capacité de synthèse » (Crozier, 1987, p. 224), la « volonté de maîtriser le temps, d'anticiper et de construire un avenir plutôt que de subir », la faculté « de connaissance renouvelée », la compétence « d'insuffler un esprit stratégique aux autres acteurs », de « faire le tri entre des facteurs stratégiques et des événements triviaux » ou même d'être « maître des horloges, pourvoyeur de la lenteur nécessaire, inaccessible aux marchés » (Koenig, 1995, p. 2, 6 et 9). Toutefois, la perspective managériale ou organisationnelle prédomine nettement sur celle de la gouvernance, comme l'indique la stratégie de modernisation de l'État mise de l'avant, soit : « la séparation nette entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution ; la fragmentation des grandes bureaucraties verticales en unités administratives autonomes (éventuellement sous forme d'agence) autour de grandes politiques publiques ; la transformation de la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des gestionnaires en charge de la mise en œuvre de l'action de l'État, désormais engagés à la réalisation d'objectifs et de résultats dans le cadre de contrats » (Bezes, 2005, p. 433).

Nous ne pouvons qu'être d'accord avec l'idée d'un recentrage de l'État sur des missions de base qu'il est le seul à pouvoir assumer et à l'aide de compétences que lui seul possède. Mais à cause d'une

approche axée trop exclusivement sur l'organisation et la gestion des administrations publiques, les projets de modernisation fondés sur cette vision étriquée d'un État stratège n'ont pas pu favoriser le développement des capacités stratégiques, notamment en matière d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques. De plus, et du fait qu'ils se sont peu ou pas ouverts à la participation citoyenne pour dégager une sorte de nouveau contrat social, ces projets ont suscité de la suspicion plutôt que de l'enthousiasme.

Ainsi, le projet américain « Réinventer le gouvernement » mis de l'avant en 1993 par l'administration Clinton et porté principalement par le vice-président Al Gore se voulait ambitieux : « *Putting People First* » (Clinton et Gore, 1993). La phase I du *National Performance Review* portait sur la révision des processus en vue de s'offrir un gouvernement qui « *works better and costs less* ». Il a donc fallu attendre la phase II pour aborder la question fondamentale de ce qu'un gouvernement devait être. En dépit d'un effort soutenu du sommet de l'État et de certaines réalisations importantes, l'évaluation conduite cinq ans plus tard par Kettl (1998), pour le Brookings Institute, conclut à des résultats mitigés, notamment parce que la question de ce que doit être un gouvernement ne fut abordée qu'après la réforme des processus. Autrement dit, les améliorations de la gestion des services ne peuvent être réalisées avec succès si les citoyens et les médias, en un mot la société civile, ne changent pas significativement leur perception du rôle de l'État : « Les réformes administratives cachent en fait des négociations critiques sur des questions politiques également critiques » (Kettl, 1998, p. 56). Engager la société civile dès le départ aurait favorisé l'atteinte de meilleurs résultats. Par ailleurs, de pareils changements se doivent d'être pensés selon une échelle de temps plus longue que le seul cycle électoral.

En France, une analyse des divers projets de réforme de l'État entrepris au cours des trente dernières années permet de conclure qu'« aucun d'entre eux ne semble avoir bénéficié de suffisamment de temps pour être complètement mis en œuvre et le projet suivant, sans forcément tout remettre en cause, n'a généralement pas constitué un prolongement direct du précédent » (Bartoli, 2007, p. 46). En ce qui a trait à l'idée d'un État stratège mise de l'avant dans au moins cinq documents publics parus dans les années 1990, dont le rapport Blanc (1993), Bezes (2005, p. 45) conclut à un « modèle introuvable » dans les faits, vu l'écart entre l'idéal d'État stratège proposé dans les rapports et les mesures adoptées.

Cet écart s'expliquerait principalement par des luttes intrapolitiques, notamment la concurrence entre les ministères centraux dans l'imposition de nouvelles règles et l'opposition de l'administration publique à la décentralisation.

Pour cet analyste, l'adoption d'un nouveau modèle d'État n'est expliquée de manière satisfaisante ni par la théorie des choix rationnels (adaptation fonctionnelle des formes organisationnelles à un environnement changeant), ni par le néo-institutionnalisme sociologique qui fait appel au mimétisme et à l'isomorphisme institutionnels selon lesquels les formes dominantes (le NPM, par exemple) tendent à devenir légitimes et à s'imposer par imitation. Il propose donc une troisième interprétation : « Les formes organisationnelles sont construites par deux processus parallèles et complémentaires résultant de la division du travail interne à l'État : en premier lieu, l'adoption négociée de règles concrètes de redistribution du pouvoir dans le cadre des conflits entre ministères centralistes, confrontés à des enjeux pratiques et à des changements de leur environnement » et, en second lieu, la production d'un modèle comme « une catégorie culturelle par des hauts fonctionnaires en position plus autonome qui élaborent une représentation commune et cohérente de l'État en s'inspirant des préconisations du *New Public Management* » (Bezes, 2005, p. 448).

Les deux processus identifiés par Bezes n'ont apparemment pas été suffisants pour assurer la transition vers un État stratège. Par ailleurs, et à l'instar du cas américain, on peut se demander si la faible mobilisation de la société civile française n'est pas la raison majeure de l'échec de la modernisation proposée par les dirigeants politiques. Chose certaine, les petits pays, tels la Norvège, le Danemark, l'Irlande et la Suède¹, qui ont réussi la modernisation de leur gouvernance ont, semble-t-il, en commun d'avoir *a priori* négocié avec la société civile des changements qui n'étaient pas perçus comme simplement d'ordre organisationnel, mais aussi d'ordre politique puisqu'ils engageaient l'avenir. Avant même de repenser les modalités de production et de livraison de services publics, il fut question du repositionnement de l'État dans ces sociétés, dans certains cas de « nouveau contrat social », ailleurs de *Negotiated Economy* ou encore de « démocratie à temps plein ». Dans cette perspective, il semble bien que ce soit « à la conjonction du recentrage de l'État

1. Voir « La gouvernance dans tous ces États », *Télescope* (2007), vol. 13, n° 2.

et du renforcement d'une démocratie participative venant s'ajouter à la démocratie représentative que réside le secret du succès des petits pays » (Côté, 2007, p. III).

La Troisième voie britannique représente une approche qui s'inscrit dans l'optique d'un État stratège, sans se limiter à la seule modernisation de l'administration publique. En effet, cette voie soulève la question du rapport État/société. Même si elle fut victime de nombre de critiques aussi bien de la gauche que de la droite, la Troisième voie a permis au Parti travailliste sous la direction de Tony Blair de prendre le pouvoir après le long règne de madame Margaret Thatcher. Dans une thèse de doctorat en science politique publiée en 2006, Tournadre-Plancq (2006, p. 247) propose une critique de la Troisième voie et montre la volonté de ses promoteurs « d'évacuer toute source de conflictualité » (ce qui produit une certaine dépolitisation) et de rompre avec les origines du Parti travailliste comme « parti de classe » au profit d'un « parti des classes moyennes ». Son analyse met bien en lumière la démarche qui, de 1994 à 1997, a permis aux travaillistes de se démarquer à la fois du néolibéralisme et de la social-démocratie conventionnelle. D'abord, la Troisième voie est « un objet composite, construit sur des tensions, des rapports de forces autour d'actes de définition et de codification ». Sous cet angle, elle a débuté par la production d'un « espace de théorisation » où l'on trouvait d'anciens marxistes et des intellectuels, comme Anthony Giddens², engagés dans une stratégie de théorisation et de diffusion au moyen de revues et de centres de recherche, sans oublier les journaux qui permettaient de joindre le grand public. Elle ne peut donc être considérée comme une approche purement pragmatique. Ensuite, la Troisième voie n'est pas le fruit d'une « américanisation des champs politiques et intellectuels britanniques », en dépit des contacts avec les démocrates de Bill Clinton. Le travail de reformulation d'un projet de

2. Anthony Giddens, que plusieurs présentent comme « le sociologue préféré de Tony Blair », a joué un rôle de premier plan dans la formulation de la Troisième voie. Il a accompagné Blair à Washington en 1998. Tournadre-Plancq (2006, p. 69) précise : « L'une des caractéristiques d'Anthony Giddens réside, justement, dans sa propension à formaliser et à fondre dans un même corpus sa réflexion et certains thèmes souvent issus des sciences sociales (la "société du risque", le "nouveau cosmopolitisme", le "libéralisme civique", etc.). Ainsi, ses écrits ont notamment pour propriété d'offrir une cohérence d'ensemble à la Troisième Voie ». On doit par ailleurs souligner une certaine distance entre les positions de Giddens et celles de Blair, particulièrement à propos du moralisme de celui-ci.

société a permis aux partisans de la Troisième voie « de revendiquer de manière légitime une filiation, même ténue, au progressisme britannique » (*ibid.*, p. 245).

Parmi les traits saillants de cette Troisième voie, la recherche d'un « individualisme socialiste » et l'« engagement envers la communauté » s'imposent. La place que doit occuper l'individu est au cœur des réflexions : « Il s'agit en effet de prendre en compte un phénomène d'individualisation du social, dont la principale manifestation est l'existence de trajectoires individuelles de plus en plus différenciées et plurielles » (Tournadre-Plancq, 2006, p. 246). Il devient alors possible de répondre aux demandes de la classe moyenne du « droit au choix et à la personnalisation de leur rapport à l'État », voire d'une « démocratisation du quotidien » (Giddens, 2007, p. 173). Ces orientations individualistes sont tempérées par un engagement envers la communauté, lequel renvoie à des références aussi différentes que celles du communautarisme américain à travers Etzioni ou du socialisme chrétien présent au Royaume-Uni, alors que Giddens mettra de l'avant les notions de capital social, de citoyenneté active, de société civile, d'État-providence positif³ et d'investissement social. Pour le sociologue britannique, la société civile a besoin d'être revitalisée. Les pouvoirs publics doivent contribuer à l'organisation de sa mobilisation pour le bien commun. Ainsi, Giddens laisse bien voir la nécessité d'un nouveau contrat social où droits et responsabilités seraient liés. Pour lui, comme « la société, c'est-à-dire la communauté nationale [fournit] une certaine forme de protection et de garantie de droits, ses membres ont, en vertu d'un principe de réciprocité, une dette envers elle et leurs semblables » (Tournadre-Plancq, 2006, p. 180). De plus, « ce qui est donné à voir comme une “redéfinition des frontières entre l'État et la responsabilité individuelle” est utilisé pour favoriser le développement du tiers secteur, cet espace ne relevant ni du secteur public ni du secteur privé » (*ibid.*, p. 217). Dès lors, Giddens (2007, p. 158) peut conclure qu'« une bonne société serait une société où règnerait l'équilibre entre un marché concurrentiel, un tiers secteur (ou société civile) solide, et l'État démocratique ». Concrètement, le

3. Au lieu d'État-providence positif, certains préfèrent parler d'État-providence actif. Cela dit, Giddens a d'abord mis de l'avant le terme « *enabling state* » (État habilitant) qu'il dit avoir délaissé, car il pouvait donner l'impression de laisser l'individu à lui-même. Dès lors, il propose l'expression « *ensuring state* » qui met en évidence la responsabilité de l'État envers les citoyens (Tournadre-Plancq, 2006, p. 246-247).

New Labour favorisera effectivement la croissance du tiers secteur et de l'économie sociale, même si les évaluations qui en sont faites demeurent nuancées (Amin, Cameron et Hudson, 2002).

Si la Troisième voie ne peut être proposée comme un modèle à imiter, elle laisse tout de même voir qu'un État stratège ne saurait se limiter à la seule modernisation de l'appareil administratif. Avec la mondialisation, la libéralisation des marchés et l'ouverture des frontières, il n'est plus possible de concevoir un État social et des politiques économiques comme avant. Comme l'écrit Habermas (2000, p. 31) : « Le keynésianisme dans un seul pays ne fonctionne plus. » Le cercle vertueux entre dépenses sociales et soutien de la demande interne doit être repensé dans le sens d'un keynésianisme de l'offre (Matzner et Streeck, 1991). Dans le même ordre d'idées, les politiques sociales doivent être comprises moins comme des dépenses que comme les éléments d'« une stratégie préventive fondée sur une logique d'investissement social [:] les politiques sociales peuvent retrouver une utilité économique, si elles sont conçues non plus comme une dépense (un coût) qui intervient après la croissance économique, mais comme un facteur de richesses futures » (Palier, 2008, p. 12-13). Elles doivent être plus orientées vers le futur et mieux axées sur la préparation et la prévention que sur la réparation, des « investissements nécessaires aujourd'hui pour éviter d'avoir à indemniser demain » (*ibid.*, p. 12).

Quant aux politiques économiques et industrielles, il faut prendre en compte la mondialisation non seulement dans une visée de simple adaptation aux nouvelles règles, mais également dans l'optique de politiques intelligentes, prévoyantes, capables d'anticipation et de prospective, générant des investissements visant moins à soutenir les entreprises en difficulté qu'à mettre en place les conditions de réussite que sont la recherche et le développement, le soutien aux innovations futures, l'accès au financement, la formation de la main-d'œuvre (Habermas, 2000, p. 37). Si la planification étatique, qui figeait pour cinq ans les grandes orientations dans les domaines économique et social, ne semble plus appropriée, la solution n'est pas à un pragmatisme sans perspective. Il faut se doter de capacités de veille, d'analyse, de production de nouveaux savoirs, d'anticipation, autant de compétences qui relèvent de ce que nous appelons l'État stratège et qui exigent de ce dernier l'aptitude à travailler en partenariat, y compris avec la société civile. Car l'État seul « ne saurait tout maîtriser, prévoir, programmer, ni résoudre l'ensemble des contradictions de la société, mais il peut réguler – plutôt que de

démissionner comme le proposent les néolibéraux – en enregistrant les représentations des intérêts et opinions contradictoires existant dans la société, en tentant de les agréger, de dégager des orientations stratégiques, qu'il peut légitimer et mettre – ou faire mettre – en œuvre» (Bauby, 1998, p. 188).

Il ne s'agit pas ici d'abaisser l'État ni d'en diminuer l'importance. L'État reste le seul à pouvoir exercer la fonction de régulation globale et à élaborer des règles du jeu qui s'imposent à tous les citoyens, aussi bien dans le domaine économique que dans le domaine social. Il demeure la seule instance à pouvoir s'acquitter d'une fonction stratégique, laquelle s'inscrit dans le sens de l'intérêt général. Certes, il ne peut pas le faire seul, mais sans lui les autres partenaires ne peuvent pas réussir dans ces fonctions de régulation et d'orientation stratégique. Plusieurs raisons expliquent cette prédominance de l'État. D'abord, et même s'il se doit d'aller chercher le consentement des parties prenantes et de proposer au besoin des compromis entre acteurs aux intérêts divergents, lui seul possède le monopole de la violence légitime à l'encontre de ceux qui menaceraient le bien commun. Ensuite, vu l'importance de son appareil et l'immersion de celui-ci dans la société, il dispose « d'un réseau sans équivalent pouvant permettre de connaître la réalité, de prendre en compte la diversité des intérêts et aspirations qui s'expriment dans la société, d'en organiser la confrontation, la concertation et la synthèse, d'en dégager des orientations, des politiques, des mesures acceptées, ou du moins acceptables, par la majorité de la population » (Bauby, 1991, p. 214). En somme, « l'État dispose ainsi de la capacité (certes relative) d'avoir une vision d'ensemble de la société » (*ibid.*). Puis, la fonction de grand stratège de l'État repose sur une double légitimité : d'une part, les règles démocratiques qui président à son fonctionnement et à son processus décisionnel et, d'autre part, la satisfaction qu'il assure des besoins matériels, sociaux et culturels fondamentaux, ce qui lui permet d'être considéré comme au service de l'ensemble de la société. Enfin, « c'est la capacité de l'État [...] de conserver au sein du système une logique spécifique [la logique politique où les rapports gouvernants/gouvernés ne sauraient être réduits à ceux d'exploiteurs/exploités], qui explique qu'il puisse ramener chaque élément au tout et jouer le rôle de stratège » (*ibid.*).

Dans bien des cas, cette capacité de grand stratège demeure virtuelle, car l'État peut se révéler aveugle, versatile, voire borné, notamment lorsque les dirigeants se laissent guider par la seule temporalité

du cycle électoral. De plus, comme il est le lieu vers lequel convergent spontanément les pressions sociales, l'État est susceptible de devenir impuissant ou même autoritaire (ce qui témoigne d'une forme d'impuissance), s'il ne parvient pas à canaliser les conflits au profit de compromis qui faciliteront l'obtention de la participation et la collaboration des diverses parties concernées. Dans les sociétés dites avancées où pluralisme et fragmentation sociale se conjuguent avec une large ouverture des frontières, un État ne peut pas être vraiment stratège sans respecter les droits et libertés, ce qui limite sa domination sur les individus, et répondre aux demandes de protection sociale en garantissant des droits-créances (Bauby, 1998, p. 44 ; Schnapper, 2002, p. 39). Dans cette lignée, l'État qui se veut stratège, capable de promouvoir l'intérêt général et de défendre le bien commun, doit nécessairement être ouvert à la participation citoyenne et soucieux de l'élargissement et de l'approfondissement de la démocratie. Cela s'impose d'autant plus que l'intérêt général ne peut être défini une fois pour toutes. L'État ne saurait être coupé des citoyens et des divers périmètres de solidarité où se construisent des intérêts collectifs qui sans être déjà l'intérêt général ne sont pas pour autant des intérêts particuliers. D'où une définition plus procédurale que substantielle de l'intérêt général (Monnier et Thiry, 1997). En ce sens, un État stratège devrait favoriser le développement des corps intermédiaires et des contre-pouvoirs (Bauby, 1998, p. 145).

2 La citoyenneté active

Dans une approche managériale de l'État stratège, la citoyenneté active n'est pas forcément totalement exclue de l'action publique. Toutefois, lorsqu'ils ne sont pas simplement reconnus comme des usagers, des clients sinon des consommateurs, les citoyens y sont perçus comme des parties prenantes pouvant intervenir uniquement dans la production et la livraison de services. Or, et comme nous le rappelle Gauchet (2005, p. 103) : « Nous devons nous déprendre de cette idée commune que le politique consiste essentiellement dans le corps des tâches gestionnaires dévolues à l'État dans notre société. » Selon l'approche plus institutionnelle que nous favorisons, un État stratège ouvert à la participation citoyenne suppose un autre rapport État/société, rapport qui ne peut faire l'économie d'un renouvellement de la démocratie ou d'une nouvelle articulation de la démocratie représentative et de la démocratie participative. Avant d'examiner comment un État stratège peut s'ouvrir

à la participation citoyenne, il semble opportun de revoir ces questions liées à l'expérience démocratique, à la citoyenneté et à la place de la société civile.

L'expérience démocratique

Si l'idée de démocratie trouve sa source dans la Grèce antique, l'expérience démocratique moderne émerge pour sa part des grandes révolutions qui ont marqué le XVII^e et le XVIII^e siècle d'abord en Angleterre, puis aux États-Unis et enfin en France. Posant la souveraineté du peuple comme principe de légitimité, elle s'affirme comme démocratie représentative. Expérience à la fois historique et territorialisée, elle est « plus un travail qu'une idée » (Touraine, 1984 cité dans Rui, 2004, p. 57), plus « une expérience qu'un modèle », plus un « universalisme ouvert de la confrontation des expériences », un « universalisme expérimental » ou même un « universalisme des problèmes et des questions » qu'un « universalisme fermé » (Rosanvallon, 2008, p. 107 et 120). Au cours du dernier siècle, cette expérience a touché un nombre croissant de pays. Huntington (1991) distingue trois vagues dans cette expansion : la première, qui s'observe au milieu des années 1920, où plus d'une trentaine de démocraties ont vu le jour ; la deuxième, qui déferle de l'après-Seconde-Guerre mondiale au début des années 1960, au cours de laquelle trente-six pays deviennent démocratiques, notamment à la suite de la décolonisation ; et la troisième, qui s'étend de 1974 à 1990, qui voit accéder à la démocratie plus d'une trentaine de pays, notamment de l'Europe du Sud et de l'Est et de l'Amérique latine. Aujourd'hui, et pour la première fois de l'époque moderne, la majorité des pays sont démocratiques, bien que les conditions de fonctionnement de la démocratie y soient inégalement développées (Guénard, 2008). Dans cette perspective, « la démocratie est [devenue] notre horizon politique indépassable » ; et pourtant, et au même moment, « elle ne suscite plus guère d'enthousiasme. Bien plus, elle déçoit » (Lepeyronnie, 2004, p. 2).

Avant même de parler de la crise actuelle qu'elle doit affronter, il faut rappeler que de par les principes mêmes de liberté et d'égalité sur lesquels elle se fonde, la démocratie libérale est porteuse depuis le départ d'une ambivalence qui génère « des oppositions et des conflits insolubles » (Lepeyronnie, 2004, p. 2). Imprimant une forte tension à la dynamique des rapports sociaux qui lui donnent forme et matérialité, la démocratie se révèle « promesse et illusion d'égalité pour tous [...] aspiration au

bien-être [...] jamais pleinement satisfaite» (Schnapper, 2002, p. 47). De plus, et comme en témoignent les cas emblématiques américain et français, son histoire «tumultueuse et tâtonnante» révèle qu'elle est à la fois indéterminée et inachevée, «objet inépuisable d'interrogations» (Rui, 2004, p. 17). Ces dernières concernent aussi bien la question de la souveraineté (qui constitue le peuple?) que celles de la citoyenneté (autonomie des individus ou participation à l'exercice du pouvoir?) et de la représentation (est-elle fondée sur le nombre ou sur la raison?). L'idée de l'inachèvement de la démocratie invite à poursuivre l'expérience démocratique, voire à «démocratiser la démocratie», tandis que celle de l'ambivalence met plutôt en évidence l'ampleur des défis à relever.

Si, «en son point de départ, la démocratie est avant tout liée à l'idée libérale au sens où ce sont les libertés qui prédominent sur toute idée d'égalité» (Duchastel, 2006, p. 367), il faut pourtant reconnaître qu'elle a historiquement été traversée par des conflits touchant aussi bien les valeurs qui la fondaient que les modalités de sa réalisation. Ainsi, la liberté et l'égalité peuvent être interprétées et même ordonnées différemment. C'est d'ailleurs ce que l'on observe en comparant les libéraux démocrates qui placent en tête la liberté, aux démocrates libéraux qui favorisent l'égalité et la participation. Pour autant, comme ces principes en sont à la base, ils seront en tension dans tous les régimes relevant de la démocratie moderne (Mouffe, 1994, p. 165). Dès lors, la «démocratie n'est pas un régime politique sans conflits, mais un régime dans lequel les conflits sont ouverts et négociables selon des règles d'arbitrage connues» (Ricoeur cité dans Pisier, 2004, p. 580). Autrement dit, une démocratie respectueuse de la liberté et de l'égalité doit réussir en principe à résoudre les conflits en faisant appel à des règles conformes à ces valeurs et sans avoir recours à la violence (Pisier, 2004, p. 564). Loin de chercher à supprimer ou à réprimer les conflits, «une démocratie forte» va non seulement les tolérer, mais également tenter de les «transformer dans une politique de l'invention et de la découverte» (Barber, 1987, p. 138). Et si la délibération, qui mise sur la force des arguments et sur la participation ouverte, permet de progresser dans cette direction (Habermas, 1992), il faut préciser que la politique ne se réduit pas à l'action rationnelle. En effet, «l'objectif d'une politique démocratique n'est pas d'éliminer les passions ou de les reléguer à la sphère privée, mais de les mobiliser et de les mettre en scène selon des dispositifs agonistiques qui favorisent le pluralisme» (Mouffe, 1994, p. 11). À cet égard, il importe de bien distinguer entre antagonisme (rapport avec un ennemi) et agonisme (rapport avec un adversaire). Si *le* politique a bien sûr à voir avec «la

dimension d'antagonisme et d'hostilité qui existe dans les rapports humains», *la* politique vise, pour sa part, à établir un ordre et à organiser la coexistence rendant possible le vivre-ensemble (Mouffe, 1994, p. 10; Côté, 2008, p. 42 et s.). Sous cet angle, la démocratie est constituée d'un ensemble de procédures permettant de traiter le pluriel et d'assurer ainsi la coexistence sous un mode qui valorise la liberté et l'égalité (Mouffe, 1994, p. 140).

La crise de la démocratie libérale

À la recherche de la définition « la plus englobante et la plus exacte » de la démocratie moderne, Gauchet (2007a, p. 13) caractérise celle-ci comme « la mise en forme politique de l'autonomie de l'établissement-social », c'est-à-dire une structuration de la société qui n'est plus sous l'emprise de la religion. Il décompose en trois éléments cette société autonome qui se sait et s'assume création des humains qui la constituent : un nouveau type de pouvoir ou de maîtrise sur la réalité sociale que matérialise l'État ; un nouveau type de lien entre les êtres humains fondé sur les droits individuels ; et un nouveau type de rapport à l'histoire, qui fait place à l'« autoconstitution du monde humain dans la durée, en direction du futur » (*ibid.*, p. 16). La problématique primordiale de la démocratie moderne repose à ses yeux sur le type d'agencement de ces trois éléments fondamentaux. Ainsi, la synthèse libérale les conjugue en accordant « priorité et primauté [à] la société civile sur le gouvernement politique » (*ibid.*, p. 23). Dans le parcours démocratique des deux derniers siècles, Gauchet discerne deux moments où, l'équilibre existant entre les éléments fondamentaux ayant été mis en cause, la démocratie libérale a connu une crise majeure, entraînant une impuissance politique.

La première crise intervient à partir des années 1880 pour prendre de l'ampleur dans les années 1930. Les attentes des masses suscitées par les conquêtes démocratiques, dont le suffrage universel, sont déçues par l'impuissance du parlementarisme à maîtriser le fonctionnement collectif qui, sous la tension du conflit capital/travail, apparaît totalement désordonné. En réponse à la menace de chaos, le totalitarisme propose une rupture avec les principes libéraux, et remet en question aussi bien la liberté des individus que celle de la société civile pour redonner le primat à l'État. Néanmoins, à la suite de la Seconde Guerre mondiale et en profitant d'importantes réformes, la démocratie libérale s'impose, en réalisant une synthèse entre libéralisme et démocratie par « une injection

de puissance démocratique dans la société libérale» et «un entrelacement subtil du politique, du social-historique et du droit» (Gauchet, 2007b, p. 29). Le nouvel équilibre établi entre les trois éléments de la démocratie moderne a été rendu possible par le compromis adopté par les grands acteurs sociaux. Ce nouveau contrat social a permis aux sociétés occidentales de passer du «libéralisme démocratisé à la démocratie libérale», ce qui a mis fin à l'impuissance parlementaire et conféré à l'État une légitimité nouvelle qui lui a permis d'assurer la régulation économique et sociale. S'en est suivi un ralliement généralisé favorable à la démocratie, ralliement qui s'est matérialisé notamment dans la troisième vague de démocratisation qui a prévalu de 1974 jusqu'au début des années 1990. Pourtant, et ceci peut sembler tout à fait paradoxal, la fin de cette période d'affirmation et de consolidation de la démocratie libérale correspond à l'émergence de sa deuxième crise, celle que nous connaissons aujourd'hui et dont il nous faut maintenant parler.

«Semblable dans son principe à la première», la crise actuelle en est néanmoins «très différente dans son expression» (Gauchet, 2007b, p. 28). Elle entre en scène dans un contexte marqué par l'implosion du communisme, qui peut être perçue comme la sortie définitive de la structuration religieuse de l'établissement humain, et par le remplacement du fordisme par le néolibéralisme comme modèle de développement économique et social. Cette seconde crise de la démocratie libérale s'accompagne donc de changements géopolitiques et économiques majeurs. Or, ce qui la caractérise réellement aux yeux de Gauchet (2007b, p. 38), c'est que «le droit semble alors l'emporter sur les autres vecteurs d'autonomie pour imposer son hégémonie dans le cadre d'une "démocratie des droits de l'homme"». Paradoxalement, la promotion des droits des individus provoque une incapacité politique de la démocratie et l'on assiste à une sorte de «retournement de la démocratie contre elle-même». Désormais, la démocratie renvoie moins à la «capacité d'autogouvernement» par le peuple qu'«aux libertés personnelles», ce qui entraîne une «autorestriction du domaine politique». Le paradoxe, ajoute Gauchet, c'est que «plus de droits pour chacun, dans pareil cadre, c'est moins de pouvoir pour tous» et que «si l'on ne veut rigoureusement que la plénitude des droits de chacun, il n'y a plus à l'arrivée aucun pouvoir de tous» (*ibid.*, p. 42). En manque de gouverner, les sociétés démocratiques actuelles se bornent à agréger les initiatives et les revendications des différents acteurs, sans autre mécanisme pour dégager l'intérêt général. Par conséquent, de conclure Gauchet (2007b, p. 48) :

« L'idée que la démocratie se fait d'elle-même lui interdit d'admettre les moyens de sa concrétisation ; elle la voue à l'évasion dans le virtuel » (Gauchet, 2007b, p. 48).

Schnapper (2002) prolonge l'analyse précédente en montrant comment la montée des droits a accentué la tension entre l'universalisme, que suppose la démocratie qui reconnaît à tous des droits égaux (droits-libertés et droits politiques), et le particularisme qu'entraîne une approche prônant l'égalité et la liberté réelles (droits-créances). Dans un premier temps (1958-1980), nous dit-elle, l'État-providence s'est fait promoteur de l'égalité économique et sociale comme condition de l'exercice des droits politiques. Dans un deuxième temps, soit à partir de 1980, il est devenu de plus en plus particulariste dans la mesure où il a désormais mis l'accent sur l'équité et la reconnaissance des différences, ce qui suppose « de prendre en compte les cas individuels et les situations et conditions particulières » (Schnapper, 2002, p. 51). D'où un affaiblissement des droits universels au profit des droits particularistes. Ainsi, la réponse de l'État-providence aux droits économiques, sociaux et culturels tendrait à créer des classes de citoyens et à provoquer une fragmentation sociale et même tendanciellement une ethnisiation de la société démocratique. L'État-providence particulariste répond aux limites reconnues de l'État-providence universaliste (bureaucratisme, homogénéisation, solidarité abstraite, difficulté à répondre à des demandes contrastées), mais a lui-même des effets pervers (ciblage, stigmatisation, fragmentation sociale). En privilégiant le pôle concret (l'individu, la situation économique, l'appartenance culturelle, voire ethnique) sur le pôle abstrait (le citoyen, la loi, le civique, la communauté politique), la démocratie providentielle soulève la question du sens de la citoyenneté. Car la réponse effective aux droits sociaux et économiques suppose que les citoyens partagent « un projet commun porté par des valeurs communes » pour faire face aux inévitables contraintes de la vie collective et pour que « la redistribution des richesses organisée par l'État-providence soit jugée légitime par tous, donc acceptée » (Schnapper, 2002, p. 260).

Rosanvallon propose une analyse de la crise de la démocratie moderne qui, sans récuser celle de Gauchet, lui ajoute de par l'intérêt qu'elle porte à l'évolution des comportements des citoyens et à la souveraineté dans ses diverses significations et formes d'institutionnalisation. Ainsi, on trouve chez lui l'idée d'une première crise de la démocratie donnant lieu à une « démocratie moyenne », voire « négative », qui prévaut

dans l'entre-deux-guerres et engendre un changement de signification de la démocratie : l'idée d'un « régime protecteur des libertés » prend la place de celui « d'un peuple législateur et magistrat » (Rosanvallon, 2000, p. 380). Pour la période actuelle, il se questionne sur l'hypothèse d'un déclin de l'esprit citoyen. Si la confiance des citoyens dans les institutions diminue et si l'abstention aux élections s'accroît, il faut, nous dit-il, interpréter ces indicateurs avec soin. Nous devons prendre en considération la pluralité des formes de participation citoyenne qui sont de l'ordre de la « démocratie d'expression », de la « démocratie d'implication » et de la « démocratie d'intervention » tout autant que de la « démocratie d'élection » (Rosanvallon, 2000, p. 385). Or, les formes de participation non conventionnelles se multiplient, ce qui suggère « que nous ne sommes pas entrés dans un nouvel âge de l'apathie politique et que l'idée d'un repli croissant sur la sphère privée n'est pas fondée » (Rosanvallon, 2006, p. 26). Il s'agirait donc moins d'un déclin que d'une mutation de la citoyenneté. Dans cette perspective, « le problème contemporain n'est pas celui de la passivité, mais de l'impolitique, c'est-à-dire du défaut d'appréhension globale des problèmes liés à l'organisation du monde commun » (*ibid.*, p. 29).

Toujours selon Rosanvallon, nous assistons depuis quelques années à un développement important de « formes de contre-démocratie » où « se mêlent des éléments positifs d'accroissement du pouvoir social et des tentations populistes-réactives » (*ibid.*, p. 29). Les citoyens pratiquent désormais une démocratie de surveillance qui tend à se radicaliser, la « vigilance civique traditionnelle » se conjuguant à une « vigilance de régulation » qui place l'action gouvernementale sous inspection continue : « Le souci actif et positif d'inspecter l'action des pouvoirs, de les soumettre à la critique et à l'épreuve se mue [...] en stigmatisation compulsive et permanente des autorités gouvernantes, jusqu'à constituer celles-ci en puissance ennemie, radicalement extérieure à la société » (*ibid.*, p. 272). D'où une « souveraineté d'empêchement » qui s'exprime principalement par des rejets ponctuels présentés sans grande référence à un projet cohérent. De cette contre-démocratie et du populisme qui lui est associé résulte une impuissance de type systémique. Les gouvernants n'échappent pas aux perversions que génère cette évolution : « C'est là où les attentes des citoyens sont les plus fortes que les conduites politiques peuvent dorénavant être les plus grossièrement dévorantes » (Rosanvallon, 2008a, p. 316). Motivés par le souci d'éviter la critique, ils tendent à limiter l'action de gouverner à la gestion – la résolution des problèmes d'organisation, l'allocation des ressources, la planification

de l'action – et à abandonner « la dimension fondamentalement cognitive du politique » qui requiert de « donner des outils d'analyse et d'interprétation qui permettent aux citoyens de se diriger et d'agir efficacement » (Rosanvallon, 2006, p. 313). Pour sortir de cette impolitique, il faut mettre de l'avant une « repolitisation de la démocratie » qui permette de rendre la société plus visible et plus lisible.

Ces analyses du processus démocratique en cours et de la crise qu'il engendre montrent l'ampleur des défis à relever en ce qui a trait à la recombinaison des éléments de la démocratie tout autant qu'à l'instauration de nouveaux compromis pouvant servir de base à des arrangements institutionnels novateurs. À ce point, deux constats nous semblent primordiaux. D'abord, les citoyens sont toujours actifs, ils n'ont pas décroché, mais ils s'engagent principalement dans des activités de surveillance, de rejet et d'empêchement, ce qui donne forme à une démocratie négative qui à terme se révèle impuissante. Ensuite, les gouvernements interviennent plus que jamais, ils sont plus proches des citoyens qu'auparavant, mais ils sont incapables d'assurer une cohérence, de proposer une vision qui donnerait un sens à des demandes de plus en plus particularistes. Tout se passe comme s'ils avaient oublié leur mission de base à l'égard de la politique pour autant que ce qui caractérise l'État démocratique, c'est moins la prise en « charge de la vie collective » que le fait de s'occuper « de ce qui fait exister la collectivité comme ensemble » (Gauchet, 2007b, p. 68). Nous pouvons émettre l'hypothèse que la démocratie négative des citoyens et l'engluement gestionnaire des gouvernants font système avec le sentiment d'absence de maîtrise et le manque de perspective. Si tel est bien le cas, « l'enjeu suprême du processus démocratique [...] n'est autre que la transformation du devenir aveugle, tel qu'il sourd du chaos des initiatives individuelles et de la fermentation sociale, en histoire proprement dite. C'est dans cette alchimie que consiste l'autogouvernement » (Gauchet, 2005, p. 41).

La citoyenneté et l'État

Comment pourrait-on vaincre cette double impuissance politique ? Un État stratège serait assurément en mesure de dépêtrer les gouvernants des opérations pour leur permettre d'élaborer des politiques structurantes et cohérentes. Mais comment surmonter la démocratie négative ?

La participation citoyenne saurait-elle y arriver? Pour répondre à ces dernières questions, il nous semble utile de considérer la notion de citoyenneté dans son rapport à l'État, d'abord, et à la société civile, ensuite.

Citoyenneté et démocratie sont étroitement associées (Jenson et Papillon, 2001, p. 4). Le citoyen se distingue en effet du sujet, soumis et dépendant, dans la mesure où il jouit de la liberté et de l'égalité que la démocratie instaure pour les membres d'une communauté politique donnée. Historiquement, la citoyenneté moderne renvoie à deux figures : la « citoyenneté à l'anglaise » (conception libérale), où le citoyen cherche à faire reconnaître son autonomie et prévaloir ses droits à l'égard de l'État, et la « citoyenneté à la française » (conception républicaine), où le citoyen est préoccupé par sa participation à la souveraineté, au départ incarnée par le roi (Schnapper, 2000, p. 49-50). La conception libérale met donc l'accent sur la dimension juridique pour protéger l'individu contre « l'empiétement de la sphère d'autonomie privée par ses concitoyens et, surtout, par l'État lui-même », d'où l'importance réduite de l'activité proprement civique et une faible identification à l'État au profit de la famille et de la profession. La conception républicaine, en revanche, valorise fortement la participation active du citoyen et la délibération sur les questions relevant de l'intérêt public (Weinstock, 2000, p. 18). Si ces deux conceptions existent toujours comme idéaux types, elles sont aujourd'hui le plus souvent intégrées dans un schème à dominante libérale où l'idée de participation citoyenne coexiste en tension avec l'individualisme.

La citoyenneté recouvre deux relations : celle qui lie chaque membre de la communauté politique à l'État et celle qui unit les uns aux autres tous les membres de cette communauté (Jenson et Papillon, 2001, p. 5). D'un point de vue analytique, on peut la considérer selon les trois dimensions suivantes du lien social et politique : juridique, identitaire et pratique sociale (Weinstock, 2000, p. 16-17). La dimension juridique de la citoyenneté confère à l'individu certains droits garantis par l'État. Même s'ils ont été proclamés en même temps lors de la Révolution française, ces droits ne se sont déployés que progressivement en France de même que dans les autres démocraties libérales. Ont ainsi été conquis successivement les droits civils (liberté de conscience, de pensée et d'expression, liberté de se déplacer, égalité devant la justice, droit de propriété, occupation de son choix, etc.), au XVIII^e siècle, les droits politiques (droit de participer à l'élection des dirigeants, droit d'accéder à certaines fonctions, droit d'être protégé à l'étranger), au XIX^e siècle, et les droits sociaux et économiques

(droit de se syndiquer, droits à l'éducation, à la santé, au logement, à la protection sociale, etc.), au XX^e siècle (Marshall, 1965). La dimension identitaire de la citoyenneté recouvre les aspects subjectifs et faiblement normés qui concernent le rattachement à une collectivité et les dispositions à agir ou à réagir comme membre de cette collectivité, dispositions à s'engager dans des activités relevant de l'intérêt général par exemple. De ce point de vue, « la citoyenneté apparaît comme un principe d'inclusion qui intègre, dans la même unité politique, la nation démocratique, l'ensemble des citoyens, malgré et au-delà de leurs différences de race, de religion, de profession, d'âge ou de région, réunis dans une même communauté de citoyens » (Chanel, 1999). Enfin, la dimension pratique sociale de la citoyenneté renvoie à la participation à la vie publique et aux institutions politiques ainsi qu'aux autres activités qui contribuent à façonner le bien commun. Cette participation, qui est forcément variable, peut donner lieu à une citoyenneté active, minimale ou passive.

La question de l'accès à la citoyenneté se pose aujourd'hui avec une acuité particulière. Les modèles classiques de la nationalité s'arrêtent habituellement aux frontières nationales qui séparent et définissent par là même un nous, sans se préoccuper des variations intranationales plus ou moins fortes qui divisent les citoyens de plein droit des citoyens de seconde zone qui n'ont que des droits limités. C'est pour prendre en compte ces lignes internes de clivage, qu'elle qualifie de « lisières » de la citoyenneté, tout autant que les lignes externes que sont les frontières que Jane Jenson (2007, p. 28) a élaboré la notion de « régime de citoyenneté ». À ses yeux, un régime de citoyenneté comprend quatre composantes : 1) un ensemble de droits et la délimitation des lisières et des frontières de l'inclusion et de l'exclusion ; 2) les règles du jeu démocratique qui concernent l'accès à l'État, les modes de participation et de revendication ; 3) la définition des appartenances et des identités qui leur sont associées ; et 4) les valeurs fondamentales touchant le partage des responsabilités entre l'État et les autres acteurs (marchés, familles, collectivités). Définie de façon assez large pour « comprendre les revendications de groupes contemporains et leurs luttes pour la reconnaissance d'une citoyenneté à part entière », la notion de régime de citoyenneté permet de mieux appréhender « l'histoire et les enjeux contemporains de la citoyenneté » (*ibid.*, p. 28-29).

Parmi ces défis que doit aujourd'hui relever la citoyenneté en ses « lisières », celui de la diversité est sans conteste majeur. Historiquement, la citoyenneté ayant été fondée sur leur égalité formelle, les citoyens se

devaient d'être au-dessus ou tout au moins capables de s'élever au-dessus des différences culturelles, religieuses ou ethniques. Mais, comme nous l'avons rappelé précédemment, le principe libéral justifiant la citoyenneté a été mis en cause par un État-providence devenu de plus en plus particularisant et qui reconnaissait les droits sociaux et économiques non plus comme des moyens de favoriser la participation citoyenne, mais comme une finalité. Plus encore, l'attribution de droits culturels, voire « ethnico-culturels », a posé la question de savoir « jusqu'à quel point l'espace commun de la citoyenneté, lui, peut [...] être multiple ou divers ? » (Schnapper, 2002, p. 189). Si cette question a été soulevée par le traitement accordé à la diversité culturelle, elle vient également de la reconfiguration de l'État-nation qu'accompagne l'affirmation de la société civile. Ces deux phénomènes ne sauraient être confondus quant à leur origine historique, mais « les défis que posent le multiculturalisme d'un côté et le dépassement de l'État d'un autre sont, sur le plan théorique, en grande partie identiques » (Magnette, 2007, p. 32).

L'analyse de Bourque, Duchastel et Pineault (1999) apporte une certaine réponse à la question formulée par Schnapper. Aux trois types de citoyenneté qui correspondent selon eux aux trois types de droits habituellement distingués – ils associent citoyenneté civile et droits civils, citoyenneté politique et droits politiques, citoyenneté sociale et droits sociaux – les trois chercheurs proposent d'en ajouter un quatrième, celui de la « citoyenneté incorporée ». Résultante de l'action d'un État néolibéral qui accentue les particularismes et pratique multiculturalisme et corporatisme, cette citoyenneté incorporée réaliserait en quelque sorte une privatisation de la citoyenneté. S'inspirant largement de la théorie sociologique de leur collègue Freitag (1986a ; 1986b), nos auteurs concluent que la démocratie participative, la concertation et les nouvelles formes de gouvernance contribuent à un recul de la démocratie au profit de la sphère privée plutôt qu'à une articulation de cette dernière avec la sphère publique (Duchastel et Canet, 2006). Comme nous tenterons de le montrer par plusieurs autres apports, la participation citoyenne ne saurait selon nous être réduite à la privatisation de la sphère publique et au recul de la démocratie, surtout si l'on réussit à l'inscrire dans une institutionnalisation plutôt que de s'en tenir à une approche à dominante organisationnelle.

La diversité ethnico-culturelle des espaces politiques est croissante, pour des raisons de nature endogène, comme la tolérance et la protection des minorités culturelles et religieuses, aussi bien qu'exogène, comme

l'immigration et l'intégration politique et économique (Weinstock, 2000, p. 24). Même ceux et celles qui sont très réservés à l'égard de la reconnaissance de cette diversité culturelle en prennent acte : « L'intervention de l'État-providence ethnique semble devenue aussi inéluctable et irréversible que celle de l'État d'intervention social » (Schnapper, 2007, p. 200). Par ailleurs, les orientations proposées pour cette intervention de l'État ainsi que les arguments qui les étayent sont fortement contrastés. La position libérale traditionnelle prétend favoriser la participation des citoyens des cultures minoritaires par la redistribution, mais laisse ainsi dans l'ombre la complexité de la question de la diversité culturelle. Cette position a été critiquée par les analyses d'inspiration communautarienne (Barber, Taylor, Walzer) qui montrent que l'on ne peut pas définir l'individu sans considérer ses appartenances et que le respect de l'intégrité individuelle implique par conséquent la protection des facteurs qui sont à la source de l'identité.

D'accord sur cette nécessité de protéger les contextes de vie qui forment l'identité de l'individu, des penseurs favorables à la position libérale, Will Kymlicka par exemple, ont prôné une politique de la reconnaissance qui inclut des droits collectifs. De leur côté, certains défenseurs de la position républicaine continuent de penser que l'accès et la participation aux institutions politiques contribuent à atténuer les différences culturelles et que ces dernières ne sauraient donner lieu à la reconnaissance de droits collectifs comme cela s'est produit dans le cas des disparités sociales et économiques. Selon eux, une pareille reconnaissance de droits collectifs à fondements culturels n'est pas souhaitable parce qu'elle « n'est pas toujours compatible avec le dialogue et les compromis démocratiques, avec l'acceptation des règles communes qu'organise l'espace public » (Schnapper, 2002, p. 191).

Bien que plus nuancée parce que partisane affirmée du pluralisme moderne, Mouffe (1994, p. 139) conclut que ce dernier ne peut être ni une « vision du monde relativiste », ni un « pluralisme total » puisque « la démocratie moderne requiert l'affirmation de certaines *valeurs* qui, comme l'égalité et la liberté, constituent ses *principes politiques* » (*ibid.*, p. 139). Elle ajoute qu'« à partir de là, se met en place une forme de coexistence humaine qui exige la distinction entre le public et le privé, la séparation de l'Église et de l'État, de la loi civile et de la loi religieuse. Ce sont de telles distinctions qui rendent possible l'existence du pluralisme, et c'est pourquoi on ne peut pas les remettre en question *au nom du pluralisme* » (*ibid.*, p. 139). Par ailleurs, Mouffe (*ibid.*, p. 21) nous invite

à un « nouveau type d'articulation entre l'universel et le particulier » qui donnerait lieu à « un universalisme latéral – indiquant que c'est au cœur même du particulier et dans le respect des différences que s'inscrit l'universel ». Partageant ce point de vue, le sociologue Alain Touraine (1997, p. 16) répond à la question qui sert de titre à son ouvrage *Pourrons-nous vivre ensemble?*: « La nation ne se définit plus par la création de l'espace unifié de la citoyenneté au-dessus de la diversité sociale et culturelle, mais au contraire par la recherche de la communication interculturelle et de la solidarité sociale : une société unie, diminuant les distances, abaissant les barrières, mais aussi culturellement orientée vers le dialogue. »

De la diversité culturelle des sociétés occidentales contemporaines émerge donc peu à peu une nouvelle citoyenneté, une citoyenneté « éclatée », « différenciée », « fragmentée », « plurielle », voire « multiple » ou « asymétrique ». Ajoutons que la multiplicité des communautés d'appartenance et des périmètres de solidarité à géométrie variable est aussi alimentée par les enjeux qui s'affirment aux niveaux local (la qualité de la vie à l'échelle des villes ou des régions, par exemple), régional (comme la construction de l'Union européenne) et mondial (le réchauffement de la planète, par exemple). En conséquence, la citoyenneté ne peut plus être perçue exclusivement comme une relation entre un État souverain et des individus souverains. Enfin, et sans entrer dans les problématiques spécifiques des questions nationales telles qu'elles se posent par exemple au Québec, en Écosse, en Catalogne, en Corse, en Flandre ou en Irlande du Nord, mentionnons ici que l'atteinte de la souveraineté de ces « nations » ne réglerait pas la question de la diversité culturelle, mais donnerait plutôt naissance à de nouvelles minorités.

La citoyenneté et la société civile

La citoyenneté ne se limite pas à son rapport à l'État même si elle pré-suppose l'existence de ce dernier. D'autres aspects peuvent être mis en lumière lorsque l'on considère la relation entre individu et communauté. L'appréhension philosophique de la citoyenneté, comme catégorie politique et morale, est alors complétée par l'approche sociologique qui attire l'attention sur le factuel et l'inscription historique (Thériault, 1999). Sous cet angle, « le statut de citoyen apparaît comme une sorte de nœud où se lient et s'affrontent des logiques distinctes – logique de l'inscription communautaire et logique de l'individualisation » (Couture, 2000, p. 22).

Si la citoyenneté est d'abord définie par les droits et, conséquemment, liée à l'existence d'un État qui légifère, la communauté renvoie à une réalité plus commune d'un point de vue historique. Comme citoyen, l'individu se détache de la communauté primaire (famille, clan, village) pour s'autonomiser, mais il peut s'inscrire dans des appartenances choisies tels les associations volontaires et les mini-espaces publics qui relèvent de la société civile. La citoyenneté qui repose sur l'égalité de droit tend à affaiblir la structure hiérarchique et totalisante du lien communautaire, mais en même temps elle serait menacée dans son existence par un individualisme exacerbé. Or, « la culture de l'individualisme démocratique n'a pas que des effets atomisants sur la société, puisqu'elle permet de recomposer des formes de solidarité et de vivre ensemble » qui sont de plus en plus nombreuses et variées (Potvin et Fournier, 2000, p. 12). La citoyenneté s'oppose aussi bien à un individualisme forcené qu'à un communautarisme dominant. En effet, elle « suppose à la fois l'ouverture symbolique d'un espace public de délibération et la reconnaissance d'un bien commun à rechercher » (Couture, 2000, p. 22). Ainsi, « le citoyen se pense et se constitue dans l'entre-deux, comme partie agissante et déjà largement individualisée d'une totalité à laquelle il s'identifie toutefois fortement, et pour laquelle il accepte des sacrifices notables de son intérêt propre » (*ibid.*). Dans la mesure où elle suppose un monde partagé, la citoyenneté recrée du lien social même si l'opération n'est pas exempte de conflits. La citoyenneté représente donc une synthèse instable et une tension durable entre individualité et communauté.

Dans cette perspective, le nouvel horizon de l'égalité que porte la citoyenneté permet de renouveler à la fois l'individualité et la communauté, ce qu'avait bien compris Tocqueville. Car le citoyen, individu détaché, peut non seulement participer individuellement au choix de ses représentants, mais également s'associer volontairement comme en témoigne la création des associations dans les domaines les plus divers. De fait, dans les sociétés actuelles, la multiplicité des appartenances à des entités collectives est une tendance forte (Levasseur, 1990 ; Hall *et al.*, 2005). Par conséquent, l'individualisme peut apparaître comme une modalité du vivre-ensemble faisant en sorte que, en raison de son autonomie, l'individu « se construit constamment à travers des liens, des interactions, des appartenances, des actions et des résistances » (Potvin et Fournier, 2000, p. 11). En favorisant la délibération, la dynamique associative tempère l'individualisme égoïste et favorise « la montée du collectif et du développement social comme sens » (Warin, 2002). De ce point de vue, une société civile en santé, dynamique et active, qui concourt

à une cohésion sociale, fonde « la capacité réelle qu'ont les sociétés de définir des projets communs » (Noël et Martin, 2002, p. 9). De plus, l'expansion de la société civile dans des associations volontaires a pour effet « de relativiser l'importance des identités ethnoculturelles par rapport à d'autres types d'identité autour du genre, de l'orientation sexuelle, de particularités physiques » (Weinstock, 2000, p. 24). C'est ce que démontrent deux économistes américains par une analyse quantitative (Ben-Ner et Hill, 2008).

Même en s'en tenant aux auteurs classiques, le concept de société civile demeure polysémique, comme le montre Canet (2006, p. 17). Enjolras, pour sa part, retient trois conceptions en se référant à autant d'auteurs : 1) la société civile comme sphère de moralité, avec Fergusson – une sphère hors État où la moralité plutôt que l'intérêt fonde la vie commune ; 2) comme élément de la sphère publique, avec Kant – un élément qui, en opposition à la sphère privée, relève de la sphère de la liberté politique où se forme l'opinion publique ; et 3) comme communauté politique, avec Tocqueville – une communauté située entre les individus et l'État, et qui permet l'articulation entre les intérêts individuels et le bien commun. Selon cette dernière conception, « les associations constitutives de la société civile sont les lieux où l'esprit public, le civisme, la confiance, la coopération se constituent et qui rendent possible l'émergence d'un bien commun, d'une communauté civique au-delà des intérêts particuliers » (Enjolras, s.d.).

S'arrêtant précisément aux éléments de la société civile, Scholte (2006, p. 275) affirme que les activités de cette dernière « ne sont motivées ni par la recherche des postes publics (ce qui exclut de fait les partis politiques), ni par la recherche du profit (ce qui élimine également les entreprises privées et les grands médias commerciaux)⁴ ». Concrètement, la société civile comprend une multitude d'acteurs qui n'appartiennent ni à la sphère de l'État, ni à celle du marché (Laville, 2001), comme « les établissements d'enseignement, les forums professionnels, les clans et les cercles d'affinités, les organismes de défense des consommateurs, les initiatives de coopération au développement, les mouvements militant pour la protection de l'environnement, les groupes de pression ethniques,

4. À l'encontre de ceux qui, s'appuyant sur des « conceptions néolibérales et autogestionnaires » (Canet, 2006, p. 19), incluent les entreprises privées dans la société civile, nous sommes d'accord avec Scholte pour les en exclure. Par ailleurs, nous serions enclins à retenir les médias commerciaux, à tout le moins pour le travail des journalistes qui savent conserver l'indépendance qu'exige leur profession.

les défenseurs des droits de l'Homme, les syndicats, les groupes communautaires locaux, les organisations humanitaires, les mouvements pour la paix, les fondations philanthropiques, les organisations professionnelles, les institutions religieuses, les groupes de réflexion, les réseaux de femmes, les organisations de jeunesse et d'autres encore » (Scholte, 2006, p. 275). Pour notre part, nous ajouterions à cette liste la plupart des initiatives relevant de l'économie sociale ou de l'économie solidaire (Laville, 1994), ce qui représente pour le Québec environ 10 000 coopératives et associations ayant des activités économiques (Lévesque, 2007).

Comment évaluer l'action de la société civile dans nos démocraties? Le rôle que des mouvements de citoyens ont joué dans les processus de démocratisation qui ont touché les pays de l'Amérique latine et de l'Europe de l'Est a ravivé l'intérêt pour une telle question. Si la société civile a contribué à ces transitions vers la démocratie, ne pourrait-on pas avancer comme le font Cohen et Arato (1992) qu'elle pourrait également revitaliser cette dernière dans les pays où elle est en crise? Cerner les effets politiques possibles de l'action de la société civile oblige à une analyse nuancée. D'une part, et même si elle inclut les mouvements sociaux, la société civile prise dans sa globalité s'en distingue dans la mesure où, habituellement, elle n'inscrit pas directement son action dans l'arène politique. À cet égard, Scholte (2006, p. 274) observe trois tendances au sein de la société civile. La première, plus radicale et composée principalement des mouvements sociaux, chercherait à transformer la société en fonction d'un projet de société. La deuxième, plus réformiste, ne viserait qu'un aménagement de l'organisation sociale et de ses institutions. La troisième, plutôt conformiste, se limiterait à renforcer les règles établies. Sur le terrain, les initiatives de la société civile sont probablement le plus souvent caractérisées par un mélange de ces trois tendances. Par ailleurs, même la tendance plus radicale ne se réclame pas de l'héritage marxiste dans la mesure où elle intègre les valeurs du libéralisme politique pour s'inscrire dans « une stratégie préméditée du réformisme fondamental » et souligner « que cette société bourgeoise, caractérisée par le libéralisme politique et économique, n'a pas été à la hauteur de ce que ses idéaux promettaient à l'origine » (Wolin, 1993, p. 27).

D'autre part, bien que son action se situe normalement hors de la politique, la société civile n'est pas pour autant sans influence politique puisqu'il existe d'autres espaces publics de débat que ceux relevant directement de l'État, espaces qui sont « organisés par les acteurs de la société civile indépendamment des pouvoirs politiques et économiques » et qui

n'en « ont pas moins vocation à construire l'intérêt général » (Marcant et Lamarre, 2007, p. 228). Comme on l'observe couramment, l'espace public est un espace de discussion où s'affrontent divers courants d'opinion qui cherchent notamment à faire prévaloir leur conception de l'intérêt général ou du bien commun. Comme ce dernier ne peut se fonder ni sur la science ni sur une autorité incontestable, sa définition donne nécessairement lieu à des conflits motivés par les intérêts ou les croyances en cause. En faisant partie de cet espace public qui peut être représenté « comme un réseau ouvert, poreux et mobile ou encore comme un tissu d'une grande complexité, constitué d'un assemblage d'arènes qui se chevauchent » (Côté, 2008, p. 111), la société civile contribue à la régulation sociale et au développement du vivre-ensemble. Force de proposition, la société civile est également force de résistance. Troisième sphère d'action, elle se distingue nettement de l'économie et de l'administration publique, toutes deux guidées par la rationalité instrumentale. Comme l'un et l'autre de ces deux grands systèmes tendent à se déployer continûment, la société civile doit s'opposer afin de défendre les valeurs du monde vécu et de faire valoir ses besoins (Habermas, 1987). Précisons une fois de plus que les mouvements relevant de la société civile ne cherchent généralement pas à s'emparer du pouvoir de l'État ni à prendre en charge la production dans son ensemble, mais plutôt à limiter le pouvoir ou les activités de ces systèmes. Pour traduire ce processus, Cohen et Arato (1992, p. 57) avancent le concept d'autolimitation, mais suggèrent néanmoins que la société civile « peut devenir le nouveau terrain de démocratisation » et influencer ainsi sur la société politique et économique.

Certains analystes craignent les effets politiques de l'action de la société civile. Ils redoutent le jeu des identités et des intérêts corporatistes qui pourrait empêcher l'État de remplir son rôle de garant de la communauté politique et conduire à la privatisation et à la fragmentation sociale. Il en est ainsi des auteurs qui ont proposé le concept de « citoyenneté incorporée ». Ils s'inquiètent de l'affaiblissement de l'État découlant, à leurs yeux, de la « surenchère corporatiste de la revendication à portée identitaire » (Leclerc et Beauchemin, 2002, p. 20). De manière plus générale, la participation de la société civile au processus de démocratisation, sa contribution à la formulation de l'intérêt général ou du bien commun ainsi que sa présence dans les nouvelles formes de gouvernance les amènent à appréhender que « la “démocratisation du social” ne débouche [...] sur la déstructuration de la communauté politique » (*ibid.*, p. 21). Comme cette question nous semble importante,

nous y revenons dans les points suivants, lesquels traitent de la construction de l'intérêt général dans les sociétés pluralistes, de la démocratie plurielle et des nouvelles formes de gouvernance.

L'intérêt général dans les sociétés pluralistes

Dans les sociétés pluralistes, la participation citoyenne, qui fait appel non seulement aux citoyens pris individuellement, mais aussi aux regroupements de citoyens, remet en question le rôle traditionnel de l'État comme définisseur exclusif de l'intérêt général. Bien qu'elles soient aujourd'hui contestées, deux conceptions de l'intérêt général⁵ se sont historiquement imposées. Prenant appui sur la « main invisible » proposée par Adam Smith, la première définit l'intérêt général comme le résultat de l'agrégation des intérêts particuliers. En situation de concurrence parfaite, « l'intérêt général est maximum lorsque l'optimum parétien⁶ est atteint » de sorte qu'il « se déduit des intérêts particuliers dont il est la somme » (Cartelier, 1996, p. 85). Mais comme la concurrence n'est jamais parfaite, l'intérêt général ne serait que tendanciel, si bien que le laisser-faire révèle assez rapidement ses limites. La seconde conception s'en remet à l'État comme expression de la volonté générale et définisseur exclusif de l'intérêt général. Relevant d'une idéologie républicaine, elle suppose également que l'administration publique agit presque « naturellement » dans le sens de l'intérêt général (Rosanvallon, 2008). Cette conception est aujourd'hui en crise principalement en raison de la « faillite de la démocratie à formuler une catégorie légitime et légitimante de l'intérêt général : la crise touche tout autant le contenu de cette catégorie que son mode de production et ses producteurs » (Rui, 2004, p. 52).

Dans ce contexte, une conception de l'intérêt général relevant d'une approche à la fois constructiviste et procédurale tend à s'imposer. L'État est toujours considéré comme important dans le processus, mais ne peut plus l'achever seul. Il se doit de prendre en considération non seulement les intérêts individuels, mais aussi les intérêts collectifs dont ceux

5. Même si la notion d'intérêt général est parfois employée comme synonyme de celle de bien commun, la première relève d'une vision utilitariste alors que la seconde traduit une problématique éthique.

6. Rappelons que « l'optimum de Pareto renvoie à l'appréciation d'une distribution de biens entre les individus, telle que tout accroissement de la satisfaction de l'un des consommateurs se traduirait par une diminution de la satisfaction d'au moins un des autres consommateurs; la concurrence des producteurs et le libre choix des consommateurs permettent, selon Pareto, d'atteindre un tel optimum » (Baslé, 1988, p. 154).

exprimés par des groupes organisés relevant de la société civile. Cependant, l'intérêt général ne résulte ni de l'agrégation des intérêts particuliers comme le suppose une conception minimaliste, ni de la recherche de ce que les divers types d'intérêt ont en commun, ce qui aurait pour effet d'exclure « de l'intérêt général tous les domaines où les intérêts ne sont pas convergents » (Enjolras, 2008b, p. 13). L'intérêt général d'une communauté politique ne peut être qu'au-delà de la somme des intérêts individuels et collectifs (intérêts des membres d'une association volontaire, par exemple). Dès lors que certains intérêts individuels et même certains intérêts collectifs peuvent s'opposer entre eux, l'intérêt général n'est jamais donné une fois pour toutes, il découle d'une construction sociale, construction qui varie dans le temps et l'espace.

En raison « de ces caractéristiques, le marché est en échec pour produire l'intérêt général [de sorte que] des mécanismes institutionnels non marchands sont nécessaires » (*ibid.*, p. 14). En même temps, l'intérêt général ne peut être décrété par l'État puisque ce dernier n'incarne pas, par essence, l'intérêt général. Les décisions souvent partisans des partis politiques au pouvoir de même que les intérêts spécifiques des fonctionnaires ont révélé que les producteurs traditionnels de l'intérêt général étaient moins fiables qu'on le pensait, alors que de nouveaux acteurs sociaux se sont imposés, ce qui a rendu le processus de construction encore plus difficile. À cela s'ajoute l'existence de plusieurs types d'intérêt général selon le niveau des communautés politiques considérées (local, régional, national, supranational), sans oublier le pluralisme des sociétés contemporaines. Ainsi, l'intérêt général s'exprime nécessairement au pluriel. Par conséquent, la « pluralité des intérêts généraux ne permet plus de se contenter d'une approche purement abstraite et normative de l'intérêt général », mais exige un certain constructivisme et des procédures adaptées (Monnier et Thiry, 1997, p. 18).

Dans ce même ordre d'idées, Monnier et Thiry (1997) ont proposé quelques notions intermédiaires pouvant être utiles à la définition et, surtout, à la prise en compte de l'intérêt général. Tout d'abord, la notion de « périmètre de solidarité » qui peut être comprise dans le sens de la proximité géographique, aussi bien que culturelle ou même idéologique. Un périmètre de solidarité donné regroupe des individus qui partagent pour l'essentiel la même conception de l'intérêt général, conception pouvant se démarquer de celles défendues au sein de collectivités plus larges, d'où la pluralité des périmètres de solidarité, y compris à l'intérieur d'une

même société. Ensuite, la notion d'objectifs touchant l'intérêt général et propres à chacun des périmètres de solidarité. Affirmer cette multiplicité d'objectifs laisse paraître les indéterminations relevant de la recherche de l'intérêt général, tout en complexifiant à la fois la définition de critères légitimes d'évaluation et les modalités de coordination des activités susceptibles d'y contribuer ; cette double complexité n'est pas sans soulever la question de la gouvernance, du moins quant aux modalités de prise en compte des différents objectifs. Enfin, l'idée d'un système décisionnel pour chaque périmètre de solidarité, système disposant non seulement de compétences techniques pour atteindre les objectifs touchant l'intérêt général, mais aussi de la capacité d'appréciation du contenu même de ces objectifs. Ce dispositif notionnel permet de « reconnaître une dimension potentielle d'intérêt général à toutes les entités socioéconomiques dont l'organisation interne s'avère de nature à susciter, faciliter ou provoquer une évolution comportementale de ses membres par régression relative des comportements purement individualistes au profit de comportements (spontanés ou contraints) plus coopératifs » (*ibid.*, p. 20).

Vu l'incomplétude de l'intérêt général, les systèmes qui s'y réfèrent tendent vers une gestion à caractère démocratique, comme cela semble être le cas des nouvelles formes de gouvernance misant sur la coopération et le partenariat. Quant à la prise en charge de l'intérêt général dans une société globale donnée, nos auteurs font appel à « une architecture des divers modes de prise en compte de l'intérêt général ». Il est possible de définir cette dernière notion comme « une vaste combinatoire socioéconomique, à composantes micro et macroéconomiques, dont les éléments pourraient se substituer en partie les uns aux autres ou au contraire travailler de concert en fonction de l'évolution du contexte général » (*ibid.*, p. 22).

L'établissement d'une telle architecture des modes de prise en compte de l'intérêt général, ce que d'autres appellent un « régime de gouvernance », doit s'appuyer sur un compromis social, voire un contrat social, qui rend possibles des arrangements institutionnels conséquents de même que des modes de coordination en relative cohérence. En somme, la construction de l'intérêt général et l'arbitrage que cette construction implique entre une pluralité d'objectifs touchant l'intérêt général ne peuvent se réaliser d'une manière qui soit reconnue comme légitime qu'en référence à une démocratie plurielle.

Dans le contexte du « super capitalisme » tel qu'il a semblé « s'épanouir » aux États-Unis au cours des dernières années, l'intérêt général se fonde sur une sorte d'alliance entre l'État et les firmes multinationales

qui se noue à l'occasion de la recherche d'un financement par les partis politiques et du lobbying. En misant sur le lobbying, les très grandes entreprises ont réussi à faire prévaloir une conception de l'intérêt général selon laquelle ce dernier correspond à ce qui est bon pour le consommateur et pour l'investisseur. Ce faisant, c'est en accord avec les consommateurs et les investisseurs qu'elles ont pu influencer les dirigeants politiques dans le sens de leurs intérêts corporatifs. De fait, les consommateurs ont obtenu des biens à des prix défilant toute concurrence et les investisseurs, des rendements allant au-delà des progrès de l'économie réelle. Ainsi, Wal-Mart, par exemple, ou encore les institutions financières, notamment avec les produits dérivés, ont pu dominer parce que « comme consommateurs et investisseurs nous désirons de bons marchés (*great deals*) », même si « comme citoyens nous détestons plusieurs des conséquences sociales qui résultent de ces choix », tels la déstructuration des communautés locales, la détérioration des conditions de travail et le réchauffement de la planète (Reich, 2007, p. 89). Selon Reich (*ibid.*), « la véritable crise de la démocratie à l'âge du super capitalisme » viendrait de ce que « nos désirs comme consommateurs et investisseurs l'emportent parce que nos valeurs comme citoyens n'ont pas de moyens effectifs d'expression, autres que la simple dénonciation rhétorique dirigée contre de mauvaises cibles ». Il est donc important que les citoyens, se dégageant de leurs rôles de consommateurs et d'investisseurs, puissent faire en sorte que les législations et les régulations soient définies à partir du bien commun et du long terme (développement durable) plutôt que de l'intérêt particulier et du court terme.

3 La démocratie plurielle

L'expression « démocratie plurielle » peut être entendue en plusieurs sens. Selon une perspective substantielle, elle sera appréhendée comme une démocratie qui fait une place au pluralisme, alors que dans une optique procédurale, elle sera plutôt comprise comme une démocratie mobilisant diverses légitimités ou formes de démocratie.

S'inscrivant dans la première perspective, Chantal Mouffe (1994, p. 124) a problématisé la démocratie plurielle à partir du pluralisme des acteurs et des valeurs. Elle a montré que même s'il « est au centre d'une vision du monde que l'on peut qualifier de libérale », le pluralisme « n'est en aucune façon intrinsèquement coextensif à l'idée démocratique », dans la mesure où cette dernière « s'identifie à la souveraineté populaire ».

En revanche, on peut considérer le pluralisme « comme un des traits essentiels de la démocratie moderne, c'est-à-dire de ce type de démocratie que caractérise l'absence d'un bien commun substantiel » (*ibid.*, p. 100). Dans des communautés politiques où l'on accepte le « polythéisme des valeurs » et où les conflits sont reconnus comme légitimes, le peuple ne peut plus être figuré comme unifié et homogène ; il n'est donc plus possible d'y trouver une « volonté générale unique », non plus qu'un intérêt général s'imposant pratiquement spontanément. Par conséquent, « un projet de *démocratie plurielle* exige de rendre compte des différences, des particularités, du multiple, de l'hétérogène, c'est-à-dire de tout ce qui est exclu par l'homme abstrait ». Cela implique non pas « de rejeter l'universalisme, mais de le particulariser, de trouver une nouvelle forme d'articulation entre universel et particulier » (*ibid.*, p. 33).

La démocratie plurielle ainsi entendue suppose de repenser la démocratie politique pour s'engager dans la construction de l'intérêt général, en l'absence d'un intérêt général existant *a priori*. La reconnaissance du pluralisme des acteurs ne signifie pas que les diverses associations et groupements de personnes soient placés sur le même pied que l'État. Celui-ci demeure le garant du maintien des valeurs de liberté et d'égalité, maintien sans lequel le pluralisme cesserait d'exister. Autrement dit, l'État ne peut défendre un pluralisme total dans ces valeurs. Quant au pluralisme des valeurs, c'est précisément l'existence de cette tension entre la logique démocratique de l'égalité et la logique libérale de la liberté « qui fait de la démocratie pluraliste un régime particulièrement adapté au caractère indéterminé et indécidable de la politique moderne » (*ibid.*, p. 141).

Cette tension, qui ne saurait être levée par les seuls arguments rationnels, génère nécessairement des conflits, mais la démocratie plurielle permet de les affronter en limitant le plus possible ce qui relève de la violence et de la pure domination. En somme, « au lieu de se dérober à la violence et à l'hostilité présentes dans toutes les relations sociales, il faut essayer de créer les conditions dans lesquelles ces forces agressives soient susceptibles d'être désamorçées et détournées, de telle sorte qu'un ordre démocratique pluraliste puisse exister » (*ibid.*, p. 169). Cette « articulation complexe entre les revendications qui relèvent de l'égalité et d'autres qui concernent la liberté », articulation que favorise la démocratie plurielle, suppose « une conception de la citoyenneté qui,

au-delà des interprétations libérales ou sociales-démocrates⁷, permet la constitution d'un pôle d'identification regroupant les différents mouvements qui luttent pour l'extension des principes démocratiques à un vaste ensemble de rapports sociaux» (*ibid.*, p. 23). En tenant compte du pluralisme, la démocratie plurielle se préoccuperait également d'élargir le champ des divers domaines où elle peut se déployer. Tel serait « l'enjeu véritable de cette démocratie plurielle ».

Engagé depuis quelques années dans une étude de nature plus procédurale, Pierre Rosanvallon s'intéresse pour sa part aux divers modes d'activité et formes institutionnelles qui, s'ajoutant à la « démocratie d'élection » et aux institutions représentatives, viennent donner corps à ce qu'il qualifie lui-même de démocratie plurielle. Il dégage trois figures de légitimité qui s'affirment présentement en complément à la légitimité instrumentale que le processus électoral confère aux gouvernants : la « légitimité d'impartialité » qui prévaut chez les autorités publiques de régulation et de surveillance indépendantes du pouvoir exécutif ; la « légitimité de réflexivité » qui s'impose dans les instances de contrôle de constitutionnalité (cours constitutionnelles) ; et la « légitimité de proximité » qui s'affirme dans la relation entre les citoyens et les élus, mais également au sein de la participation citoyenne (Rosanvallon, 2008). Ces légitimités, qui sans être entièrement nouvelles ont été de beaucoup renforcées au cours des dernières années, sont, de l'avis de Rosanvallon, complémentaires. Aussi peuvent-elles être porteuses non seulement d'avancées, mais aussi de perversions lorsque l'une tend à s'imposer au détriment des autres. À la perte de contrôle démocratique susceptible de jouer dans tous les cas peuvent se greffer manque de transparence, immobilisme, populisme ou « pipolisation du politique » selon l'expression de nos cousins français, soit une médiatisation de la vie privée des responsables politiques qui s'opère au désavantage du débat démocratique. Néanmoins, lorsque ces légitimités et les institutions qui en relèvent font système, elles peuvent « amorcer une dynamique vertueuse et surmonter simultanément leurs démons respectifs » (Rosanvallon, 2006,

7. Sur ce point, Mouffe mentionne que pour la définition de l'égalité, on ne saurait aujourd'hui s'en tenir aux objectifs formulés historiquement par les socialistes. À son avis, il faut désormais prendre en compte d'autres revendications relevant de l'égalité sur les plans du genre ou de la race par exemple. En d'autres mots, élargir le champ de lutte pour l'égalité et renouveler les contenus de l'égalité et de la liberté (Mouffe, 1994, p. 23-24).

p. 318-319). Selon cette vision, la démocratie plurielle serait celle qui réussit à assurer cet équilibre systémique au demeurant instable, mais dynamique. Les perversions et les dérives peuvent être réduites par le maintien des tensions entre ces diverses légitimités et par leur inscription dans un système où elles interagissent, ce qui suppose des arrangements institutionnels conséquents.

On peut aussi approcher la démocratie plurielle en la considérant comme l'articulation des différentes formes de démocratie : représentative, participative et délibérative (Fourniau, 2007, p. 299 ; Offe et Preuß, 1997). Compte tenu de notre préoccupation à l'égard d'« un État stratège ouvert à la participation citoyenne », il nous semble essentiel de nous arrêter plus précisément à l'idée du renouvellement des démocraties représentative et participative par l'élargissement de la démocratie délibérative, cette dernière agissant en quelque sorte de façon transversale par rapport aux deux autres formes. En refusant de s'en remettre à une vision consensualiste, qui nie l'aspect conflictuel de la vie politique, la démocratie délibérative pourrait en effet favoriser la « repolitisation » de la démocratie que plusieurs souhaitent. Il ne s'agit pas d'opposer la démocratie participative à la démocratie représentative, mais de mettre en place des dispositifs institutionnels qui leur permettent de se conjurer et de se renforcer mutuellement. Compte tenu du pluralisme des valeurs et de la pluralité des périmètres de solidarité, la démocratie doit effectuer un travail sur elle-même pour que la volonté générale ne soit plus « l'idéalisation d'un mensonge ou la déclaration d'un vœu pieux, mais l'addition d'une série de pratiques d'arbitrage, de compromis ou, au contraire, de choix tranchants touchant la constitution du lien social : question des retraites et du lien entre les générations, formes de sécurité sociale et professionnelle, règles du prélèvement fiscal, modalités de prise en compte et d'indemnisation du chômage, rapports aux questions de long terme » (Rosanvallon, 2006, p. 318). Somme toute, une démocratie plurielle permettrait à un État démocratique de se préoccuper « de ce qui fait exister la collectivité comme ensemble » et, en même temps, de « cesser d'être aveugle sur sa propre transformation » (Gauchet, 2007a, p. 41 et 68).

Depuis deux décennies, nous avons pu noter une explosion de formes participatives coïncidant avec un désenchantement à l'égard de la démocratie représentative et une forte baisse de la confiance à l'endroit

des élus⁸. Misant souvent sur la délibération, ces diverses formes font appel tantôt aux citoyens pris individuellement, comme dans les forums Internet, les conférences de citoyens, les forums de citoyens ou les jurys de citoyens, tantôt aux citoyens organisés, comme dans les conseils économiques et sociaux ou dans les expériences d'agora et de dialogue social, notamment en Europe. Bien qu'indispensable, le vote à la base de la démocratie moderne ne suffit plus à l'expression de la citoyenneté démocratique (Rui, 2004, p. 17). De fait, « la citoyenneté, comme caractéristique distinctive, ne se limite pas à voter aux élections périodiques. Elle peut aussi être exercée en influençant la sélection des candidats, en joignant les associations ou mouvements, en faisant des requêtes auprès des autorités, en s'engageant dans des protestations non conventionnelles et ainsi de suite⁹ » (Schmitter, 1992, p. 160).

Un double mouvement tend à rendre incontournable la participation des citoyens organisés. D'une part, l'État requiert comme jamais auparavant de multiples collaborations pour remplir sa mission qui s'est de beaucoup élargie. N'hésitant pas à écrire que « la théorie classique du parlementarisme a été rendue complètement caduque par le développement de l'État interventionniste », Mouffe (1994, p. 56-57) souligne que l'État a dorénavant besoin du concours des groupes d'intérêt concurrents, notamment pour ses interventions dans le domaine de l'entreprise et du travail. Schmitter (1992, p. 167) précise qu'« à partir du moment où les pouvoirs publics interviennent lourdement et diversement dans la macrogestion de l'économie, ils deviennent de plus en plus dépendants des groupes d'intérêt pour l'information et les accords nécessaires à la réalisation de leurs politiques¹⁰ ». Ce besoin de collaboration devient d'autant plus important dans un contexte d'économie de la connaissance qui, faisant plus appel à des biens intangibles, exige en quelque sorte un « État relationnel » qui promeut la synergie entre les ressources, les connaissances et les divers acteurs (Mendoza et Vernis, 2008). D'autre

8. Selon un sondage mené en 2006 au sein de 68 pays, 51 % des populations en cause avaient une image négative de leurs dirigeants politiques. Au Canada, ce pourcentage était de 53 % (Léger Marketing cité par Laberge, 2007, p. 123).

9. Notre traduction de: « *Citizenship, its most distinctive property, is not confined to voting periodically in election. It also can be exercised by influencing the selection of candidates, joining associations or movements, petitioning authorities, engaging in unconventional protest and so forth* » (Schmitter, 1992, p. 160).

10. Notre traduction de: « *Once public officials intervened heavily and diversely in the macro management of the economy, they found themselves increasingly dependent on organized interest for the information and compliance needed to make their policies work* » (Schmitter, 1992, p. 167).

part, ces mêmes groupes d'intérêt dont l'État requiert la collaboration chercheront à obtenir la reconnaissance de la part des pouvoirs publics ainsi que des ressources leur permettant d'apporter leur contribution. Sous l'action de ces deux facteurs convergents, les domaines dans lesquels la participation citoyenne s'est imposée se sont considérablement étendus.

Tableau 1

Les formes de démocratie

Forme de démocratie	Acteurs, base, mécanisme
Démocratie représentative	<i>Acteurs</i> : représentants élus <i>Base</i> : intérêt individuel <i>Mécanisme</i> : vote et majorité
Démocratie sociale	<i>Acteurs</i> : intervenants sociaux (associations volontaires et groupes d'appartenance) <i>Base</i> : intérêts collectifs <i>Mécanisme</i> : concertation
Démocratie directe	<i>Acteurs</i> : membres du collectif <i>Base</i> : intérêts individuels et collectifs formulés directement <i>Mécanisme</i> : consensus
Démocratie délibérative	<i>Acteurs</i> : citoyens <i>Base</i> : arguments détachés des intérêts immédiats <i>Mécanisme</i> : délibération

D'après Offe et Preuß (1997) et Lévesque (2004).

La conjugaison des diverses formes de démocratie (voir le tableau 1) implique de ne pas les confondre tant du point de vue des acteurs en cause que des mécanismes permettant leur expression. Nous en distinguons ici quatre formes en scindant la démocratie participative en démocratie sociale et démocratie directe qui se joignent donc aux démocraties représentative et délibérative. Fondée sur la reconnaissance des membres de la société comme citoyens libres et égaux, la démocratie représentative constitue toujours la pierre angulaire de nos démocraties modernes. Reposant sur la loi de la majorité, elle permet l'exercice de la souveraineté du peuple et apporte à l'État sa légitimité, y compris lorsque celui-ci exerce son monopole de la violence. La démocratie représentative comporte cependant certaines limites qui militent en faveur de son

complément. Ainsi, l'application du principe « une personne, un vote » tend à entériner des choix définis strictement sur la base d'intérêts individuels et de préférences considérées comme fixes. Une société qui se limite à la démocratie représentative affirme implicitement qu'elle n'est formée que d'atomes individuels et que l'intérêt général ne saurait être que la somme des intérêts particuliers, ainsi que le veut la vision libérale. De plus, la démocratie représentative exclut de la gouverne ceux qui sont représentés et crée ainsi « un fossé entre le citoyen et ses porte-paroles » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, p. 170). Cette exclusion nourrit le désintérêt des citoyens dont on ne sollicite l'implication qu'au moment de choisir leurs représentants. Pour toutes ces raisons, les élus se doivent d'encourager d'autres formes de participation citoyenne pour autant qu'elles respectent les institutions représentatives.

Reposant sur la concertation des grands acteurs sociaux, la démocratie sociale autorise l'expression des différents intérêts collectifs et complète ainsi la démocratie représentative qui favorise, elle, l'expression des intérêts individuels (Schmitter, 1992). Comme nous l'avons vu en examinant le concept de société civile, une société comprend non seulement des individus, mais aussi des acteurs collectifs. Groupes non volontaires (familles, collectivités locales, communautés culturelles) ou volontaires (associations, groupes de femmes, groupes écologiques, syndicats, entreprises collectives, etc.), ces acteurs portent les intérêts collectifs de leurs membres (Laville, 1997 ; Walzer, 1999). Dans la mesure où les groupes sont des espaces publics de délibération – par définition, cela est vrai des groupes volontaires, mais peut également l'être de groupes non volontaires pour autant qu'ils soient institutionnalisés en conséquence comme c'est le cas pour les collectivités locales –, ils peuvent définir des intérêts collectifs et déployer des formes de solidarité basées sur la proximité (la communauté) ou sur d'autres assises constituant ce que nous avons appelé des périmètres de solidarité. En fait, dans une société démocratique, les intérêts collectifs de même que ceux des grandes entreprises peuvent s'exprimer légitimement de deux façons non exclusives : le lobbying et la concertation sociale. Selon les régimes politiques et les modèles de développement, le dosage de ces deux moyens d'influer sur le pouvoir peut varier considérablement.

Aux États-Unis, le lobbying, souvent lié au financement privé des partis politiques, occupe une place sans doute plus importante que n'importe où ailleurs dans le monde. Selon Reich (2007, p. 133), plus de deux milliards de dollars y ont été dépensés en 2005 pour du lobbying.

De la centaine d'organisations qui y attribuaient le plus d'argent, la première était la Chambre de commerce des États-Unis d'Amérique et la soixante-quatorzième l'American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) avec ses six lobbyistes engagés, alors que la plupart des groupes d'intérêt (défense des droits, environnement, bien-être des enfants, etc.) ne figuraient même pas dans la liste. Dans les années 1990, les 500 plus grandes compagnies américaines ayant des bureaux à Washington employaient quelque 61 000 lobbyistes. À l'inverse, dans les pays scandinaves, l'accent est mis sur la « démocratie sociale », soit la concertation des représentants de l'État avec les grands acteurs sociaux que sont les syndicats et le patronat. Au Québec, la fonction de lobbyiste est reconnue ; il existe une longue tradition de concertation et de partenariat qui a d'ailleurs donné lieu à des interprétations contrastées (Archibald, 1983 ; Archibald, Galipeau et Paquet, 1990 ; Bourque, 2000 ; Côté, Lévesque et Morneau, 2007 ; Gill, 1989 ; Piote, 1998 ; Trépanier, 1994). Compte tenu de son peu de transparence et de son caractère relativement inégalitaire, le lobbying fait souvent l'objet de critiques. La démocratie sociale est elle-même porteuse d'ambiguïté. Il y a d'abord cette méprise toujours possible de considérer que la somme des intérêts collectifs représente l'intérêt général. Or, celui-ci ne saurait découler d'une telle agrégation non plus que de celle des intérêts individuels (Monnier et Thiry, 1997). Ensuite, et dans le cas où elle ne serait pas subordonnée aux institutions représentatives, la démocratie sociale peut dériver dans un corporatisme étroit ou même une privatisation de la citoyenneté (Duchastel, 2000). D'où la nécessité d'inscrire les intérêts collectifs dans une démocratie sociale dont les modalités d'exercice sont définies par l'État de manière à rendre possible leur mise en perspective, non pour les nier, mais pour favoriser l'établissement des compromis qui permettent de viser l'intérêt général. En somme, la démocratie sociale complète bien la démocratie représentative dans la mesure où cette dernière lui fournit son fondement institutionnel.

La démocratie directe se situe généralement à une échelle autre que la société prise comme un tout. Si l'on excepte le cas des référendums et celui de la participation à certaines décisions rendue aujourd'hui possible par les nouvelles technologies de la communication (*from e-government to e-democracy*, voir Lenihan, 2002), cette forme de démocratie tend à s'exprimer sans médiation, ce qui a supposé jusqu'ici la présence physique des personnes et, par conséquent, une taille modeste pour les groupes ou les organisations où elle a prévalu. De ce fait, la démocratie directe favorise une coopération plus intense des parties prenantes. Si

elle a souvent été avancée comme moyen de dépasser les autres formes de démocratie, il faut dire qu'elle n'assure pas nécessairement l'accroissement de la qualité cognitive et morale des compétences décisionnelles des personnes ainsi mobilisées (Offe et Preuß, 1997, p. 226). De plus, elle peut servir de plateforme pour le détournement de la démocratie au profit d'une catégorie, comme les professionnels dans les services collectifs (Godbout, 1982). Pour remédier à ses manques et éviter ses possibles dérives, la démocratie directe peut tirer parti de sa conjugaison avec la démocratie délibérative, comme c'est le cas d'ailleurs pour les démocraties représentative et sociale.

L'intérêt général n'étant pas donné une fois pour toutes, la démocratie sous ses diverses formes ne peut faire l'économie de la délibération et de la réflexivité dans sa recherche de choix qui soient éclairés et raisonnables (Olson, 2006). La démocratie délibérative puise sa légitimité moins dans une volonté déjà déterminée que dans le processus de formation de cette volonté que représente la délibération, moins dans la représentativité des participants que dans la force des arguments, soit dans la valeur cognitive apportée (Habermas, 2000, p. 122 ; Blondiaux, 2008, p. 97 ; Rui, 2004, p. 61 ; Parkinson, 2006). Pour cerner un bien supérieur, il faut favoriser la construction d'espaces publics qui facilitent la circulation de l'information, la délibération, le débat et la discussion. Ainsi, « par la délibération et la lutte des opinions se construisent des consensus temporaires, des définitions du bien commun qui ne sont pas présents au départ dans la société et sont littéralement le produit du débat démocratique » (Thériault, 1996, p. 147-148). Ce faisant, il devient possible à la fois de dépasser, voire de réconcilier les intérêts individuels et collectifs, et de dégager un intérêt général désormais défini en tant que bien commun et sur la base de la citoyenneté, soit du point de vue de « celui qui aime le bien commun au-delà de ses intérêts personnels ou de groupe » (*ibid.*). En ce sens, la démocratie délibérative cherche « à organiser et réguler les diverses préférences de chaque citoyen-électeur de façon à organiser et réguler le conflit social non seulement autour de l'affrontement majorité-minorité (ou entre travailleurs et entrepreneurs dans le cas de la démocratie économique), mais également en tant que conflit intérieur entre ce que les individus eux-mêmes ressentent comme leurs désirs les plus désirables et ceux qui le sont moins » (Offe et Preuß, 1997, p. 226). À terme, les participants qui se sont engagés dans la discussion pour adopter ou transformer un projet peuvent se voir transformés en retour (Rui, 2004, p. 66).

Sans être d'accord avec ceux pour qui la démocratie délibérative apparaît utopique ou même éveille le soupçon, il faut tout de même reconnaître qu'elle ne va pas de soi. C'est ainsi qu'elle s'exprime bien difficilement dans les institutions relevant de la démocratie représentative, autant dans les Assemblées que dans les commissions parlementaires où sont pourtant invités les parties prenantes et des représentants de la société civile. La partisanerie y est en général telle qu'elle rend très malaisée sinon impossible une véritable délibération qui permette de dépasser les points de vue initiaux pour accéder à une position nouvelle et partagée. Or, se vouloir stratège oblige l'État à la délibération et à la réflexivité puisqu'il doit affronter « des problèmes pour lesquels 1) les objectifs poursuivis ne sont pas clairs mais plutôt incertains », 2) les relations moyens-fins sont instables et mal structurées » (Paquet, 1997, p. 135). Dans cette perspective, tous les partis politiques, à commencer par celui au pouvoir, sont tenus de s'engager dans des débats sur les orientations stratégiques permettant de relever les défis auxquels la société fait face. Cela signifie que ces mêmes partis deviennent capables d'un retour critique sur l'action de l'État pour penser l'avenir ou d'une réflexivité qui favorise la déconstruction en vue d'une reconstruction (Paquet, 2008, p. 67 et 72). En somme, un État stratège soucieux de dégager de grandes orientations largement partagées ne peut faire l'économie d'une démocratie délibérative et réflexive.

De plus, dans la mesure où il se veut ouvert à la participation citoyenne, l'État stratège doit favoriser le développement de la démocratie délibérative et réflexive dans les divers espaces publics. Favoriser l'*empowerment* des citoyens, l'acquisition de compétences et l'habilitation (*enablement*) pour une réflexivité citoyenne revêt en ce sens une dimension politique (Olson, 2006, p. 113, 135 et s.). Cela exige non seulement de consentir des investissements, mais surtout de s'engager dans des apprentissages et dans l'exploration de voies nouvelles. En effet, « l'idée qu'il faut dire adieu à la notion de préférences fixes implique un processus d'apprentissage qui ne vise pas un modèle préconçu de rationalité substantielle, un processus d'apprentissage continu et ouvert sans enseignant et sans programme » (Offe et Preuß, 1997, p. 227). Dans les instances de concertation relevant de la démocratie sociale, l'approche délibérative suppose que les participants apprennent à écouter les positions des uns et des autres, écoute sans laquelle il devient impossible d'aboutir à des choix collectifs mûrement réfléchis. Lors d'un débat, les divers participants doivent justifier leurs points de vue et chercher à persuader les autres en leur fournissant des raisons plutôt qu'en leur demandant simplement des actes de foi. Les intérêts mis de l'avant par les différentes organisations

collectives étant parfois difficilement conciliables, il faut assurer une démarche pour construire un bien commun supérieur ou un intérêt général correspondant à un périmètre de solidarité englobant, une démarche qui risque de s'avérer laborieuse et non exempte de négociation, voire de compromis. Évidemment, certains peuvent perdre ou, tout au moins, réaliser des gains inférieurs à ceux enregistrés par d'autres parties, mais comme le soulignent Fung et Wright (2001, p. 19) : « L'important dans la délibération, c'est que les participants trouvent des raisons acceptables pour l'action collective, ce qui n'exige pas qu'ils acceptent complètement l'action proposée, ni la trouvent la plus avantageuse. »

Les quatre formes démocratiques que nous venons d'examiner rendent possible l'élaboration d'une stratégie de « démocratisation de la démocratie » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001), selon au moins trois axes. D'abord, il faut viser l'introduction d'une réflexivité qui invite à se questionner sur toutes les formes démocratiques possibles et qui conduit au refus d'une forme exclusive, étant entendu que la démocratie représentative est un fondement indispensable d'un État de droit. Ensuite, il est possible d'envisager une hybridation des diverses formes de démocratie dans ce qui pourrait constituer une démocratie plurielle, elle-même ouverte à une économie plurielle, soit une économie qui fasse une place aux différentes formes de propriété (privée, publique, associative ou coopérative) et aux divers principes économiques que sont le marché, la redistribution et la réciprocité (Lévesque, 2008). Enfin, l'approfondissement de la participation citoyenne pourrait emprunter les directions suivantes : pour la démocratie représentative, une « généralisation des catégories de personnes habilitées à participer » ; pour la démocratie sociale, « une politique favorable à l'expression des acteurs collectifs et à la formation d'associations volontaires » ; pour la démocratie directe, une « généralisation des niveaux réels et des secteurs institutionnels où s'étend le droit de participation » ; pour la démocratie délibérative, « des procédures qui privilégient la formulation de préférences mûrement réfléchies, cohérentes, généralisables, justifiables et socialement validées » (Offe et Preuß, 1997, p. 227). Comme on peut le constater, « démocratiser la démocratie » ne saurait se réduire à additionner les diverses formes identifiées puisque, dans un pareil cas, le « système resterait inchangé » (Mermet, 2007, p. 380).

Une telle stratégie de « démocratisation de la démocratie » peut convenir aux sociétés globales qui ont choisi la démocratie, mais peut également satisfaire, moyennant certaines adaptations, les organisations relevant de la société civile ou de l'économie sociale. La

réflexivité comme examen de leur fonctionnement démocratique devient nécessaire d'autant que plusieurs de ces organisations ont tendance à s'asseoir sur la seule démocratie représentative au détriment des autres formes. Certes, le respect de la loi de la majorité représente un acquis important, mais il est insuffisant. La délibération est souvent réservée à quelques personnes de sorte que les conseils d'administration sont communément expéditifs et les assemblées annuelles, peu mobilisatrices. Lorsque les assemblées délibératives ne sont pas préparées adéquatement, les débats sont couramment qualifiés de pertes de temps. La démocratie délibérative et réflexive ne peut être improvisée, elle suppose de vastes investissements, un processus d'apprentissage collectif, un climat de confiance et la formation d'un capital social. Le contexte institutionnel peut favoriser ou non cet épanouissement d'une démocratie plurielle, y compris au sein de la société civile. Tout d'abord, la décentralisation de l'appareil d'État et le respect par ce dernier de l'autonomie relative des entreprises et des organisations s'imposent même lorsque ces dernières assument des fonctions ou offrent des services qui étaient auparavant du ressort du secteur public. Cela suppose pour certaines décisions un déplacement de lieu depuis les institutions représentatives et exécutives vers le « niveau moléculaire de la formation d'une volonté collectivement pertinente au sein des divers contextes de la société civile, nombre d'entre eux étant par définition hors de portée de l'action des institutions, du contrôle et de l'intervention de l'État » (Offe et Preuß, 1997, p. 228). Ensuite, l'État se doit de reconnaître la contribution de la société civile au développement d'une citoyenneté active et réflexive ainsi qu'à la réalisation du bien commun. Cette double reconnaissance ne prend tout son sens qu'avec l'allocation de ressources appropriées et l'encouragement à la diffusion des innovations et des apprentissages à la société tout entière. À terme, les initiatives citoyennes pourraient compléter ou joindre celles impulsées par l'État pour sa propre transformation et celle de ses agences.

4 La gouvernance partagée

Pour mieux répondre à sa mission principale qui est la régulation et l'orientation stratégique en vue de l'intérêt général, un État stratège se doit d'être ouvert à la participation citoyenne en raison notamment de la complexité des choses et de l'apport indispensable des divers acteurs sociaux. Alors que dans les années 1970, « on pensait régler la question de

l'ingouvernabilité en protégeant l'État des demandes et donc en limitant la participation des citoyens pour préserver la démocratie d'elle-même», aujourd'hui on considère de plus en plus que la participation citoyenne peut et doit « compléter le mode traditionnel de délibération et transformer le modèle de production des politiques publiques » (Rui, 2004, p. 17). Bien sûr, l'État n'est pas un acteur comme les autres puisqu'il dispose de « la compétence de la compétence » (Quermonne, 2006, p. 275). En revanche, une fois engagé dans la décentralisation de ce qui peut être mieux assumé par des instances inférieures ou encore dans des partenariats qu'il a conclus avec d'autres acteurs, l'État peut devenir, en raison de règles qu'il a lui-même posées, un acteur comme les autres dans la réalisation d'activités, y compris celles relevant de l'intérêt général¹¹. Toutefois, la mobilisation et la coordination d'une diversité d'acteurs ne sont pas sans soulever la question de la gouvernance, c'est-à-dire d'une gouvernance partagée ou distribuée¹² (Paquet, 2008).

Durant la période antérieure, c'est-à-dire celle où un État producteur et très interventionniste prévalait, la question de la gouvernance ne se posait pas. En effet, dans le contexte d'une économie mixte, les choses apparaissaient de façon plus univoque : les prix constituaient un code relativement clair pour les entreprises privées, et le secteur public relevait de mandats et de directives. Dans les deux cas, les grandes organisations adoptaient des modes de gouverne hiérarchiques et passablement rigides, en conformité, pour les premières, avec le paradigme du développement industriel axé sur la production de masse et, pour le second, avec le modèle d'un État-providence universaliste. À partir du moment où l'on fait appel à une pluralité d'acteurs qui présentent des formes différentes d'organisation, la question de la gouvernance ne peut plus être évitée (Lévesque et Thiry, 2008). Comment assurer la coordination d'acteurs provenant de mondes aussi contrastés que l'État, le marché et la société civile ? Incrire une telle diversité d'acteurs dans une même gouvernance ne va pas de soi puisqu'ils sont régis par des

-
11. Les services d'intérêt général sont de deux types. On distingue d'une part les services économiques d'intérêt général, tels les transports collectifs, la poste, les télécommunications, les services d'eau, la collecte des ordures, etc., et d'autre part les services sociaux d'intérêt général, comme l'éducation, la santé et les services sociaux (Fecher et Lévesque, 2008).
 12. Depuis nombre d'années, Gilles Paquet a problématisé le terme « gouvernance distribuée » dans plusieurs recherches et différentes publications dont certaines récentes (Paquet, 2008). En dépit de nos divergences avec lui quant à la place de l'État et à son rapport à la société, nous pouvons considérer que la gouvernance partagée correspond à la gouvernance distribuée.

mécanismes différents de coordination : le respect des règles et la coercition pour les hiérarchies publiques et privées, les prix pour les activités marchandes, des valeurs morales (l'engagement volontaire, la réciprocité et la solidarité) pour la société civile. De plus, chacun de ces mécanismes soulève des défis bien spécifiques : le marché doit prévenir la défection (*exit*), la hiérarchie doit s'assurer non seulement de la rationalité des règles, mais aussi de la légitimité de ceux qui les définissent (*voice*), les organisations relevant de la société civile doivent maintenir la solidarité et la loyauté (*loyalty*) (Hirschman, 1970). Si l'on souhaite s'engager dans la définition et la réalisation d'un projet commun avec des acteurs parlant autant de « langues », il faut mettre en place des lieux de gouvernance pour assurer la traduction et la délibération (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001 ; Piore, 2001). Autrement dit, en raison du pluralisme des logiques d'action et des valeurs des acteurs mobilisés, il n'est pas possible de parvenir à une coordination d'ensemble sans un espace commun où échanger l'information recueillie par chacun et procéder au dialogue, au débat, à la délibération, voire à la négociation entre les parties.

Sous l'influence de la mondialisation et des nouvelles technologies de l'information et de la communication, le questionnement quant à la gouvernance ne se limite plus à l'échelle nationale que nous venons de voir, mais aussi aux échelles micro (entreprise et organisation) et méso (régions et secteurs d'activité), sans oublier l'échelle mondiale. En ce qui concerne les entreprises et les organisations, certaines conceptions misent sur le contrôle exercé par les actionnaires tandis que d'autres s'appuient plutôt sur la participation des parties prenantes. Les approches théoriques pouvant être mobilisées pour étudier la gouvernance sont nombreuses : « *agency theory, stewardship theory, democratic perspective, stakeholder theory, resource dependency theory and managerial hegemony theory* » (Cornforth, 2004). Elles ont trait à de multiples dimensions et leur pluralité reflète en somme la complexité des organisations. Il faut donc moins opposer ces diverses théories, lesquelles ne traitent pas du même aspect, que s'en servir pour élaborer une approche multidimensionnelle mettant en lumière les tensions qui singularisent les organisations. Tout en favorisant une telle approche, Spear (2004) démontre les limites internes des théories de la gouvernance de l'entreprise (*corporate governance*). Ainsi, la théorie de la relation d'agence repose sur les présupposés des choix rationnels, de la recherche individuelle de

son utilité et de l'optimalité, auxquels s'ajoutent des limites précises¹³ pour l'étude d'organisations dotées d'un fonctionnement participatif, et même démocratique, faisant appel à la rationalité axiologique (Enjolras, 2004). À la différence de la « *corporate governance* », la problématique de la gouvernance appliquée aux services d'intérêt général et à l'administration publique peut « se lire comme une recherche de modes d'action alternatifs pour l'intervention publique permettant la réalisation de l'intérêt général sans pour autant recourir à des instruments coercitifs de politique publique », d'où un État stratège qui favorise l'autonomie des acteurs/partenaires et qui emploie des incitatifs plutôt que la contrainte pour l'atteinte de l'intérêt général (Enjolras, 2008b, p. 16). Les pratiques émergentes qui en relèvent visent à redéfinir les relations entre l'État et la société de même que les modalités de l'intervention publique. La nouvelle gouvernance cherche donc à dépasser à la fois les limites de la hiérarchie et celles du marché en faisant appel à une pluralité d'acteurs publics et privés, y compris ceux de la société civile dont la mobilisation repose sur la réciprocité et la solidarité.

Outre la diversité des modes de coordination à conjuguer, et préalablement à cette conjugaison, l'identification et la reconnaissance des parties prenantes pertinentes constituent deux défis majeurs pour la gouvernance. Ainsi, les entreprises privées et l'État ne sont plus des acteurs aussi bien circonscrits qu'auparavant. Les entreprises sont non seulement hétérogènes pour ce qui est de la propriété, de l'activité et de la taille, mais aussi inscrites dans des filières et des réseaux différents aux frontières souvent floues. Pour sa part, l'État assume maintes fonctions (régaliennes, de régulation, de production et d'opération) et se déploie à des échelles diverses (locale, régionale, nationale et internationale) (Cox, 1999). La caractérisation est encore plus difficile pour les acteurs issus d'une société civile de plus en plus pluraliste et fragmentée, « une société des identités » (Beauchemin, 2004). Enfin, même pour une organisation donnée, l'identification des parties prenantes n'est pas chose aisée, particulièrement lorsque l'on tient compte non pas que des « parties prenantes contractuelles » plus faciles à identifier, mais également des « parties prégnantes » et des « parties prenantes diffuses », dont le nombre varie d'une société à l'autre (Descolonges et Saincy, 2004, p. 41 ;

13. La théorie de l'agence privilégie les droits de propriété (et néglige les autres droits et pouvoirs des autres parties prenantes), les motifs et les considérations financières, ainsi que les contrôles, alors que l'économie sociale peut miser sur la confiance et la participation qu'autorise le fonctionnement démocratique (Spear, 2004, p. 50).

Koulytchizky, 2008 ; Bonnafous-Boucher et Pesqueux, 2006). Finalement, l'identification des parties prenantes du développement social comme du développement économique demeure une question politique dont les réponses résultent souvent de revendications et de luttes pour la reconnaissance. Dès lors, la nouvelle gouvernance est difficilement fonctionnelle sans une démocratie plurielle capable aussi bien de laisser émerger les nouvelles demandes sociales, qui s'expriment généralement à partir de revendications, que de définir les principaux repères pour une régulation d'ensemble et une gouvernance partagée.

L'évaluation et l'imputabilité représentent des défis qui découlent des précédents. À partir du moment où il ne suffit plus de s'en remettre au seul bilan comptable (pour les activités marchandes) non plus qu'au seul respect des directives des pouvoirs publics, l'évaluation devient un sujet qui requiert l'accord entre les parties et la validation des critères (Bouchard, Lévesque et Bourque, 2001). L'imputabilité est également à repenser dans un contexte de subsidiarité et d'action partenariale où les élus, de même que les fonctionnaires qu'ils dirigent, ne sont plus les seuls intervenants. Dans la mesure où l'État définit ouvertement les orientations générales et les grands objectifs, la reddition de comptes peut s'appliquer à d'autres qu'aux élus, suivant des modalités respectueuses de la nature de l'engagement (imputabilité administrative, contractuelle, corporative ou civique) et de la diversité des situations (multiplicité des comptes, des contextes, des responsabilités et des interfaces). Il faut donc mettre au point des formes d'imputabilité adaptées à la participation d'une multiplicité de parties prenantes, des formes douces misant sur la réflexivité, la délibération et la transparence. Dans une telle visée, l'imputabilité joue un rôle à la fois éthique, fixant des repères pour les partenaires, et épistémique, procurant les connaissances nécessaires à l'action commune (Juillet, Paquet et Scala, 2001). Si cette conception composite de l'imputabilité s'avère nécessaire, elle n'en constitue pas moins un défi de taille puisqu'elle oblige à sortir des sentiers battus (Paquet, 2008).

Les organisations de toute nature, qu'elles soient publiques, associatives et d'économie sociale ou privées lucratives, peuvent produire et livrer des services d'intérêt général, mais elles ne sont pas toutes autant appropriées et certaines réclament des conditions spécifiques pour réussir à le faire (Cox, 1999 ; Monnier et Thiry, 1997). Si le marché est plus indiqué pour les biens privés et divisibles, il l'est généralement moins pour les biens publics que sont par exemple l'éducation, la recherche

fondamentale et les infrastructures (Enjolras, 2008a et 2008b). Alors que les privatisations et la dérégulation ont été orchestrées assez facilement dans les services économiques d'intérêt général tels que les aéroports, la situation se dessine autrement pour les services sociaux d'intérêt général comme l'éducation, les services sociaux et les services de santé. Pour ces derniers, une régulation exercée par l'État et un financement public total ou partiel vont de soi dans la plupart des pays développés (Adema et Ladaïque, 2005). Lorsqu'en plus des agents publics, on rencontre des agents privés ou de l'économie sociale, l'État définit des mécanismes pour qu'ils répondent aux exigences de l'intérêt général, par exemple en créant les conditions d'un quasi-marché ou en favorisant l'émergence de partenaires compétents. En somme, dans les services d'intérêt général, l'État représente plus qu'un mécanisme de coordination comme les autres, il constitue une instance indispensable à la régulation et à la sanction des autres mécanismes de coordination, y compris le partenariat.

Le partenariat ne saurait être confondu avec la sous-traitance, notamment parce que le partenaire participe à la définition d'objectifs communs et à la détermination du travail à réaliser dans une relation se situant dans la durée, une relation qui se veut symétrique ou tout au moins respectueuse de l'autonomie de chacun et favorable à la réciprocité des bénéfiques. De ce point de vue, le partenariat, comme certaines entreprises conjointes, offre les avantages d'une fusion sans en imposer les désavantages. Ainsi, les partenaires peuvent tirer profit de la mise en commun des ressources ou des actifs de chacun sans perdre leur identité ni le contrôle de leurs propres ressources. Dans le partenariat, *voice* est préféré à *exit* de sorte que la négociation et la confiance tendent à prévaloir sur le conflit et le soupçon (Neuville, 1997, p. 301). Ces derniers ne disparaissent pas pour autant, mais « chacun cherche à insérer son projet individuel dans un programme plus vaste et ainsi optimiser sa mise », si bien que, « selon les circonstances, chaque partenaire apporte une contribution, accepte un sacrifice, propose un compromis » (Dommergues, 1988, p. 22). Tout cela suppose des arrangements plus ou moins formels qui en plus d'encourager la coopération favorisent la résolution des conflits.

En raison des conditions institutionnelles qu'ils requièrent et de la complexité qu'ils présentent, les partenariats ne sont pas tous couronnés de succès. Dans bien des cas, des écarts importants semblent subsister entre le discours et la pratique. Lorsque le poids économique

ou politique d'un des partenaires est disproportionné par rapport à celui des autres, comme c'est le cas quand de grandes entreprises publiques ou privées s'associent avec des entreprises d'économie sociale, on se trouve fréquemment devant des pseudo-partenariats (*phony partnership*) (Lamoureux, 1994 ; Bouchard, 1999). Il en va de même lorsque les pouvoirs publics constituent l'un des partenaires – et *a fortiori* si le partenariat a été impulsé par les élus –, situation qui donne souvent lieu à des partenariats « contraints », « minoritaires » ou qui instrumentalisent la partie la plus faible quant au pouvoir et aux ressources (Spear, 2008 ; Richez-Battesti, 2008 ; Petrella, 2008). Forts de la légitimité de leur mandat, les élus en profitent alors pour imposer leurs points de vue aux acteurs de la société civile qu'ils considèrent comme peu représentatifs. Le même déséquilibre peut se produire dans des partenariats qui ont pour objectif de relever le défi de la concurrence, ce qui risque d'entraîner une dégénérescence du partenariat en sous-traitance. En définitive, l'instauration de partenariats égalitaires représente un grand défi qui peut être relevé en partie si la convention à l'origine du projet comporte des clauses faisant contrepoids en faveur du partenaire le plus faible et valorisant l'expertise et les ressources de celui-ci. Ce faisant, « l'arithmétique du partenariat » peut générer un calcul du type « $1 + 1 = 3$ » (Dommergues, 1988, p. 16).

Pour un territoire donné ou pour un secteur d'activité relativement circonscrit, il est possible d'avancer l'hypothèse de la constitution ou de l'existence d'un régime de gouvernance, comme tendent à le démontrer les travaux du Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative (CIRIEC, 2008 ; Chaves *et al.*, 2004). Par voie de conséquence, un régime de gouvernance peut être caractérisé selon les acteurs qui y participent et les modalités de coordination et d'interaction entre ces acteurs (Enjolras, 2008a). On dénombre quatre types de régime de gouvernance : les gouvernances publique, corporatiste, concurrentielle et partenariale. Ceux-ci rendent possible la comparaison aussi bien dans le temps que dans l'espace. Mis à part les États-Unis, où prévalait déjà la gouvernance concurrentielle, les pays développés ont connu au cours des Trente Glorieuses (1945-1975) des régimes de gouvernance publique (régime hégémonique à l'époque) et de gouvernance corporatiste (régime présent dans les pays scandinaves et germaniques). Depuis plus d'une décennie, avec la reconfiguration de l'État-providence, les régimes de gouvernance concurrentielle et de gouvernance partenariale se sont affirmés, le premier de façon hégémonique et le second de manière minoritaire, aux dépens des deux autres régimes.

Le régime de gouvernance corporatiste a été le plus souvent désavoué, alors que celui de gouvernance publique, sans pour autant disparaître, n'a plus été perçu comme porteur d'avenir.

Appliquée à une « communauté » territoriale, la notion de régime de gouvernance « permet de rendre compte de la conception des rapports sociaux et donc aussi des relations de pouvoir qui sont localement dominants ; en termes de mode d'élaboration de l'accord local, de coalitions public-privé, de démocratie vs autocratie ou hiérarchie » (Itçaina et Palard, 2007, p. 12). La gouvernance territoriale s'attache à des éléments proches de la définition du territoire avancée par les économistes hétérodoxes, soit les acteurs, les organisations (relations interorganisationnelles, réseaux, conventions, confiance, capital social) et les institutions (compromis sociaux et accords entre acteurs, règles et routines, épaisseur institutionnelle du système de régulation locale), sans oublier les représentations et la culture. Ainsi entendu, le « régime territorial » permet « d'appréhender certaines des dimensions constitutives des nouvelles modalités de l'action publique territorialisée : la confiance entre acteurs, les modalités de la régulation systémique et la définition de problèmes publics [et même] d'articuler et de penser ensemble le territoire, les systèmes productifs et la culture » (*ibid.*, p. 13 et 15). Une fois de plus, une typologie distingue les régimes territoriaux selon qu'ils reposent principalement sur la concurrence et le marché (régime concurrentiel), sur l'administration publique et le secteur public (régime public) ou encore sur le partenariat entre les acteurs privés, publics et de la société civile (régime partenarial) (Lévesque, 2008). Bien que toujours minoritaire, ce dernier régime serait plus favorable à une démocratie et à une économie plurielles.

Dans une conjoncture de transformation profonde, le type non dominant de gouvernance peut valoir comme référence pour la reconfiguration, voire s'imposer comme source fondamentale d'inspiration (Piore et Sabel, 1984). Quant à la performance des divers régimes, la comparaison ne peut être que partielle puisqu'ils ne mettent pas l'accent sur les mêmes principes de valorisation. Toutefois, selon des études portant sur les « variétés du capitalisme », chacun des régimes présente des points forts et des points faibles, notamment en ce qui a trait à l'innovation¹⁴ (Hall et Soskice, 2001). À la lumière de ces études, on peut

14. Il a ainsi été démontré que les économies libérales de marché, comme celle qui prévaut aux États-Unis, favorisent la performance des entreprises misant sur les innovations radicales, alors que les économies coordonnées de marché, comme celle qui a cours en Allemagne, avantagent plutôt les entreprises misant sur les innovations incrémentales.

par ailleurs formuler l'hypothèse que la typologie proposée des régimes de gouvernance offre l'avantage de prendre en compte de façon plus explicite l'intérêt général, la participation des citoyens et la démocratie participative. Rappelons enfin que ces mêmes recherches suggèrent que le transfert d'un type à l'autre d'un élément jugé en soi intéressant (une innovation dans la programmation, par exemple) n'est pas nécessairement souhaitable ou tout au moins aisé à réaliser, en raison de la cohérence d'un régime donné, des arrangements institutionnels qui le caractérisent et de la dynamique des acteurs qui l'ont rendu possible.

Conclusion

Depuis quelques années, les Québécois font l'expérience d'un « État pompier », dont l'Assemblée délibère pendant des heures sur des questions de gestion courante telles les listes d'attente dans les hôpitaux ou encore l'utilisation de chiffres ou de lettres pour la notation des résultats scolaires. Examiner l'hypothèse d'un « État stratège ouvert à la participation citoyenne » soulève de l'enthousiasme et de l'espoir, même si certains¹⁵ ont manifesté leur réserve à l'endroit de ce qu'ils considéraient comme ambigu ou équivoque. Cela nous a poussés à reconsidérer plus attentivement la portée et la signification de notre proposition. Sans revenir sur ce qui a été longuement exposé dans ce chapitre, nous conclurons par trois brefs commentaires.

Premièrement, selon nous un État stratège s'impose si l'on veut favoriser l'intérêt général. Une telle visée suppose en effet la reconnaissance des grands défis, l'explicitation d'une vision à long terme et la capacité de prendre les décisions nécessaires et de mobiliser les citoyens et les acteurs sociaux en conséquence. La plupart du temps, l'expression « État stratège » a été utilisée dans le dessein d'une modernisation de l'administration publique et des services publics. Une telle modernisation est certes souhaitable pour un fonctionnement plus performant de l'appareil étatique et pour de meilleurs services aux citoyens-usagers. Cependant, la mise en place de l'État stratège que nous appelons de nos vœux, un État stratège capable d'impulser les actions permettant à notre société de relever les défis majeurs auxquels elle est confrontée, va au-delà de cette modernisation. Elle implique un renouvellement du rapport de l'État

15. Voir entre autres les contributions d'Alain Noël et de Joseph Yvon Thériault dans cet ouvrage.

à la société et un réaménagement institutionnel en profondeur qui ne sauraient se réaliser sans un nouveau contrat social touchant les valeurs fondamentales. Le *New Deal* des années 1930 constitue un point de comparaison pour bien évaluer l'ampleur de la tâche qui nous attend. Une fois établi, le nouveau contrat social pourra fournir de grandes orientations quant aux fonctions essentielles de l'État, des orientations qui pourront s'inscrire dans une certaine continuité pour autant qu'elles aient été l'objet de débats démocratiques. Sans cette entente fondatrice, il se produit ce que nous avons pu observer aux États-Unis et, depuis peu, au Canada : l'alternance politique devient chaotique, car le « nouveau gouvernement » cherche à défaire ce que le précédent avait construit (Krugman, 2008).

Deuxièmement, un État stratège au sens développé ici ne peut qu'être ouvert à la participation citoyenne. Cette ouverture est sans doute plus facile pour le fonctionnement des institutions qui assurent les services de première ligne, comme les écoles où l'on trouve les comités de parents. Les défis sont d'un autre ordre lorsqu'il est question de repenser les fonctions essentielles de l'État et d'assurer la coconstruction des politiques publiques¹⁶. À cette échelle, les citoyens peuvent être mobilisés individuellement par l'intermédiaire de forums pour dégager des perspectives nouvelles, mais une telle avenue ne saurait suffire à s'assurer une pleine mobilisation des forces vives. Rappelons que la participation de citoyens choisis au hasard, par tirage au sort par exemple, pour des conférences de citoyens ne fait pas l'unanimité. Comme l'avance Rui (2004, p. 226) à la suite de Callon et de ses collègues (2001) : « Il y a, d'ailleurs, un paradoxe certain à privilégier un public indifférencié, dont on sait qu'il est surtout d'abord indifférent, et à refouler ceux qui, concernés dans leurs appartenances, leurs intérêts et leurs convictions, ont des arguments à livrer. »

C'est sur la base d'une approche délibérative et réflexive qu'une démocratie plurielle, qui respecte à la fois le pluralisme des appartenances et la légitimité des institutions, se doit de revitaliser et d'arrimer démocratie représentative et démocratie sociale. Ce travail de la démocratie sur elle-même doit être entrepris si l'on considère que, laissée à elle-même, la démocratie représentative conduit au désenchantement et au désengagement, et que l'action citoyenne, coupée de canaux de communication avec les instances représentatives, tend à se cantonner dans

16. Voir la contribution d'Yves Vaillancourt dans cet ouvrage.

la dénonciation, voire l'empêchement. Dans un cas comme dans l'autre, ces deux formes de démocratie se révèlent paralysantes et impuissantes, incapables d'avancer parce que profondément handicapées par l'électoralisme et le populisme, dans un cas, par l'impolitique (absence de compréhension et de prise en charge globales des problèmes relevant de l'organisation du vivre-ensemble) et, dans l'autre, la contre-démocratie. En définitive, et compte tenu de l'importance des défis et de la complexité des interdépendances, un État ne pourrait être stratège s'il ne s'inscrit pas dans la démocratie plurielle où les diverses formes de démocratie se renforcent les unes les autres pour autant que soit mise en place une architecture institutionnelle appropriée.

Troisièmement, la situation mondiale actuelle – marquée par des guerres localisées qui soulèvent à bien des égards des enjeux mondiaux, des problèmes environnementaux qui vont grandissant, des inégalités croissantes entre les pays et à l'intérieur d'eux, et une crise financière et économique qui s'annonce majeure – appelle une transformation de l'ampleur de celle que le *New Deal* avait inaugurée. La situation est toutefois plus complexe aujourd'hui qu'elle ne l'était à l'époque. Un nouveau compromis social sera manifestement plus difficile à obtenir que ne l'a été l'ancien compromis fordiste, et cela, pour des raisons qui tiennent aux acteurs touchés et aux questions en jeu. Quant aux acteurs, si les négociations passées mettaient en présence les syndicats et le patronat sous la médiation des pouvoirs publics, celles à venir verront s'ajouter de nombreux intervenants préoccupés des conditions de vie et provenant d'une société civile de plus en plus fragmentée tant dans ses appartenances que dans ses valeurs. En ce qui a trait aux questions en jeu, les demandes à la base de l'ancien compromis pouvaient, pour une bonne part, recevoir des réponses en termes financiers, soit des augmentations de salaire et une redistribution par la protection sociale, alors que les attentes visent maintenant non seulement un meilleur partage des richesses et du pouvoir, mais aussi une réforme de nos modes de production et de consommation et un élargissement de nos périmètres de solidarité à l'ensemble de la planète. En revanche, et ce sera notre dernière considération, les sociétés développées d'aujourd'hui sont sans doute mieux équipées que celles d'hier pour relever des défis d'une telle importance et les tentations de repli protectionniste sont assurément moins fortes qu'auparavant compte tenu des interdépendances multiples qui se sont créées et des apprentissages réalisés. Pour paraphraser Gauchet, si les raisons d'être pessimiste à court terme ne manquent pas, les raisons d'être optimiste à long terme sont elles aussi nombreuses,

à condition de se mettre au travail dès maintenant pour refonder la démocratie et retrouver ainsi le sens de notre pouvoir collectif sur notre vie commune.

Bibliographie

- ADEMA, W. et M. LADAIQUE (2005). *Net Expenditure, More comprehensive measures of social support*, Paris, OCDE, (Social, Employment and Migration Working Papers, n° 29, <www.oecd.org/els/workingpapers>)
- AMIN, A., A. CAMERON et R. HUDSON (2002). *Placing the Social Economy*, Londres, Routledge.
- ARCHIBALD, C. (1983). *Un Québec corporatiste?*, Hull, Éditions Asticou.
- ARCHIBALD, C., C. GALIPEAU et G. PAQUET (1990). « Entreprises, gouvernements et société civile : une approche coévolutive », *Gestion*, vol. 15, n° 4, p. 56-61.
- BARBER, B.R. (1987). *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer.
- BARTOLI, A. (2007). « Les services publics face aux mutations économiques et sociales. Le développement du management dans les services publics : évolution et révolution », dans *Cahiers français*, n° 339, Paris, La documentation française, p. 44-50.
- BASLÉ, M. (1988). « Vilfredo Fredericco Pareto », dans M. Baslé (dir.), *Histoire des pensées économiques : les fondateurs*, Paris, Éditions Sirey, p. 153-164.
- BAUBY, P. (1998). *Reconstruire l'action publique. Services publics, au service de qui?*, Paris, Syros.
- BAUBY, P. (1991). *L'État-stratège. Le retour de l'État*, Paris, Les Éditions Ouvrières.
- BEAUCHEMIN, J. (2004). *La société des identités : éthique et politique dans le monde contemporain*, Montréal, Athéna Éditions.
- BEN-NER, A. et C.A. HILL (2008). « Reducing the negative consequences of identity: A potential role for the nonprofit sector in the era of globalization », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 79, n°s 3-4, p. 579-600.
- BEZES, P. (2005). « Le modèle de "l'État stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, vol. 47, n° 4, p. 431-450.
- BLANC, C. (1993). *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général*, rapport de la Commission du Plan, Paris, La documentation française.
- BLONDIAUX, L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil.
- BONNAFOUS-BOUCHER, M. et Y. PESQUEUX (dir.) (2006). *Décider avec les parties prenantes : approches d'une nouvelle théorie de la société civile*, Paris, La Découverte.
- BOUCHARD, J.-M. (1999). « Famille et savoirs à partager : des intentions à l'action », *Apprentissage et socialisation*, vol. 19, n° 2, p. 47-58.

- BOUCHARD, M., B. LÉVESQUE et G.L. BOURQUE (2001). « L'évaluation de l'économie sociale dans la perspective des nouvelles formes de régulation socioéconomique de l'intérêt général », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 35, p. 31-53.
- BOURQUE, G.L. (2000). *Le modèle québécois de développement: de l'émergence au renouvellement*, préface de B. Lévesque, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Pratiques et politiques sociales et économiques ».
- BOURQUE, G., J. DUCHASTEL et É. PINEAULT (1999). « L'incorporation de la citoyenneté », *Sociologie et sociétés*, vol. 31, n° 2, p. 41-64.
- CALLON, M., P. LASCOUMES et Y. BARTHE (2001). *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- CANET, R. (2006). « Solidarité nationale, luttes sociales et recomposition identitaire: communauté politique et société civile à l'ère globalisée », dans J. Duchastel et R. Canet (dir.), *Crise de l'État, revanche des sociétés*, Montréal, Athéna Éditions, p. 7-31.
- CARTELIER, L. (1996). « Les services publics européens entre théorie économique et droit communautaire », dans L. Cartelier, J. Fournier et L. Monnier (dir.), *Critique de la raison communautaire: utilité publique et concurrence dans l'Union européenne*, Paris, CIRIEC-France et Economica, p. 71-91.
- CHANEL, A. (1999). « Citoyenneté et civilité aujourd'hui: quelques éclaircissements », *Science politique* (DEES 118/décembre), p. 69-75, <<http://pst.chez-alice.fr/svtiufm/citoyen.htm>>.
- CHAVES, R. et al. (dir.) (2004). « Governance and management in the social economy », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 75, n° 1, p. 3-161.
- CIRIEC (sous la direction de B. Enjolras) (2008). *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang.
- CLINTON, B. et A. GORE (1993). *Putting People First*, New York, Times Book.
- COHEN, J.L. et A. ARATO (1992). *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MIT Press.
- CORNFORTH, C. (2004). « The governance of co-operatives and mutual associations: A paradox perspective », *Annals of Public Cooperative Economics*, vol. 75, n° 1, p. 11-32.
- CÔTÉ, L. (2008). *L'État démocratique: fondements et défis*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- CÔTÉ, L. (2007). « Éditorial: La gouvernance dans tous ses états », *Télescope*, vol. 13, n° 2, p. III-VII.
- CÔTÉ, L., B. LÉVESQUE et G. MORNEAU (2007). « L'évolution du modèle québécois de gouvernance: le point de vue des acteurs », *Politique et sociétés*, vol. 26, n° 1, p. 3-26.
- COUTURE, Y. (2000). « Réflexions sur le rôle de l'individu au temps de la modernité et de la démocratie », dans M. Potvin, B. Fournier et Y. Couture (dir.), *L'individu et le citoyen dans la société moderne*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 15-38.
- COX, H. (1999). « The provision of public services by regulation in the general interest or by public ownership? A consideration of recent developments in the public economy under aspects of institutional competition », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 70, n° 2, p. 161-177.
- CROZIER, M. (1987). *État modeste, État moderne: stratégie pour un autre changement*, Paris, Fayard.

- DESCOLONGES, M. et B. SAINCY (2004). *Les entreprises seront-elles un jour responsables?*, Paris, La Dispute.
- DOMMERGUES, P. (dir.) (1988). *La société de partenariat : économie-territoire et revitalisation régionale aux États-Unis et en France*, Paris, Afnor-Anthropos.
- DUCHASTEL, J. (2006). « La démocratie entre la crise de l'État et la revanche des sociétés », dans J. Duchastel et R. Canet (dir.), *Crise de l'État, revanche des sociétés*, Montréal, Athéna Éditions, p. 361-402.
- DUCHASTEL, J. (2000). « De l'universel au particulier. De l'individu citoyen au citoyen incorporé », dans Y. Boisvert, J. Hamel et M. Molgat (dir.), *Vivre la citoyenneté : identité, appartenance et participation*, Montréal, Liber, p. 39-54.
- DUCHASTEL, J. et R. CANET (dir.) (2006). *Crise de l'État, revanche des sociétés*, Montréal, Athéna Éditions.
- ENJOLRAS, B. (2008a). « Régimes de gouvernance et intérêt général », dans CIRIEC (sous la direction de B. Enjolras), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, p. 23-38.
- ENJOLRAS, B. (2008b). « Introduction », dans CIRIEC (sous la direction de B. Enjolras), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, p. 11-22.
- ENJOLRAS, B. (2004). « Formes institutionnelle, rationalité axiologique et convention » *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 75, n° 4, p. 595-619.
- ENJOLRAS, B. (s.d.). *Le nouveau discours normatif sur la société civile*.
- FECHER, F. et B. LÉVESQUE (2008). « The public sector and the social economy in the annals of public and cooperative economics (APCE) (1975-2007) : Toward a new paradigm », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 79, n° 3, p. 683-732 (en français : « Le secteur public et l'économie sociale dans les Annales (1975-2007) : vers un nouveau paradigme », *Les Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, vol. 79, n° 3, p. 647-682.)
- FOURNIAU, J.M. (2007). « L'évaluation du débat, une composition entre utilité sociale et portée démocratique », dans M. Revel et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 299-304.
- FREITAG, M. (1986a). « Introduction à une théorie générale du symbolique », *Dialectique et société*, tome I, Montréal, Albert Saint-Martin.
- FREITAG, M. (1986b). « Culture, pouvoir, contrôle : les modes de reproduction formels de la société », *Dialectique et société*, tome II, Montréal, Albert Saint-Martin.
- FUNG, A. et E.O. WRIGHT (2001). « Deepening democracy : Innovations in empowered participatory Governance », *Politics and Society*, vol. 29, n° 1, p. 5-41.
- GAUCHET, M. (2007a). *L'avènement de la démocratie I, La révolution moderne*, Paris, Gallimard.
- GAUCHET, M. (2007b). *La démocratie, d'une crise à l'autre*, Paris, Éditions Cécile Defaut.
- GAUCHET, M. (2005). *La condition politique*, Paris, Gallimard.
- GIDDENS, A. (2007). *Le nouveau modèle européen*, Paris, Hachette Littératures.
- GILL, L. (1989). *Les limites du partenariat : les expériences sociale-démocrates de gestion économique en Suède, en Allemagne, en Autriche et en Norvège*, Montréal, Boréal.
- GODBOUT, J. (1982). *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions Saint-Martin.

- GUÉNARD, F. (2008). « La promotion de la démocratie : une impasse théorique », *Esprit*, janvier, p. 121-135.
- HABERMAS, J. (2000). *Après l'État-nation : une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard.
- HABERMAS, J. (1992). *De l'éthique de la discussion*, Paris, Cerf.
- HABERMAS, J. (1987). *Théorie de l'agir communicationnel*, Tome 1 : *Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*, Tome 2 : *Pour une critique de la raison fonctionnaliste*, Paris, Fayard.
- HALL, M.H. et al. (2005). *Analyse comparative du secteur sans but lucratif et bénévole du Canada*, Ottawa, Imagine Canada.
- HALL, P. et D. SOSKICE (2001). *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press (traduction de l'introduction de Hall et Soskice, « Les variétés du capitalisme », *L'année de la régulation*, 2002, vol. 6, Paris, Presses de Sciences-Po, p. 47-123).
- HAMEL, G. et C.K. PRAHALAD (1990). « The core competence of the corporation », *Harvard Business Review*, vol. 68, n° 3, p. 79-91.
- HIRSCHMAN, A.O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press.
- HUNTINGTON, S.P. (1991). *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- ITÇAINA, X. et J. PALARD (2007). « Introduction : Culture, territoire, systèmes productifs », dans X. Itçaina, J. Palard et S. Ségas (dir.), *Régimes territoriaux et développement économique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes. p. 11-24.
- JENSON, J. (2007). « Des frontières aux lisières de la citoyenneté », dans J. Jenson, B. Marques-Pereira et É. Remacle (dir.), *L'état des citoyennetés en Europe et dans les Amériques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 23-30.
- JENSON, J. et M. PAPILLON (2001). *The Changing Boundaries of Citizenship : A Review and a Research Agenda*, Ottawa, Canadian Policy Research Networks (CPRN).
- JUILLET, L., G. PAQUET et F. SCALA (2001). *Gouvernance collaborative, imputabilités douces et contrats moraux : un cadre d'analyse*, Ottawa, Université d'Ottawa, <<http://www.gouvernance.uottawa.ca/english/Publications/Juillet/2001,%20imputabilites%20douces.pdf>>.
- KETTL, D.F. (1998). *Reinventing Government : A Five – Year Report Card*, A Report of the Brookings Institution's Center for Public Management, Washington, The Brookings Institute.
- KOENIG, C. (1995). *De l'État contrit à l'État stratège*, Cahiers du CETAI, n° 95-18, Montréal, HEC.
- KOULYTCHIZKY, S. (2008). « Place et rôle de l'économie sociale dans la construction de l'intérêt général à partir de l'initiative locale "pays" en France », CIRIEC (sous la direction de B. Enjolras), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, p. 147-166.
- KRUGMAN, P. (2008). *L'Amérique que nous voulons*, Paris, Flammarion (traduction de *The Conscience of a Liberal*, 2007).
- LABERGE, D. (2007). « Conclusion », dans Collectif : *Du local au mondial : construire la démocratie*, Ottawa, Carold Institute, p. 123-136.
- LAMOUREUX, J. (1994). *Le partenariat à l'épreuve*, Montréal, Éditions Saint-Martin.

- LAVILLE, J.-L. (2001). « Les raisons d'être des associations », dans J.-L. Laville *et al.* (dir.), *Association, démocratie et société civile*, Paris, La Découverte/MAUSS/CRIDA, p. 61-140.
- LAVILLE, J.-L. (1997). « L'association : une liberté propre à la démocratie », dans J.-L. Laville et R. Sainsaulieu (dir.), *Sociologie de l'association : des organisations à l'épreuve du changement social*, Paris, Desclée de Brouwer, p. 35-73.
- LAVILLE, J.-L. (1994). *L'économie solidaire : une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer.
- LECLERC, K. et J. BEAUCHEMIN (2002). « La société civile comme sujet politique : une nouvelle représentation de l'intérêt général », *Lien social et politiques*, n° 48, p. 19-34.
- LENIHAN, D. G. (2002). *Realigning Governance : From e-Government to e-Democracy*, Ottawa, Centre for Collaborative Government.
- LEPEYRONNIE, D. (2004). « Préface », dans S. Rui, *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action politique*, Paris, Armand Colin, p. 1-14.
- LEVASSEUR, R. (1990). « La dynamique des associations au Québec : démographie et morphologie, 1942-1981 », dans M.-M.T. Brault et L. Saint-Jean (dir.), *entraide et associations*, Québec, IQRC, p. 153-179.
- LÉVESQUE, B. (2008). « Contribution de la "nouvelle sociologie économique" à l'analyse des territoires sous l'angle de l'économie plurielle », dans G. Massicotte (dir.), *Sciences du territoire*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 205-232.
- LÉVESQUE, B. (2007). *Un siècle et demi d'économie sociale au Québec : plusieurs configurations en présence (1850-2007)*, Montréal, Cahier du CRISES (n° ET0703).
- LÉVESQUE, B. (2004). « Les enjeux de la démocratie et du développement dans les sociétés du Nord : l'expérience du Québec », dans A.S. Fall, L. Favreau et G. Larose (dir.), *Le Sud... et le Nord dans la mondialisation. Quelles alternatives ? Le renouvellement des modèles de développement*, Québec et Paris, Presses de l'Université du Québec et Karthala, p. 97-131.
- LÉVESQUE, B. et B. THIRY (2008). « Concurrence et partenariat, deux vecteurs de la reconfiguration des nouveaux régimes de la gouvernance des services sociaux et de santé », dans B. Enjolras (dir.), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux*, Bruxelles, Peter Lang, p. 227-261.
- MAGNETTE, P. (2007). « Citoyenneté et diversité culturelle », dans J. Jensen, B. Marques-Pereira et É. Remacle (dir.), *L'état des citoyennetés en Europe et dans les Amériques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 31-44.
- MARCANT, O. et K. LAMARRE (2007). « Espaces publics et coconstruction de l'intérêt général : apprentissages croisés des acteurs », dans M. Revel *et al.* (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 227-238.
- MARSHALL, T.H. (1965). *Citizenship and Social Development*, Garden City, Anchor Book.
- MARTINET, A.-C. (2006). « Parties prenantes, management stratégique et politique », dans M. Bonnafous-Boucher et Y. Pesqueux (dir.), *Décider avec les parties prenantes : approches d'une nouvelle théorie de la société civile*, Paris, La Découverte, p. 9-18.

- MATZNER, E. et W. STREECK (1991). « Introduction: Towards a SocioEconomics of Employment in a Post-Keynesian Economy », dans E. Matzner et W. Streeck (dir.), *Beyond Keynesianism: The Socioeconomics of Production and Full Employment*, Aldershot (England), Edward Elgar, p. 1-18.
- MENDOZA, X. et A. VERNIS (2008). « The changing role of governments and the emergence of the rational state », *Corporate Governance*, vol. 8, n° 4, p. 389-396.
- MERMET, L. (2007). « Épilogue. Débattre sans savoir pourquoi: la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », dans M. Revel et al. (dir.), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 369-380.
- MONNIER, L. et B. THIRY (1997). « Architecture et dynamique de l'intérêt général », dans L. Monnier et B. Thiry, *Mutations structurelles et intérêt général: vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative?*, Bruxelles, De Boeck Université-CIRIEC International, p. 11-29.
- MOUFFE, C. (1994). *Le politique et ses enjeux. Pour une démocratie plurielle*, Paris, La Découverte/MAUSS.
- NEUVILLE, J.-P. (1997). « La stratégie de la confiance: le partenariat industriel observé depuis le fournisseur », *Sociologie du travail*, vol. 39, n° 3, p. 297-319.
- NOËL, A. et C. MARTIN (2002). « Présentation: La démocratie du social », *Lien social et politiques*, n° 48, p. 5-14.
- OFFE, C. et U. PREUß (1997). « Les institutions démocratiques peuvent-elles faire un usage efficace des ressources morales? », dans C. Offe, *Les démocraties modernes à l'épreuve*, Montréal et Paris, L'Harmattan, p. 199-231.
- OLSON, K. (2006). *Reflexive Democracy: Political Equality and Welfare State*, Cambridge, MIT Press.
- OSBORNE, D. et T. GAEBLE (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government*, Reading, Addison-Wesley.
- PALIER, B. (2008). « Présentation », dans G. Esping-Andersen, *Trois leçons sur l'État-providence*, Paris, Seuil, p. 5-17.
- PAQUET, G. (2008). *Gouvernance: mode d'emploi*, Montréal, Liber.
- PAQUET, G. (1997). « Travail en crise, inégalité et exclusion: repères pour un État stratège », dans G. Laflamme et al. (dir.), *La crise de l'emploi, de nouveaux partages s'imposent!*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 129-142.
- PARKINSON, J. (2006). *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- PETRELLA, F. (2008). « Organisations non lucratives et partenariat: avantages et risques dans le cas des services de développement local en Belgique », dans CIRIEC (sous la direction de B. Enjolras), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, p. 107-128.
- PIORE, M.J. (2001). « The emergent role of social intermediaries in the new economy », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 72, n° 3, p. 224-238.
- PIORE, M.J. et C.F. SABEL (1984). *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Book.
- PIOTTE, J.-M. (1998). *Du combat au partenariat: interventions critiques sur le syndicalisme québécois*, Montréal, Nota Bene.

- PISIER, É. avec F. CHÂTELET et O. DUHAMEL (2004). *Histoire des idées politiques*, Paris, Presses universitaires de France.
- PORTER, M. (1986). *L'avantage concurrentiel*, Paris, Inter Éditions.
- POTVIN, M. et B. FOURNIER (2000). « Introduction », dans M. Potvin, B. Fournier et Y. Couture (dir.), *L'individu et le citoyen dans la société moderne*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 7-13.
- QUERMONNE, J.-L. (2006). *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Seuil.
- REICH, R. B. (2007). *Supercapitalism: The Transformation of Business, Democracy, and Everyday Life*, New York, Alfred A. Knopf.
- RICHEZ-BATTESTI, N. (2008). « Gouvernance hybride et services d'intérêt général en France », dans CIRIEC (sous la direction de B. Enjolras), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, p. 129-146.
- ROSANVALLON, P. (2008a). *La Légitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil.
- ROSANVALLON, P. (2008). « L'universalisme démocratique: histoire et problèmes », *Esprit*, janvier, p. 104-120.
- ROSANVALLON, P. (2006). *La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil.
- ROSANVALLON, P. (2000). *La démocratie inachevée: histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard.
- RUI, S. (2004). *La démocratie en débat: les citoyens face à l'action politique*, Paris, Armand Colin.
- SAINT-SERNIN, B. (2002). « Stratégie et tactique », *Encyclopaedia Universalis*, Paris, p. 655-657.
- SCHNAPPER, D. (2007). *Qu'est-ce que l'intégration?*, Paris, Gallimard.
- SCHNAPPER, D. (2002). *La démocratie providentielle: essai sur l'égalité contemporaine*, Paris, Gallimard.
- SCHNAPPER, D. (2000). *Qu'est-ce que la citoyenneté?*, Paris, Gallimard.
- SCHOLTE, J. A. (2006). « La société civile et la démocratie dans la gouvernance mondiale », dans J. Duchastel et R. Canet (dir.), *Crise de l'État, revanche des sociétés*, Montréal, Athéna Éditions, p. 271-292.
- SCHMITTER, P. C. (1992). « Interest systems and the consolidation of democracies », dans G. Marks et L. Diamond (dir.), *Reexamining Democracy*, Newbury Park, Sage Publications, p. 156-181.
- SPANOS, Y.E. et S. LIOUKAS (2001). « An examination into the causal logic of rent generation: contrasting Porter's competitive strategy framework and the resource-based perspective », *Strategic Management Journal*, vol. 22, n° 10, p. 907-934.
- SPEAR, R. (2008). « Cogouvernance collective: partenariats stratégiques locaux au Royaume-Uni », dans CIRIEC (sous la direction de B. Enjolras), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, p 1-106.
- SPEAR, R. (2004). « Governance in democratic member-based organisations », *Annals of Public Cooperative Economics*, vol. 75, n° 1, p. 33-59.
- THÉRIAULT, J.-Y. (1999). « Présentation. La citoyenneté: entre normativité et factualité », *Sociologie et sociétés*, vol. 31, n° 2, p. 5-13.

- THÉRIAULT, J.-Y. (1996). « De la critique de l'État-providence à la reviviscence de la société civile : le point de vue démocratique », dans S. Paquerot (dir.), *L'État aux orties ?* Montréal, Les Éditions Écosociété, p. 141-150.
- TOURAINÉ, A. (1997). *Pourrons-nous vivre ensemble ? Égaux et différents*, Paris, Fayard.
- TOURAINÉ, A. (1984). *Le retour de l'acteur*, Paris, Seuil.
- TOURNADRE-PLANCQ, J. (2006). *Au-delà de la gauche et de la droite, une troisième voie britannique ?*, Paris, Dalloz.
- TRÉPANIÉ, P. (1994). « Quel corporatisme ? (1820-1965) », *Les Cahiers des Dix*, n° 49, p. 159-212.
- WALZER, M. (1999). *Raison et Passion : pour une critique du libéralisme*, Paris, Circé.
- WARIN, P. (2002). « La politique associative en construction : enjeu économique, enjeu démocratique », *Lien social et politiques*, n° 48, p. 35-52.
- WEINSTOCK, D. (2000). « La citoyenneté en mutation », dans Y. Boisvert, J. Hamel et M. Molgat (dir.), *Vivre la citoyenneté : identité, appartenance et participation*, Montréal, Liber, p. 15-26.
- WOLIN, R. (1993). « Société civile et théorie politique », *Les temps modernes*, n° 564, p. 25-39.
- MATZNER, E. et W. STREECK (1991). « Introduction : Towards a SocioEconomics of Employment in a Post-Keynesian Economy », dans E. Matzner et W. Streeck (dir.), *Beyond Keynesianism : The Socioeconomics of Production and Full Employment*, Aldershot (England), Edward Elgar, p. 1-18.

PARTIE

UNE GOUVERNE
RENOUVELÉE

1

L'ÉTAT STRATÈGE OU LES ENJEUX D'UNE NOUVELLE SOCIAL-DÉMOCRATIE QUÉBÉCOISE¹

Joseph Yvon Thériault

L'État stratège n'est pas une nouvelle forme d'État, il est une réponse politique à la régulation néolibérale, une alternative solidaire à l'antipolitisme du néolibéralisme. Pour qu'il soit véritablement cela, une alternative à l'antipolitisme du néolibéralisme, l'État stratège doit se départir d'une lecture trop forte en tant que rupture avec les régulations politiques antérieures (libérales et providentialistes) de la modernité démocratique. Il doit aussi s'inscrire en continuité avec l'intention normative issue de la démocratie moderne. Ainsi, il deviendra une véritable

1. Ce texte est une version modifiée du document présenté lors du colloque *Pour un État stratège ouvert à la participation citoyenne* organisé par l'Observatoire de l'administration publique, École nationale d'administration publique, 5 et 6 octobre 2006, Montréal, Québec. Il vise à répondre à la question que nous ont posée les organisateurs du colloque : « Qu'est-ce qu'un État stratège ? »

social-démocratie, c'est-à-dire un État qui, au-delà de sa plasticité avec la société libérale, se réalise à travers un corps politique démocratique, une universalité citoyenne et le maintien de la souveraineté politique.

C'est une telle définition de l'État stratège que ce texte se propose de formuler, une forme de régulation politique qui s'avère finalement être une nouvelle social-démocratie, plus qu'un État stratège. J'en ferai la démonstration en deux moments, le premier qui rappelle en quoi l'État stratège s'inscrit dans une forme politique différente de celles qui l'ont précédée, le second qui souligne en quoi l'État stratège doit néanmoins s'inscrire dans une continuité avec la démocratie comme matrice de la modernité politique.

1 Les trois régimes de régulation de l'État moderne

L'idée d'un État stratège participe d'une lecture historique des mutations des fonctions régulatrices de l'État dans la modernité démocratique. Une telle lecture insiste sur l'importance du politique dans la régulation du capitalisme et des formes structurelles différentes qu'il a empruntées. Un accord assez général se manifeste en ce sens pour définir trois régimes de régulations sociopolitiques qui correspondent à trois grandes périodes historiques : la régulation libérale, la régulation providentialiste et la régulation post-providentialiste ou néolibérale². Pour bien saisir la spécificité de l'État stratège, rappelons rapidement ce qui caractérise chacune de ses formes historiques de régulation politique.

Le premier régime, la régulation libérale, couvre presque tout le XIX^e siècle et s'étend même, dans certaines zones dites « en retard » du capitalisme occidental, jusqu'au milieu du XX^e siècle. Ce serait notamment le cas du Québec où il fallut attendre la fin du régime duplessiste et le début de la Révolution tranquille pour qu'il s'effondre (Bourque, Duschastel et Beauchemin, 1994). Dans un tel régime, le rôle de l'État se limite à être le gendarme et le régulateur de la société. Sur le plan

2. J'emprunte largement cette distinction à Gilles Bourque et Jules Duschastel qui ont décrit ce processus pour le Québec, notamment dans *La société libérale duplessiste* (Bourque, Duschastel et Beauchemin, 1994), mais aussi eu égard aux régimes de citoyenneté (Bourque, Duschastel et Pineault, 1999). Sur la théorie de la régulation, voir Boyer et Saillard (2002). Pour des typologies assez similaires, mais inscrites dans une lecture « continuiste » de la matrice démocratique, voir Gauchet (2005), Habermas (2000) et Schnapper (2002).

économique, il s'agit d'une politique de laisser-faire, l'État se contentant d'assurer l'infrastructure nécessaire au déploiement de l'initiative privée, tout en favorisant par des mesures fiscales le développement d'un marché national. Sur le plan social, l'État s'appuie sur les institutions traditionnelles – l'Église, la famille, la communauté – pour remplir les fonctions de solidarité et de reproduction sociale. La légitimité de l'État est néanmoins assurée par un processus de représentation démocratique, au départ presque uniquement appuyé sur la propriété, mais qui s'élargira en représentation universelle (ce qui sera réalisé dans la première partie du XX^e siècle avec l'octroi du droit de vote aux femmes).

Le deuxième régime de régulation politique débute dès la fin du XIX^e siècle avec Bismarck en Allemagne, la Troisième République française, etc. – un peu plus tard dans les pays anglo-protestants, y compris le Québec³. Il s'agit du développement d'un État social que l'on nommera plus tard providentialiste où l'État prendra en charge directement les fonctions de la régulation sociale – l'éducation, les soins des malades, des handicapés, des sans-travail... L'État devient ainsi le maître d'œuvre d'une économie nationale, notamment après la crise des années 1930 et la Seconde Guerre mondiale – le keynésianisme – en utilisant la fiscalité pour orienter – stimuler – l'économie, en nationalisant certains secteurs de l'économie et en élaborant, de manière particulière pour chaque État, une politique ou un plan d'économie nationale. La citoyenneté politique se transforme en citoyenneté sociale qui, tout en reposant sur des mesures universelles (à la suite du rapport Beveridge en Angleterre, notamment), vise à donner aux citoyens les moyens d'exercer leurs droits civiques et politiques (Marshall, 1963).

Dès le début des années 1980, Pierre Rosanvallon, dans un livre devenu un classique, annonce *La crise de l'État-providence* (1981). Elle se constate au départ par une crise de l'État que l'on peut définir de triple manière. « Crise fiscale », car les demandes issues de la précédente logique providentialiste – la prolifération des droits de créances – posent la question des limites de la portion de la richesse qui doit être ponctionnée et gérée par l'État. Cette crise est perçue très tôt par les politiciens. Comme le dira René Lévesque, alors premier ministre du Québec, dans le discours inaugural du 9 novembre 1981 : « Les ressources financières de l'État québécois sont en ce moment étirées au maximum » (cité par

3. Sur les variations nationales du développement de l'État-providence, voir Esping-Anderson (1999).

Bourque, 2004, p. 368). « Crise de rigidité » également, car la centralisation administrative de l'État, qui correspondait à une centralisation effective dans le monde économique – le fordisme –, est remise en question par une société qui s'organise et se pense dorénavant en réseau. La perception voulant que l'économie, voire la société dans son ensemble, fonctionne de manière horizontale – en réseau – et non plus verticale – en silo – rend dès lors problématiques, non seulement l'idée de frontières nationales, mais aussi l'existence même d'un pôle politique décisionnel (une économie nationale). Enfin, « crise politique », où l'individualisation et la particularisation de la citoyenneté, en grande partie un effet du providentialiste (Schnapper, 2002), provoquent une crise de légitimité des formes classiques de la représentation politique au sein de nos démocraties.

Ce qui n'était qu'un constat, la crise de l'État-providence, deviendra rapidement un programme politique largement adopté par les élites politiques des pays du capitalisme avancé et imposé aux pays du Sud par des programmes de restructuration dictés par les instances internationales (le Fonds monétaire international et la Banque mondiale). Ainsi, le retrait des fonctions économiques – keynésiennes – de l'État, pour laisser place aux nouvelles flexibilités, tant internes qu'internationales, qu'exigerait la nouvelle économie deviendra le mot d'ordre qui résonnera dans toutes les capitales de la planète après les années 1980 : l'allègement des fonctions de l'État.

La proposition la plus connue visant à donner un contenu à la régulation post-providentialiste est donc de retirer à l'État les fonctions économiques qu'on lui avait attribuées lors de la régulation précédente de manière à libérer la fluidité des marchés. De même, on exigera le retrait des fonctions sociales – providentialistes – pour alléger la crise fiscale et mettre fin aux rigidités bureaucratiques qu'imposerait un trop-plein de demandes sociales. La crise de la représentation politique sera aussi érigée en programme politique. Il s'agira ici de penser une démocratie impolitique – du gouvernement à la gouvernance – plus près des instances de la société civile et de la liberté individuelle : démocratie directe d'une part, démocratie des juges d'autre part, une « contre-démocratie », pour employer l'expression récente de Pierre Rosanvallon (2006).

C'est ainsi que la crise de l'État-providence et sa réponse politique seront très tôt associées à une nouvelle forme sociétale qui annoncera, non pas uniquement la transformation des fonctions de l'État, mais aussi un nouveau régime de régulation politique de l'ensemble de la

société: la régulation néolibérale. La référence au politique doit se lire comme la mise en forme de la société – un mode de régulation – par une représentation d'elle-même. Une telle perspective ne réduit pas le politique à la sphère étatique, elle affirme au contraire que l'organisation d'une société est politique, c'est-à-dire qu'elle résulte d'une décision et d'un mode d'agencement particulier de la société. Comme on vient de le voir, la nouvelle régulation « politique » annoncée, la régulation néolibérale, serait littéralement « non politique », dans le sens étatique du mot. Autrement dit, la « politique » néolibérale consiste à se départir de la politique comme lieu de médiation de l'économique, du social et même du politique. Une telle régulation reposerait ultimement sur une *autopoïésis* des systèmes et des réseaux sans véritable lieu de gouvernement (Luhmann, 1999).

Mais il faut savoir que l'appellation « néolibérale » par laquelle plusieurs définissent ce nouveau mode de régulation est trompeuse. Le néolibéralisme n'a pas réussi à véritablement effacer les fonctions économiques, sociales et politiques de l'État-providence, de même que la société flexible ou en réseau n'a pas encore produit une forme de régulation qui aurait la stabilité d'une forme historique, comme le furent la régulation libérale et la régulation providentialiste. L'expression même « néolibérale » est habituellement péjorative; les partisans du néolibéralisme ne s'affirment pas néolibéraux, ils sont plus volontiers « réalistes », « lucides », voire tout simplement « libéraux ». Si les penseurs de la société en réseau, de la société du risque, voire de la nouvelle gouvernance mondiale annoncent le caractère obsolète du cadre de l'État-nation pour comprendre le monde d'aujourd'hui, rares sont ceux qui définissent positivement ce que serait une gouvernance mondiale. Ce sont les détracteurs du projet « néolibéral », le projet d'une régulation impolitique, qui définissent celui-ci comme néolibéral, en raison de la proximité d'une telle proposition avec la régulation libérale ayant précédé l'époque providentialiste – le XIX^e siècle. S'il y a de bonnes raisons d'être d'accord avec une telle critique, il ne faut pas confondre la critique d'une proposition politique – ce qui est de l'ordre du normatif – avec la description objective d'un nouveau mode de régulation sociétale.

Le néolibéralisme apparaît comme une réponse possible à la nouvelle fluidité de l'époque contemporaine. Car ce que l'on vient de décrire relève plus du constat de l'épuisement de la régulation providentialiste que de la description d'une nouvelle régulation. C'est pourquoi l'appellation « post-providentialiste », qui signifie simplement « ce qui vient

après ce qui était providentialiste», sans définir précisément de quoi il s'agit, semble encore plus juste pour caractériser l'époque actuelle. Si l'on s'entend sur l'épuisement de la régulation providentialiste – ce que la plupart font à l'exception de quelques gauchistes nostalgiques –, on ne s'entend vraiment pas sur le modèle de régulation qui devrait surgir de l'épuisement du modèle ancien. Rappelons que la régulation providentialiste s'est finalement imposée comme un compromis – le compromis social-démocrate –, entre des propositions divergentes sur la forme de régulation de la société industrielle, notamment les propositions de régulation par le capital ou par le travail. Ainsi se veut l'État stratège : une contre-proposition solidaire au projet néolibéral d'une régulation impolitique de la fluidité contemporaine.

2 L'État stratège, une alternative solidaire au post-providentialisme

Dans cette partie, je considère l'État stratège comme une solution de rechange à la réponse néolibérale aux enjeux soulevés par la régulation post-providentialiste.

Tout comme pour la proposition néolibérale, les partisans de l'État stratège conviennent de l'épuisement de la régulation providentialiste devant la triple crise définie plus haut : crise de la fiscalité, crise de rigidité et crise de la représentativité politique. Ils refusent toutefois, comme les « néolibéraux » le suggèrent, de calquer automatiquement la régulation politique sur les nouvelles données de la réalité socioéconomique – mondialisation, flexibilité économique, individualisation, retrait du politique. À l'opposé du projet néolibéral, l'État stratège est une proposition qui conserve les grandes fonctions régulatrices de l'État sur le plan de la solidarité sociale, comme son rôle d'activateur de développement économique. Ces fonctions, toutefois, seraient définies de manière plus strictement politique – stratégique –, c'est-à-dire que tout en étant le promoteur, l'État n'en serait pas le maître d'œuvre, mais assurerait dorénavant ces fonctions en partenariat avec les différents acteurs de la société civile. Alain Noël (1996) avait déjà nommé ce type d'État « État partenaire », en référence à l'expression anglaise *Enabling State*, qui rend bien compte d'un État qui s'active plus à donner les moyens de produire le bien-être qu'à être lui-même la providence.

Ainsi, l'État partenaire ou l'État stratège privilégierait des politiques économiques ciblées – par opposition à une politique économique à prétention nationale – visant à mieux insérer les différents secteurs économiques de son espace dans la nouvelle économie mondialisée et, particulièrement dans le cas du Québec, à veiller à la régionalisation du développement économique. Cette dernière orientation impliquerait, par ailleurs, une forme de gouvernance « localisée » – un réseau régional à logique horizontale –, à différencier de la décentralisation administrative – un pouvoir régional à logique verticale, en silo⁴.

Pour ce qui est de ses fonctions sociales, l'État stratège déploierait des mesures de redistribution de la richesse plus simples en appuyant ses politiques de redistribution du revenu sur la fiscalité – d'où les propositions de revenu minimum garanti souvent associées à la proposition alternative à l'État néolibéral (Van Parijs, 1996) – et en s'assurant d'une mise en œuvre de services plus respectueuse des différences culturelles et communautaires, ce qui implique des pratiques d'insertion sociale en partenariat avec les organismes de la société civile et des pratiques de partage du travail – sans aller toutefois jusqu'au *workfare*, c'est-à-dire une logique purement contractuelle, donnant-donnant – dans les services sociaux (Rosanvallon, 1992).

Enfin, si ces orientations, en elles-mêmes, conduisent à un rapprochement entre l'État et la société civile, elles ne seraient pas complètes sans une démocratie plus participative, c'est-à-dire des réformes qui intégreraient plus directement le citoyen et ses particularismes dans les différentes instances de gouvernance. C'est pourquoi, au Québec comme ailleurs, on a réfléchi au cours des dernières années à la réforme des institutions démocratiques. Néolibéraux et partisans de l'État stratège s'entendent pour une démocratie moins institutionnelle qui donnerait la parole aux acteurs de la société civile. C'est sur la définition des différentes catégories de la société civile que les deux propositions divergent, soit une conception plus communautaire de la société civile (Lévesque, 1995), soit une conception plus entrepreneuriale de celle-ci (Paquet, 1999).

Avec cette définition, on a effectivement les grandes lignes d'une proposition alternative au projet néolibéral de régulation post-providentialiste. J'ai déjà souligné que je préfère désigner cette

4. On trouve de telles propositions dans le rapport de recherche préparé par Côté, Lévesque et Morneau (2005) à partir d'entretiens avec de hauts dirigeants de l'État québécois.

proposition par l'appellation « nouvelle social-démocratie » plutôt qu'« État stratège » ou « État partenaire ». Il ne s'agit pas d'une simple coquetterie linguistique. Comme je l'ai dit plus haut, on trouve dans la nouvelle forme de régulation – la régulation post-providentialiste – une puissante tendance à l'autorégulation des systèmes – l'*autopoïésis* – qui, laissée à elle-même, conduit à une sous-estimation du politique, voire à une proposition impolitique. L'alternative au projet néolibéral n'est pas à l'abri d'une telle dérive. Plus solidaire, plus communautarisé, sans l'impulsion d'une démocratie véritablement politique, l'État stratège pourrait n'être qu'une version populo-corporative du néolibéralisme, ce que Gilles Bourque (2004), dans le cas du Québec, a nommé un « État néolibéral de concertation ».

Pour être véritablement l'alternative solidaire à la régulation post-providentialiste, l'État stratège doit en assumer les exigences démocratiques. Moins d'État, peut-être, mais pas moins de politique.

3 L'État stratège et l'énigme du peuple

Tel que je l'ai présenté jusqu'ici, l'État stratège s'inscrit dans une lecture en rupture où les fonctions historiques de l'État sont différenciées selon les exigences des formes de régulation – libérale, providentialiste, post-providentialiste. Cela n'est pas faux et rend compte de la nécessité pour la vie politique d'assumer son époque. Il est toutefois possible de jeter un autre éclairage sur cette réalité à partir d'une logique moins historique, moins en rupture, et par conséquent plus « continuiste », plus structurale, soit la logique d'ensemble de la démocratie moderne. Perspective d'ailleurs moins déterministe, car elle révèle la présence, dans la tension politique inhérente à la démocratie moderne, d'une intention collective, j'oserai dire une intention de gauche, que la nouvelle social-démocratie se doit d'assumer.

Au-delà des conjonctures, au-delà des grandes formes historiques de régulation, l'organisation de la vie politique depuis l'avènement de l'État moderne (XV^e et XVI^e siècles) est structurée par un même type de régime politique, la démocratie. Pour le dire rapidement et en reprenant le célèbre aphorisme de Lincoln, si « la démocratie, c'est un gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple », il reste que ce « peuple » à qui l'on a donné le pouvoir est une énigme. Est-ce le peuple dans sa différenciation et son individualité ? Auquel cas le pouvoir au peuple, comme le

pensent les libéraux – d'un point de vue philosophique j'entends – est un pouvoir à l'individu et à ses associations, donc à la société civile. Est-ce plutôt le peuple dans sa généralité publique, le peuple Un, la réunion des individualités en une volonté générale? Auquel cas, le pouvoir au peuple, comme le pensent les socialistes, est avant tout la construction d'un bien commun.

La question du peuple – le peuple comme énigme entre ses pôles individuel et collectif – est matricielle dans la démocratie moderne⁵. Il faut voir en cela qu'elle, la démocratie moderne, se décline selon cette opposition. J'ai déjà souligné l'opposition libérale/socialiste, j'ajouterai privé/public, droite/gauche, société civile/État, libéraux/communautariens. Toutes ces distinctions se déploient autour d'une même matrice. On trouve d'un côté le camp de la liberté et de l'autonomie, et de l'autre, le camp de la solidarité et de la puissance publique. Il y a là une réalité matricielle, car la démocratie moderne, au-delà des formes historiques de régulation, a organisé la vie politique comme un questionnement sans fin sur cette question. Plus, c'est la dynamique engendrée par l'inexistence d'une réponse satisfaisante à cette énigme qui définit le mieux la société démocratique – Tocqueville parle de la démocratie comme une « inquiète activité » qui, dans des circonstances favorables, produit des merveilles. La démocratie n'est pas un projet de société, ni avant tout une forme particulière de gouvernement, mais une société qui, par ses institutions et son imaginaire, permet à la question du peuple de continuellement s'exprimer.

Toute réponse à l'énigme du peuple est partielle. Toute victoire de l'un des pôles est même antidémocratique. C'est ce qu'il faut retenir de l'analyse de Karl Polanyi (1983), dans son célèbre ouvrage *La grande transformation*. L'expérience libérale autorégulatrice de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle, expérience qui prétendait réguler la société moderne à partir uniquement de son pôle libéral – ce qui n'est pas, j'en conviendrai, sans rappeler la proposition néolibérale actuelle –, fut une catastrophe. Catastrophe qui avait conduit, selon lui, à la grande crise économique et à la montée des fascismes et qui ne fut résolue d'ailleurs que par le déploiement de l'État-providence, une manière politique de « réencastrer » l'économique dans du communautaire.

5. C'est chez Claude Lefort (1981; 1986) et Marcel Gauchet (2005) qu'on trouvera les meilleurs développements de la démocratie comme questionnement entre ses pôles individualiste et collectif. J'ai proposé une première formulation de cette distinction en référence à l'État québécois dans *L'avenir de la social-démocratie* (Thériault, 2004).

Inversement, l'expérience communiste – le pouvoir dans sa généralité publique absolue – s'est rapidement transformée en totalitarisme, en raison là de l'oubli du pôle de la liberté dans l'équation démocratique (Lefort, 1981 et 1986). Ce qui ne veut pas dire pour autant que la solution soit mitoyenne, car comme les deux pôles du peuple se chassent, rien n'est plus fragile qu'un arrangement symétrique entre la liberté et la solidarité. Dans la réalité effective, c'est habituellement l'un des pôles du peuple qui s'affirme en englobant l'autre – la démocratie s'est avérée être un régime d'alternance gauche/droite plus qu'un régime de convergence. Cela renvoie effectivement à la réalité matricielle des deux pôles du peuple qui fait de la démocratie un interminable débat entre son pôle privé et son pôle public.

Cette opposition me permet d'éclairer différemment les régimes de régulation définis plus haut et les enjeux de la régulation post-providentialiste. Ces derniers ne furent pas seulement des formes d'organisation du social, mais des arrangements particuliers de la matrice démocratique. Ainsi, si la régulation libérale (XIX^e siècle) s'appuie sur le pôle libertaire du peuple (le laisser-faire économique), elle l'articule néanmoins à une affirmation politique forte de la puissance étatique – le XIX^e siècle est le siècle de l'affirmation de la souveraineté nationale comme espace économique et comme puissance politique. La régulation libérale s'appuyait aussi largement sur les institutions traditionnelles (Église, famille, communauté) pour maintenir et entretenir le lien social. En revanche, la régulation providentialiste (XX^e siècle) met de l'avant le pôle solidaire ou social du peuple, l'État veut « faire société », il devient l'agent par excellence de la solidarité. Cela s'accompagne toutefois d'un puissant mouvement d'individualisation provoqué par l'effritement des institutions traditionnelles, individualisation qui s'affirme tant dans le social (autonomisation) que dans le politique (démocratisation). Quant à l'économique, l'intervention de l'État dans les régimes démocratiques libéraux s'est déployée sur le maintien d'un puissant secteur d'économie privée.

Comment dès lors poser les enjeux de la régulation post-providentialiste ? Comme je l'ai rappelé plus haut, l'État stratège se veut l'alternative solidaire à ce nouveau régime de régulation. La proposition l'est-elle réellement ? Elle assume, ai-je dit, la mouvance de son époque qui plaide pour un État différent, pour plus de flexibilité, plus

de reconnaissance identitaire et de démocratie participative. Assume-t-elle, de la même manière, en fonction de la logique démocratique, d'être l'alternative du pôle collectif qui englobe le pôle de la liberté?

C'est ici qu'il faut émettre certaines réserves, tout au moins prêter attention à certains dangers et même à des dérives possibles de l'État stratège. L'État stratège sera l'alternative qu'il prétend être s'il relève les trois défis suivants.

4 Le déficit politique

Le premier de ces défis touche la question du politique comme lieu d'exercice du pouvoir de la généralité publique. C'est une des dimensions inhérentes à la démocratie, a-t-on rappelé. C'est l'un des défis majeurs de la régulation post-providentialiste. Moins d'État, mais pas moins de politique, a-t-on dit. Il n'est pas certain que cette exigence proprement politique de la démocratie soit suffisamment prise en considération chez les participants de l'État stratège. Il y a une trop forte insistance sur les fonctions proprement régulatrices de l'État – flexibilité, solidarité – et pas assez sur les fonctions politiques de l'État – définir le bien commun, produire et exercer un pouvoir collectif.

La régulation post-providentialiste a créé un déficit politique dans nos sociétés. Perte de confiance dans la capacité de l'État d'assumer le bien commun et dans celle de la démocratie représentative de définir ce bien commun. Ce déficit politique rend difficile dorénavant l'exercice du pouvoir de la généralité publique. En visant un pouvoir plus localisé, fonctionnant en réseau, plus respectueux de la diversité, accroché à une démocratie plus participative, l'État stratège voudrait redonner un pouvoir citoyen. Une telle démarche pourrait toutefois accentuer le déficit politique en favorisant une démocratie organisationnelle, néocorporative, au détriment d'une démocratie délibérative plus susceptible de produire de la généralité publique.

Dans une nouvelle social-démocratie, l'État peut être plus stratégique mais cela doit s'accompagner d'une revalorisation du politique comme lieu délibératif de la construction du bien commun. Au Québec – les États généraux sur la réforme démocratique – comme ailleurs, les discussions ayant entouré les projets de réforme des institutions démocratiques ont surtout mis de l'avant le déficit de représentation

sociale et très peu le déficit de représentation politique. En accentuant l'effet miroir de la représentation, ne serait-on pas en train d'accentuer la difficulté de produire de la généralité publique ?

5 Maintenir l'universalité citoyenne

Le deuxième défi que l'État stratège aura à relever est de même nature. Pour contrer la rigidité bureaucratique et la déresponsabilisation individuelle que les mesures universalistes de l'État-providence ont entraînées, l'État stratège propose des politiques plus respectueuses de la diversité avec une implication citoyenne où le pouvoir et les responsabilités sont partagés. On reviendrait plus près ici d'une politique bismarkienne, où la bienveillance de l'État est étroitement associée au travail – à la participation citoyenne, donnant-donnant –, qu'à une logique beveridgienne, où l'universalité des politiques sociales est constitutive de la citoyenneté.

Encore ici, si la démarche semble nécessaire pour mieux répondre aux exigences pratiques de l'intégration sociale dans une société désaffiliée – en ciblant mieux les ressources rares de l'État, principe d'efficacité –, il ne faudrait pas oublier que l'universalité des politiques sociales a une fonction citoyenne d'intégration politique : par le simple fait d'être citoyen, sans contrepartie aucune, j'ai droit à une partie des richesses collectives. C'est ainsi que Van Parijs (1996) défend le principe de l'allocation universelle dans sa proposition d'un État-providence renouvelé. L'universalité de certaines mesures de redistribution ne peut pas être réduite à son effet égalisateur – ce qui n'est pas négligeable –, mais doit aussi être comprise comme un véritable agent du lien de solidarité. En rendant visible l'universalité des bienfaits de l'État, on rend légitimes les politiques de solidarité citoyenne.

Dans une nouvelle social-démocratie, les politiques sociales ne sont donc pas purement stratégiques, elles sont aussi citoyennes, elles conservent l'idée d'être un lieu constructeur de la généralité publique. Si la mondialisation rime avec désolidarisation – c'est-à-dire que ses idéologues s'opposent aux mesures distributives de l'État –, c'est beaucoup parce que la solidarité citoyenne, qui est une solidarité politiquement construite, a été largement évacuée, par le bas au nom de solidarités concrètes et par le haut au nom d'un humanisme abstrait. L'universalité citoyenne qui n'est

réellement effective qu'au sein d'une communauté politique⁶ – pour ne pas dire une communauté nationale – est à la fois l'effet et la cause de cette communauté politique (à ce propos, voir Miller, 1999). L'État stratège doit mieux intégrer cette dimension de la démocratie pour être une véritable alternative solidaire à l'État néolibéral.

6 Redonner sens au sujet politique

Enfin, le troisième défi de l'État stratège touche la nature du sujet politique propre à la démocratie moderne. C'est un lieu commun d'affirmer aujourd'hui que la mondialisation et la pluralité identitaire interpellent la légitimité de l'État-nation, lieu historique par excellence de la souveraineté dans la modernité. Si l'État moderne doit accepter un nécessaire partage de la souveraineté – vers le haut avec des instances régionales ou mondiales de gouvernance et vers le bas avec les « partenaires » de la société civile –, il n'en reste pas moins que la démocratie a besoin d'un sujet politique unifié, un *demos* comme disent les philosophes, qui soit le lieu ultime de la souveraineté.

Il serait trop long de s'étendre maintenant sur les multiples raisons qui motivent cette étroite association entre la démocratie et un peuple. Je viens d'évoquer la question de la solidarité citoyenne qui peut difficilement se construire en dehors d'une communauté politique. J'ajouterai simplement la nature décisionnelle du processus démocratique, celle qui par son étymologie même renvoie le pouvoir (*kratos*) à une communauté politique particulière (*demos*). Le pouvoir collectif ne peut s'exercer qu'à travers l'existence d'un peuple, l'humanité est quelque chose de trop abstrait pour exprimer une volonté délibérative. Une démocratie sans sujet politique, c'est-à-dire sans un *demos* détenteur ultime de la souveraineté, serait une démocratie sans gouvernement, essentiellement une « contre-démocratie » pour revenir à l'expression de Pierre Rosanvallon (2006). Une telle démocratie pourrait convenir au pôle libéral de l'énigme du peuple, mais pas à son pôle collectif. D'où le danger d'ailleurs de cette fascination contemporaine pour la gouvernance, une proposition de régulation sans lieu ultime de souveraineté,

6. En effet, malgré le battage publicitaire de l'aide humanitaire, la redistribution des richesses à l'échelle planétaire est ridicule (moins de 1 %) comparativement à celle qui se fait à l'échelle nationale (autour de 40 % des PNB) dans les démocraties sociales.

ce qui rend impossible l'affirmation d'une volonté politique forte⁷. C'est pourquoi aujourd'hui ceux qui croient à la nécessité du maintien d'une puissance publique – à gauche comme à droite – sont largement réfractaires au projet politique de la mondialisation. Il faut, pensent-ils, soumettre à nouveau la mondialisation économique et technique à des corps politiques. Il faut refaire la nation.

L'idée de l'État stratège ne s'oppose pas à l'idée d'un corps politique souverain, elle braque toutefois son regard ailleurs, vers les modalités multiples d'exercice de la souveraineté. Il s'agit ici de bien comprendre que si l'État stratège se veut l'alternative collective à la régulation post-providentialiste, il faut inscrire son déploiement dans un processus qui vise en même temps à (re)légitimer un sujet politique détenteur de la souveraineté, c'est-à-dire de la puissance publique.

7 L'intrication québécoise du pôle solidaire et du pôle national

Les questions que je viens de soulever, même si elles se posent à l'État québécois, ne sont pas précisément québécoises. Toutes les sociétés démocratiques doivent réfléchir à l'articulation des exigences de la démocratie et de la solidarité aux fluidités nouvelles de la régulation post-providentialiste. Y aurait-il pour autant une spécificité québécoise dans une préférence pour l'un des pôles ou encore peut-on parler d'un modèle québécois?

Je pense que oui, notamment en considération des remarques que je viens de faire sur l'affirmation d'un sujet collectif. Une interrogation sur l'agir collectif se pose plus particulièrement dans le cas du Québec. Il ne s'agit pas ici du contenu d'un modèle de développement québécois qui se référerait à quelques traits faisant des Québécois des êtres plus solidaires que les autres. S'il y a un modèle québécois – un providentialisme associé à une forme néo-corporative de concertation –, celui-ci ne saurait être que temporaire, ballotté comme toute proposition politique entre les pôles de l'individualité et de la généralité publique. Les propositions politiques du Parti libéral de Jean Charest, et encore plus celles

7. Voir à ce sujet nos remarques dans le numéro de *Télescope* sur la gouvernance et les petites sociétés (Thériault, 2007).

du parti de Mario Dumont (Action démocratique du Québec – ADQ), ne sont pas particulièrement solidaires et ne peuvent pas pour autant être qualifiées de non québécoises.

Il reste néanmoins que la société québécoise peut être considérée comme porteuse d'une culture politique qui intensifie le pôle de la généralité publique. Il s'agit évidemment de la question nationale. Celle-ci n'exprime pas, je le rappelle, une essence « culturelle » qui surdéterminerait le politique ; elle évoque avant tout l'histoire d'un régime politique distinct ou plutôt d'un questionnement particulier sur ce régime (Thériault, 2005, p. 277 et ss.). La question nationale n'a pas l'apanage du discours solidaire. On peut trouver facilement des propositions de solidarité qui ne lui sont pas associées, la solidarité ouvrière, l'écologie ou le féminisme par exemple. Ce que la question nationale fait en surdéterminant le débat politique, c'est de situer le lieu de la question de la solidarité et de l'agir politique dans l'État québécois. Ce dernier a donc été, depuis la Révolution tranquille, défini comme l'instrument privilégié d'une communauté nationale. C'est pourquoi, de toutes les entités politiques d'Amérique du Nord – les entités nationales, les provinces canadiennes ou les États américains – la culture politique québécoise est celle qui s'est affirmée la plus collectiviste. La volonté de faire société en français étant ici un activateur du sujet politique collectif.

Parce que la question nationale au Québec est une interrogation politique sur le Nous – elle n'est pas une nationalité tranquille inscrite souverainement dans un État –, il y a intrication entre le pôle de la solidarité et la question nationale, que cette dernière soit formulée sous sa forme souverainiste ou autonomiste. D'ailleurs, on voit bien que la difficulté aujourd'hui à formuler une proposition de solidarité – l'activation du pôle de la liberté individuelle – dans la société québécoise va de pair avec la timidité avec laquelle on discute du Nous collectif⁸.

* * *

Pour conclure, « l'État stratège oui »... s'il est plus politique que stratégique, c'est-à-dire s'il s'engage résolument dans la revalorisation de la politique, dans le maintien d'une universalité citoyenne et dans la formulation publique des raisons communes qui justifient l'existence d'un sujet politique, ce qui, dans le cas du Québec, est étroitement lié à l'existence de la question nationale.

8. On se référera à ce sujet à l'ouvrage *L'histoire en trop* de Jacques Beauchemin (2002).

Bibliographie

- BEAUCHEMIN, J. (2002). *L'histoire en trop*, Montréal, VLB éditeur.
- BOURQUE, G. (2004). « Prolégomène à l'analyse de la régulation politique au Québec (1960-2003) », dans R. Canet et J. Duchastel (dir.), *La régulation néolibérale, Crise ou ajustement?*, Outremont, Athéna, p. 363-388.
- BOURQUE, G., J. DUSCHASTEL et J. BEAUCHEMIN (1994). *La société libérale duplessiste*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- BOURQUE, G., J. DUSCHASTEL et E. PINEAULT (1999). « L'incorporation de la citoyenneté », *Sociologie et société*, vol. 31, n° 2, p. 41-64.
- BOYER, R. et Y. SAILLARD (dir.) (2002). *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, Paris, Éditions La Découverte.
- CANET, R. et J. DUSCHASTEL (dir.) (2004). *La régulation néolibérale, Crise ou ajustement?*, Outremont, Athéna.
- CÔTÉ, L., B. LÉVESQUE et G. MORNEAU (2005). *L'évolution du modèle québécois de gouvernance : les points de vue des acteurs*, Québec, ENAP.
- ESPING-ANDERSON, G. (1999). *Les trois mondes de l'État-providence*, Paris, Presses universitaires de France.
- GAUCHET, M. (2005). *La condition politique*, Paris, Gallimard.
- GIROUX, G. (dir.) (2001). *L'État, la société civile et l'économie*, Québec et Paris, Presses de l'Université Laval et L'Harmattan.
- HABERMAS, J. (2000). *Après l'État-nation : une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard.
- LEFORT, C. (1986). *Essais sur le politique*, Paris, Seuil.
- LEFORT, C. (1981). *L'invention démocratique*, Paris, Fayard.
- LÉVESQUE, B. (1995). « Repenser l'économie pour contrer l'exclusion sociale : de l'utopie à la nécessité », dans J.-L. Klein et B. Lévesque, *Contre l'exclusion, repenser l'économie*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 17-44.
- LUHMANN, N. (1999). *Politique et complexité : les contributions de la théorie générale des systèmes*, Paris, Cerf.
- MANENT, P. (2006). *La raison des nations : réflexions sur la démocratie en Europe*, Paris, Gallimard.
- MARSHALL, T. H. (1963). « Citizenship and social class », *Sociology at the Crossroads and Other Essays*, Londres, Heineman, p. 67-127.
- MILLER, D. (1999). *On Nationality*, Oxford, Clarendon Press.
- NOËL, A. (1996). « Vers un nouvel État-providence? Enjeux démocratiques », *Politiques et sociétés*, n° 30, p. 3-27.
- PAQUET, G. (1999). *Oublier la Révolution tranquille : pour une nouvelle socialité*, Montréal, Liber.
- POLANYI, K. (1983). *La grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard.
- ROSANVALLON, P. (2006). *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil.

- ROSANVALLON, P. (1992). *La nouvelle question sociale, repenser l'État-providence*, Paris, Seuil.
- ROSANVALLON, P. (1981). *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil.
- SCHNAPPER, D. (2002). *La démocratie providentielle*, Paris, Gallimard.
- THÉRIAULT, J. Y. (2007). «Petit pays et gouvernance», *Télescope*, vol. 13, n° 2, p. 89-93.
- THÉRIAULT, J. Y. (2005). *Critique de l'américanité, mémoire et démocratie au Québec*, Montréal, Québec Amérique.
- THÉRIAULT, J. Y. (2004). «L'avenir de la social-démocratie», *L'annuaire du Québec 2004*, dans M. Venne (dir.), Montréal, Fides, p. 631-640.
- VAN PARIJS, P. (1996). *Refonder la solidarité*, Paris, Cerf.

Jusqu'ici tout va bien ! LES MODÈLES QUÉBÉCOIS ET SCANDINAVE FACE À LA CONCURRENCE MONDIALE

Stéphane Paquin

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le monde connaît la plus importante période d'expansion économique de l'histoire. Avec la libéralisation des échanges, le développement des nouvelles technologies de l'information et la constante amélioration des moyens de transport, le capitalisme est passé en mode turbo (Paquin, 2008). Le volume des échanges de marchandises était, en 2001, seize fois supérieur à ce qu'il représentait en 1950. Le ratio des exportations mondiales de biens et de services sur le produit intérieur brut (PIB) est passé de 13,5 % en 1970 à 32 % en 2005 (Jansen et Lee, 2007, p. 16). La croissance des investissements directs étrangers a été encore plus spectaculaire : en 1980, ils se situaient autour de 55 milliards de dollars pour s'élever à 200 milliards en 1990-1994. En 2000, ils ont atteint un niveau record de 1 300 milliards de dollars. L'année 2006 est également marquée par un nombre exceptionnel de fusions et d'acquisitions (Jansen et Lee, 2007, p. 17).

À l'échelle planétaire, l'économie a certes connu de nombreuses vagues de turbulence comme la crise asiatique de 1996-1998, l'éclatement de la bulle technologique en 2000 ou les attentats du 11 septembre 2001. Malgré cela, la progression du commerce mondial de 1995 à 2005 a été de 6 % par an, soit environ le double de la croissance du PIB mondial. Au cours des dernières décennies, la croissance des exportations a été plus rapide que celle de la production mondiale dans l'ensemble des régions du globe. En 2005, la population active de la planète comptait 2,8 milliards de personnes, dont 550 millions provenant des pays de l'OCDE, contre 1,5 milliard il y a vingt ans (Jansen et Lee, 2007, p. 19). Il est cependant trop tôt pour mesurer les effets de la crise des prêts hypothécaires à risque de 2008-2009 sur le commerce mondial.

Ce développement sans précédent a aussi eu un effet positif sur la réduction de la pauvreté mondiale. Durant les cinquante dernières années, elle a été supérieure à tout autre moment de l'histoire. La qualité de vie des individus a elle aussi augmenté, au cours des dernières décennies, dans presque toutes les parties du monde. Celles qui ne connaissent pas de baisse de la pauvreté sont essentiellement celles qui n'ont pas un bon accès au système mondial des échanges. En effet, le recul de l'appauvrissement de 1981 à 2001 est presque entièrement attribuable au succès asiatique qui s'explique lui-même, dans une large mesure, par la croissance de la Chine. La diminution de la pauvreté a cependant été moins rapide que la croissance, signe que le monde est de plus en plus inégalitaire (Paquin, 2008, p. 176-181).

La montée des inégalités ne se produit pas seulement entre les pays riches et les pays pauvres, mais aussi en leur sein. Aux États-Unis, le revenu médian a progressé de 11 % de 1966 à 2001, mais le revenu des 10 % les plus riches a crû de 58 %, celui des 1 % les plus riches de 121 %, celui des 0,1 % les plus riches de 236 % et celui des 0,01 % les plus riches de 617 % (Le Boucher, 2007, p. 27). En 1999, 1 % de la population américaine la plus riche disposait d'autant de revenus que les 100 millions d'Américains au revenu modeste, soit 38 % de la population. Cet écart a doublé depuis 1977 et continue de s'agrandir. Au Canada, depuis le début des années 1990, le revenu médian s'est accru de 8 %, mais les familles à faible revenu ont vu leurs richesses diminuer de 8 % en moyenne, alors que les Canadiens les plus riches ont connu une hausse de leur avoir de 24 % (Deglise, 2007, p. A2).

Il est clair que le nouveau monde qui apparaît est ainsi très concurrentiel, mais également plus inégalitaire. Le capitalisme nouveau a ranimé le conflit qu'avait jadis désamorcé le modèle fordiste, celui entre l'économie et le social. Comme le mentionne Éric Le Boucher : « La grande machine égalitaire qu'a été l'État-providence créé après la grande crise de 1929 est cassée » (Le Boucher, 2007, p. 27). L'accélération de la mondialisation intensifie le phénomène qualifié par l'économiste Joseph Schumpeter de « création destructrice ». Ce phénomène touche comme jamais auparavant les gouvernements, les entreprises, les travailleurs et les ménages. Aux États-Unis seulement, environ 600 000 entreprises sont créées chaque année, mais de 550 000 à 600 000 cessent leurs activités (Fry, 2004, p. 158). Environ 30 % des travailleurs américains vivent chaque année des changements majeurs dans leur travail. Cela signifie qu'ils ont soit changé d'emploi, soit perdu leur emploi ou que leur description de tâches a été considérablement modifiée.

Dans ce climat producteur d'insécurité, les pressions sont fortes pour que les États s'engagent sur la voie néolibérale. On soutient que la lutte contre les iniquités et la pauvreté devient suicidaire dans ce contexte « d'hypercapitalisme darwinien ». Les politiques de redistribution, et donc les recettes fiscales élevées pour les financer, dissuaderaient les riches d'investir ou encore feraient partir la main-d'œuvre spécialisée vers des lieux plus cléments. L'extrême mobilité du capital occasionnerait la fuite des capitaux des espaces les plus taxés. Défendre un modèle social progressiste et, plus largement, l'intervention de l'État dans l'économie est présenté comme le problème et la cause de tous les immobilismes.

Pourtant, comme le souligne François-Xavier Merrien :

Une comparaison des performances économiques des pays développés au cours des dix dernières années fait clairement apparaître que ceux qui ont choisi de s'orienter le plus nettement vers la voie libérale ne sont pas ceux qui ont rencontré les succès les plus éclatants. Les pays qui réussissent le mieux ne sont pas nécessairement ceux dont les salaires sont les plus bas, ni ceux qui ont le plus déstructuré le marché du travail (comme la Nouvelle-Zélande ou la Grande-Bretagne), mais au contraire les pays qui ont combiné capacité de négociation collective, réexamen des prestations sociales [...], effort global de solidarité et refus de la dualisation sociale [...] (Merrien, 2000, p. 113).

L'hypothèse de la convergence néolibérale est réelle, mais, dans la recherche récente, on redécouvre la variété des modèles capitalistes (Hall et Soskice, 2001 ; Paquin, 2008, p. 225-257). Dans le monde occidental, on distingue, selon André Sapir, quatre modèles différents, quatre variétés de capitalisme (Sapir *et al.*, 2004) :

1. les modèles américain et britannique qui sont efficaces économiquement, mais inéquitables socialement ;
2. les modèles franco-allemands qui sont équitables socialement, mais inefficaces économiquement¹ ;
3. le modèle italien qui est à la fois inefficace et inéquitable ;
4. le modèle scandinave (à l'exception de la Norvège qui nage dans le pétrole...) qui est le seul à être équitable et efficace.

La Suède, le Danemark et la Finlande ont fait la démonstration sans équivoque de la fausseté de la thèse sur l'inéluctabilité du déclin des modèles sociaux et de la possibilité des petits États interventionnistes de s'adapter dans une économie mondiale de plus en plus concurrentielle (Le Boucher, 2005a). La grande réussite de ces pays scandinaves a été de trouver le moyen d'assurer une grande sécurité pour les individus, par des politiques sociales importantes et dirigistes, tout en donnant la flexibilité nécessaire aux entreprises et à l'économie.

Les succès de la Suède, de la Finlande et du Danemark sont le fruit de profondes réformes qui exigent beaucoup des politiciens, des acteurs de la société civile et des citoyens. La barre est haute, très haute. Dans ces pays, on a compris que les transformations à l'échelle mondiale sont sans précédent dans l'histoire et qu'on ne peut se contenter de réformes. Les petits États interventionnistes ne sont pas condamnés par le capitalisme du début du XXI^e siècle, puisque les entrepreneurs ont besoin de talents bien formés et d'infrastructures de qualité. Les salaires sont tellement moins élevés en Chine et en Inde qu'il est illusoire de penser gagner de ce côté. Mais l'action de l'État doit être repensée et adaptée au nouveau contexte mondial.

1. Le système en France est équitable, car les inégalités dans les revenus sont toujours à la baisse, contrairement à ce qui se produit aux États-Unis. En 1984, les 10 % les plus riches gagnaient 3,5 fois plus que les 10 % les plus pauvres. En 2003, la proportion est ramenée à 3,2 %. Toutefois, depuis 25 ans, le chômage n'a jamais été plus bas que 8 %, la croissance est anémique et, sur le plan du PIB par habitant, la France qui était 7^e il y a vingt-cinq ans est aujourd'hui 17^e (*The Economist*, 2007, p. 11).

Dans cet article, nous expliquerons, dans un premier temps, les réformes opérées dans les pays scandinaves depuis le commencement des années 1990. Dans un second temps, nous présenterons l'évolution du modèle québécois pour ensuite nous attarder aux nouveaux défis à relever. En conclusion, nous chercherons à exposer si le modèle scandinave est transposable au Québec.

1 La Suède, la Finlande et le Danemark face à la mondialisation

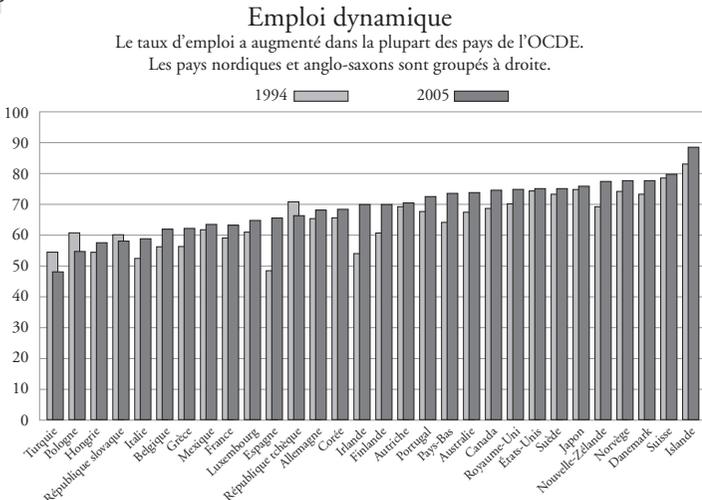
Au début des années 1990, la Suède a connu des problèmes politiques et économiques très préoccupants (Boujnah, 2002). Plusieurs grandes entreprises qui faisaient la fierté du pays, comme Volvo, Saab, Pharmacia et Stora, ont été achetées par des concurrents étrangers. De nombreuses PME étaient en crise et le taux de chômage dépassait les 10 %, ce qui, du point de vue suédois, constitue une véritable catastrophe nationale. L'État suédois était rongé par le cancer des déficits et de la dette publique. Le pays voyait les inégalités s'accroître et la fuite des cerveaux devenir un enjeu national (Le Boucher, 2005b). La situation était comparable au Danemark, mais plus difficile encore en Finlande. Pendant la même période, la Finlande a plongé dans l'une des crises économiques les plus graves qu'un pays occidental n'ait jamais connues. À cause de la chute de l'URSS, l'économie finlandaise a touché le fond en moins d'un an : entre 1990 et 1991, son PIB a chuté de plus de 7 %. Au total, il a perdu 12 % de 1990 à 1995. Le taux de chômage s'approchait alors des 20 %. Puisque le choc était puissant, le remède se devait d'être fort.

Quinze ans plus tard, les pays scandinaves affichent une santé économique insolente (Joly, 2004, p. 142). En 2005, la Suède, la Finlande et le Danemark caracolaient en tête des pays qui ont les taux d'emploi les plus élevés, qui sont les plus productifs, qui offrent la meilleure formation, qui sont les moins corrompus, les plus égalitaires et les plus agréables à vivre. Alors qu'en Europe, la majorité des pays affiche des déficits publics, que la France et l'Allemagne luttent pour assouplir les critères de Maastricht et qu'aux États-Unis, le déficit budgétaire s'est élevé à environ 500 milliards en 2003, un record tant en chiffres absolus qu'en proportion du PIB, les pays scandinaves présentent des comptes publics excédentaires, ont réduit leur dette en proportion du PIB (en Suède, la proportion passe de près de 85 % en 1995 à environ 50 % en 2005), ont

un taux de chômage à l'américaine et parmi les plus hauts taux de croissance des pays de l'OCDE. Au dernier palmarès de *Bonheur mondial*, une étude plus que sérieuse menée par l'institut français GLOBECO, les pays scandinaves se classent au sommet (cité dans Joly, 2004, p. 142). Cette étude est confirmée par une autre, britannique cette fois, réalisée en 2006 (Agence France-Presse, 2007). Cette année-là, la croissance en Finlande a atteint un magistral 4,6 %.

Deux conditions doivent être réunies pour reproduire ce succès : un accès à un vaste marché par le libre-échange et des économies productives. Dans ces trois pays, la croissance est forte, impertinente même lorsqu'on la compare avec le Québec, tout comme la productivité. Rappelons que, dans ces pays, le taux de syndicalisation et les prélèvements sociaux sont tout simplement parmi les plus importants de la planète. La productivité de ces deux pays est supérieure à ce que l'on trouve au Canada (ce qui n'est pas très difficile : par heure travaillée, même la France dépasse le Canada!). Le taux d'emploi est légèrement supérieur au Danemark et en Suède qu'aux États-Unis, au Royaume-Uni ou au Canada. Le Danemark n'est devancé que par la Suisse et l'Islande.

Figure 1



Les pays sont classés dans l'ordre croissant de leur ratio emplois/population en 2005
 a) Le ratio emploi/population est le nombre de personnes de 15 ans et plus occupant un emploi divisé par la population entre 15 et 64 ans.
 b) 2003 pour l'Autriche.

Source: OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi*, Paris.

Ces résultats sont si surprenants et tellement à contre-courant des théories en vogue que certains économistes, notamment de l'Institut économique de Montréal, préfèrent mettre en doute la validité des statistiques plutôt que d'accepter cette santé économique trouvée dans ces pays « interventionnistes à l'État social hypertrophié ». La clef de leur succès : des réformes exigeantes afin de sortir leur pays de ce cycle infernal. Ces stratégies se déclinent en trois volets :

1. accepter le libre-échange, la concurrence et plus généralement l'efficacité économique ;
2. miser sur le savoir, l'innovation, les universités et la recherche-développement (RD) en se fixant des cibles ambitieuses ; et
3. faire une importante réforme de l'État basée sur les principes de l'efficacité publique tout en accordant un plus grand rôle et une responsabilité aux acteurs privés et sociaux.

2 Les réformes de l'État

Les pays scandinaves se sont ainsi lancés dans d'audacieuses réformes de leur État (Timonen, 2003). Au début des années 1990, il ne s'agit pas d'une mince affaire. Mais la réduction des effectifs est très substantielle : en dix ans, le nombre de fonctionnaires d'État suédois a diminué de plus de 45 %². En Finlande, la baisse est de 35 % pendant la même période (Joly, 2004, p. 142). En Suède, la fonction publique a été complètement restructurée en treize ministères. Toute la partie « opérationnelle », c'est-à-dire la comptabilité publique, la gestion du personnel, les politiques d'achat, a été confiée à des agences qui sont des organismes publics de droit privé. En Suède, on en compte aujourd'hui plus de 300. Le capital de ces dernières est soit public, soit mixte, comme les services de la poste. Elles concentrent aujourd'hui l'essentiel des effectifs publics. En effet, l'ensemble des ministères compte un total de 4 500 employés (dont 500 aux finances et 220 à l'éducation), alors que les agences en ont plus de 250 000 (Le Foulon, 2006, p. 84). Dans ce système, les ministères fixent les orientations de la politique gouvernementale, mais n'interviennent pas dans l'administration des agences. Celles-ci reçoivent des objectifs

2. Selon Luc Rouban (2004), cette baisse est plutôt de 35 % au sein des services de l'État.

de résultats et proposent ensuite un budget et des mesures d'évaluation des performances pour approbation. Si elles dépassent le budget prévu, elles doivent emprunter au gouvernement avec intérêts. Ces emprunts devront être remboursés. Les agences ont une comptabilité d'entreprise et doivent publier leurs résultats financiers. Ce système offre beaucoup de souplesse, car en plus d'être très décentralisé, il permet les contrats temporaires, les primes en fonction des résultats, les salaires individuels, les évaluations permanentes (Le Foulon, 2006, p. 84). Bref, une culture de l'efficacité est instaurée.

La déréglementation des marchés publics a été décidée dès le début des années 1990. Pour la téléphonie, les succès du finlandais Nokia et du suédois Ericsson sont éloquentes. Dans les transports, la privatisation est partielle, car cette fonction est plus stratégique. Les États scandinaves coordonnent toujours la gestion des réseaux ferroviaires, routiers ou encore maritimes, mais sous-traitent, en partie, leur exploitation et leur entretien à des partenaires privés. C'est ainsi que des gares, des trains, des lignes de métro, des traversiers ou encore des lignes ferroviaires sont aujourd'hui entièrement exploités par des entreprises privées. C'est le cas d'IKEA, propriétaire depuis 2002 de sa propre société de fret en Suède. Certaines administrations vont même très loin : la Société des transports en commun (SL) de Stockholm, l'équivalent de notre Société de transport de Montréal (STM), a décidé de mettre ses propres filiales en concurrence avec le privé (Falkehed, 2005).

Cette philosophie s'est étendue à l'éducation. L'État suédois, comme le Danemark, favorise la création d'écoles privées et donne le choix aux parents afin de mettre les établissements scolaires en concurrence. La Suède a en effet adopté en 1992 une réforme qui fait en sorte que les élèves peuvent choisir leur école, qu'elle soit publique ou privée. Cette réforme a fait suite à la décentralisation du système scolaire de l'État aux municipalités. Elle permet en outre aux écoles privées de profiter d'une plus grande aide financière pour concurrencer l'école publique. Les subventions au privé peuvent aller de 85 % à 100 % de celles des écoles publiques et, depuis 1997, les écoles privées ne peuvent plus exiger de droits de scolarité. De 1990-1991 à 2000-2001, le nombre de ces écoles est passé de 59 à 428, ce qui représente un bond spectaculaire de 725 %.

Ces changements ont eu un effet positif sur la performance des écoles et des élèves. Un plus grand choix pour les parents est corrélé à de meilleurs résultats aux épreuves standardisées (Bélisle, Belzile et Gagné, 2005). En comparaison, le Québec obtient également de très bons résultats, peut-être parce qu'il possède en grand nombre des écoles privées? (Allard, 2004; Picher, 2004; Allard, 2003; Presse canadienne, 2003, p. A3.) Cela dit, la Finlande fait généralement mieux et n'applique pas ce système. Le système finlandais, qui est le plus efficace du monde selon les concours PISA de l'OCDE, est également très décentralisé, mais laisse peu de place au privé. Autre réforme majeure: en Suède, le nombre de places à l'université a augmenté de façon très significative, il est passé de 200 000 à 300 000.

Déjà bien amorcée en Finlande, au Danemark et en Norvège, la décentralisation s'accélère dans ces trois pays. Traditionnellement hypercentralisée, la Suède suit le mouvement: elle transfère aux régions et aux communes les dépenses de santé, de culture, de police et d'éducation, mais aussi les ressources fiscales afférentes, c'est-à-dire le tiers de l'impôt sur le revenu.

Parallèlement, le gouvernement suédois élève les crédits en RD à plus de 4 % de son PIB. En Finlande, l'investissement atteint 5,74 milliards d'euros par an, ce qui représente 3,45 % du PIB. Cette proportion devrait se chiffrer à 4 % en 2010 (Truc, 2007a, p. 7). Si l'on compare ces investissements avec ceux du Québec, la situation est encore à l'avantage des pays scandinaves. Les dépenses en RD sont de l'ordre de 2,7 % du PIB au Québec, ce qui, exprimé en pourcentage, est mieux que l'Ontario (2,4 %) et le Canada dans son ensemble (2 %). En pourcentage de son PIB, le Québec investit en RD plus que l'Allemagne (2,5 %) et la moyenne des pays de l'Union européenne (2,5 %) et autant que les États-Unis. Ces investissements sont cependant inférieurs à ce que l'on trouve dans les pays scandinaves. De plus, les États-Unis et l'Ontario ont un PIB par habitant supérieur à celui du Québec, ce qui veut dire que les sommes investies sont plus importantes dans ces deux cas. Le total des investissements au Québec est plutôt dans la moyenne des pays de l'OCDE. De plus, la part de l'investissement privé en RD au Québec est d'environ 60 %, ce qui est comparable à l'Ontario, mais inférieur aux États-Unis (70 %), à la Finlande (70 %) et à la Suède (74 %).

3 La révision des politiques sociales

On a également transformé radicalement les politiques sociales. En Finlande et en Suède, la réforme des retraites devient une priorité nationale dès le milieu des années 1990. Une retraite complémentaire par capitalisation est introduite et les pensions sont liées aux performances économiques du pays.

À la même période, les dépenses de santé dérapent. Les élus scandinaves, conscients de toucher au fondement de leur modèle social, proposent tout de même une réforme radicale : les patients devront payer de leur poche une part de la facture pharmaceutique, hospitalière et médicale, qui varie selon les pays. Pour ce qui est des soins de santé, on autorise la création de petites cliniques privées afin qu'elles entrent en concurrence avec le secteur public et favorisent les gains de productivité. La mesure ne permettra certes pas de pallier le sous-effectif chronique de personnel médical, et il faut toujours compter de deux à six mois d'attente avant d'obtenir un rendez-vous avec un spécialiste. Pour autant, selon certains, le système suédois de santé est probablement l'un des meilleurs du monde (Rae, 2005).

4 Le modèle danois de la « flex-sécurité »

La transformation la plus ingénieuse est probablement celle du système danois de la flex-sécurité (Barbier, 2005). En dix ans, le Danemark a haussé son taux d'emploi et a réduit son taux de chômage : de 9,6 % de la population active en 1993, ce dernier est passé à 6,2 % en novembre 2004, à 4,8 % en 2005 puis à 3,5 % en 2007. Ce taux est loin de la moyenne européenne (8,8 %) ou du taux québécois (6,9 %) (Truc, 2007b, p. 31). Aujourd'hui, le plus gros problème du Danemark est le plein emploi et les pénuries de main-d'œuvre. Cette embellie serait pour l'essentiel attribuable à son modèle dit de flex-sécurité, mélange de flexibilité pour les entreprises et l'économie en ce qui a trait aux licenciements et de sécurité économique pour les salariés. La flex-sécurité est parfaitement en phase avec le capitalisme darwinien actuel.

Au Danemark, le cadre législatif est minimal. La loi ne fixe pas de salaire minimum ni de durée légale du travail. Elle ne protège pas le droit de grève et n'impose pas de modèle de contrat de travail. Il faut comprendre qu'au Danemark, la culture politique est très différente de celle du Québec, ce qui explique largement que ces mesures ne soient probablement pas aussi nécessaires. Faire la grève pour régler des conflits de travail, par exemple, est présenté comme l'équivalent d'utiliser une bombe nucléaire! (Fuller, 2005.) Pour les conditions de travail, les négociations se font entre employeurs et salariés, dans les branches ou les entreprises, et ces conventions collectives couvrent environ 75 % des salariés. Au Danemark, quelque 30 % de la main-d'œuvre change de travail chaque année et les Danois restent huit ans en moyenne dans la même entreprise, mais peuvent être affectés à un autre poste (The Danish Government, 2006, p. 43 et suivantes).

En cas de licenciement, la loi ne prévoit pas de versement d'indemnités par l'employeur. S'il perd son emploi, un travailleur touche 90 % de son salaire précédent, avec un plafond, pour une durée maximale de quatre ans, sans dégressivité. En moyenne, les chômeurs reçoivent 23 200 euros (environ 35 000 \$). Pour les personnes ne bénéficiant pas de l'assurance-chômage, il existe une aide sociale municipale, conditionnelle à la recherche active d'un emploi. L'assurance-chômage est un système facultatif administré par 35 caisses privées, agréées par l'État et proches des syndicats. Le taux de syndicalisation se situe à environ 80 %.

Durant les six premiers mois de chômage, des programmes d'activation pour retrouver un emploi sont obligatoires et proposent des formations ou des stages en entreprise. Un contrôle sévère est exercé et détermine le versement des indemnités. Il y a aussi des limites à l'indemnisation : pour avoir droit à des allocations, il faut avoir travaillé au moins 52 semaines au cours des trois années précédentes et cotiser à une assurance particulière. Dans le cas contraire, le chômeur ne dispose que d'une aide sociale réduite. Si ce système a fait la preuve de son efficacité, il coûte cher : le taux d'imposition au Danemark est de plus de 50 %, soit l'un des plus élevés d'Europe. Les dépenses publiques pour l'emploi représentent 1,66 % du PIB, contre 0,91 % en France par exemple (Barroux, 2005).

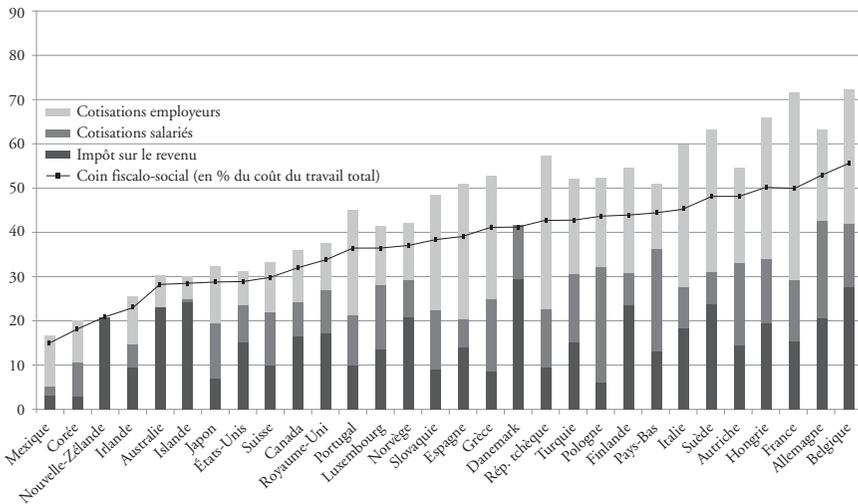
Afin de financer les programmes sociaux, le Danemark a revu ses modes de prélèvement. De 1987 à 1989, il a opté pour une TVA sociale, ce qui veut dire que les charges patronales ont été diminuées de 50 % à 30 % par une hausse de 3 % de l'équivalent de notre TVQ, qui est

désormais la plus élevée d'Europe avec celle de la Suède (voir figure 2). Contrairement à ce que pensaient certains spécialistes, cette mesure n'a eu aucun effet sur l'inflation, mais a profité à l'économie danoise : baisse considérable du taux de chômage, excédent budgétaire, croissance forte, balance commerciale positive.

Figure 2

Coin fiscal-social, impôt sur le revenu, montants des cotisations sociales

En moyenne, en % des salaires bruts, (sauf pour le coin fiscal-social), pour un travailleur gagnant 100 % du salaire moyen, en 2006, pays de l'OCDE.



Source: <http://fr.wikipedia.org/wiki/TVA_sociale>.

5 Des succès du modèle québécois...

Depuis quelque temps, certains analystes font un bilan pessimiste du modèle québécois. Il serait tellement en crise qu'il deviendrait urgent de le « jeter par terre ». On propose d'assouplir les lois linguistiques, de diminuer les accréditations syndicales, de baisser les impôts et les taxes, de fermer la Société générale de financement et de limiter le rôle de la Caisse de dépôt et placement à celui de gestionnaire. Tout cela parce que le Québec s'enfoncerait dans la médiocrité économique et sociale.

Depuis la Révolution tranquille, le modèle québécois a pourtant bien servi le Québec et les Québécois. Il a affronté des problèmes de taille et a obtenu une performance honorable. C'est pour cette raison que la population québécoise n'est pas prête à changer si facilement de modèle. Le Québec vieillissant refuse le saut vers l'inconnu.

Depuis le début des années 1960, le gouvernement a utilisé les leviers de l'État pour stimuler la croissance économique et s'est assuré que les fruits de cette croissance favorisaient les Canadiens français qui, victimes de racisme et de sous-scolarisation, étaient au bas de l'échelle économique. Selon certaines études de la Commission royale d'enquête (Laurendeau-Dunton) sur le bilinguisme et le biculturalisme, les Canadiens français de sexe masculin avaient un revenu de travail moyen en 1961 de 35 % inférieur à celui des anglophones à Montréal ; lors de la même période, 83 % des postes de cadres étaient occupés par des anglophones dans la métropole.

Depuis 1965, le chemin parcouru par les Québécois est étonnant et probablement inédit en Occident. Les Québécois francophones ont repris le contrôle de leur économie. Selon François et Luc Vaillancourt, en 1961, l'économie québécoise était détenue à seulement 47 % par les francophones (qui représentent plus de 80 % de la population) contre 39 % par les Canadiens anglais et 14 % par des étrangers, principalement des Américains. En 2003, les francophones possédaient 67 % de leur économie, une progression phénoménale dans un contexte de mondialisation et de libéralisation des échanges. C'est exactement le contraire qui s'est produit dans le Canada anglophone (voir Picher, 2005 ; Gravel, 2003, p. A7).

Le français, la langue du pauvre en 1960, a aussi fait des progrès fulgurants à tel point que 94 % des Québécois disent comprendre le français. En 1996, 74 % des anglophones affirmaient être bilingues contre 48 % en 1971. De nos jours, il n'existe plus de discrimination salariale entre les francophones et les anglophones qui souhaitent accéder aux emplois les mieux rétribués à condition, bien sûr, qu'ils soient bilingues (Gravel, 2003, p. A7).

De nombreux facteurs expliquent ce succès québécois : la hausse spectaculaire de la scolarisation au Québec (voir tableau 1), l'expansion et l'intervention de l'État québécois dans l'économie, les changements de mentalité à l'égard du capitalisme notamment, le déclin de l'Église catholique, l'arrivée d'une nouvelle génération d'entrepreneurs,

la libéralisation des échanges, l'accord de libre-échange et l'ALENA, mais également la croissance rapide de certaines institutions financières comme la Caisse de dépôt et placement du Québec, le Fonds de solidarité FTQ et le Mouvement Desjardins.

Tableau 1

**Nombre d'années d'études moyennes en 1991
des hommes nés en 1926, 1946 et 1966 au Québec,
en Ontario et aux États-Unis**

Année de naissance	Québec	Ontario	États-Unis	
			Blancs	Noirs
1926	9,0	10,9	12,1	9,4
1946	11,7	12,8	13,5	12,2
1966	14,0	13,9	12,9	12,7

Source: Lemieux (1999) p. 55.

Malgré ces succès remarquables, le modèle québécois est attaqué de toute part. Le plus paradoxal dans le pessimisme sur le modèle québécois est que l'on oppose souvent le « mauvais » modèle québécois au « bon » modèle ontarien. Or, dans les faits, si tout va mieux en Ontario, comment expliquer que l'écart entre les deux provinces qui s'était élargi de 1945 à 1960 se rétrécisse depuis? (L'Observatoire de l'administration publique, 2003, p. A19; Lisée, 2002.) Il est vrai que le Québec traîne toujours de l'arrière par rapport à l'Ontario en matière d'emploi, mais il a réussi à combler une bonne partie de cet écart depuis la Révolution tranquille (Fortin, 2001, p. 381-402). En ce qui concerne le taux d'emploi, il ne représentait que 85 % de celui de l'Ontario il y a vingt ans contre 96 % en 2007. La différence entre les taux de chômage n'est plus que de 0,4 % et celle entre les taux d'emploi de 2,6 % (Picher, 2007a; Bérubé, 2007, p. C1). La richesse par habitant du Québec est passée de 75 % de la richesse ontarienne en 1960 à environ 90 % en 2003. Le Québec a réussi cet exploit alors que de nombreux Québécois anglophones (et plus fortunés) désertaient la province, ce qui a fait dire à certains que le Québec « courait malgré une hémorragie interne... » Depuis quelques années, le solde migratoire est positif, ce qui vient contredire ceux qui soutiennent que le Québec connaît un exode massif des cerveaux.

Il est juste d'affirmer que les taxes et l'intervention de l'État sont supérieures au Québec que partout ailleurs en Amérique du Nord. Néanmoins, il ne faut pas surestimer le phénomène. Comme le souligne Pierre Fortin : « Il ne faut toutefois pas exagérer l'originalité du Québec, puisque l'État y représente 40 % du PIB québécois comparativement à 36 % en Ontario et 37 % à l'échelle canadienne » (Desrosiers, 2003, p. B1). De plus, le ministère des Finances du Québec a simulé l'application de la structure fiscale ontarienne au Québec en 2001. Résultat : les Québécois auraient versé 4,2 milliards de moins au gouvernement, mais les entreprises québécoises auraient cependant déboursé 1,4 milliard de plus. La différence entre le Québec et l'Ontario est ainsi de 2,8 milliards. Or, les Ontariens paient leur électricité beaucoup plus cher. Cette différence est estimée, par Jean-François Lisée, à 2,5 milliards (Venne, 2004, p. A7). Avec les récentes hausses d'impôt en Ontario et les baisses au Québec, la différence ontarienne n'existe probablement plus. Les Québécois sont pourtant gagnants, car ils dépensent moins pour se loger et profitent de nombreux services publics qui ne sont pas offerts dans la province voisine, comme les garderies à 7 \$, l'assurance-médicaments, les droits de scolarité plus bas ou les prestations pour enfants.

Quant aux présumés effets désastreux du fort taux de syndicalisation, il est important de rectifier certains propos. S'il est vrai que ce taux est plus élevé au Québec qu'ailleurs au pays, il reste que le Québec est, selon une étude de la firme d'experts-conseils KPMG, le territoire « le plus concurrentiel des principaux pays industrialisés occidentaux car on y retrouve les coûts moyens les plus bas pour implanter et exploiter une entreprise » (Normand, 1999, p. A5 ; Tison, 2004). Cette étude est confirmée par plusieurs autres. Si les syndicats étaient coupables, il serait également difficile d'expliquer les succès économiques et sociaux des Pays-Bas, de la Norvège, du Danemark, de la Finlande et de la Suède où les taux de syndicalisation sont nettement plus élevés.

Contrairement à une certaine perception populaire, le Québec ne régresse pas. La machine économique québécoise a produit de bons résultats en vingt ans. Depuis 1987, elle a créé 812 000 emplois, ce qui a fait reculer le taux de chômage de 10,2 % à 6,9 %, un taux qui aurait fait rêver les politiciens il y a seulement quinze ans. Le taux d'emploi, soit la proportion de personnes au travail au sein de toute la population, est à 60,9 %, un niveau record en trente ans (Bérubé, 2007). Quant au PIB par habitant en parité des pouvoirs d'achat (PPA), le Québec se situe au 16^e rang mondial (Institut de la statistique du Québec, 2004). Il est vrai

que l'écart de revenus entre le Québec et le reste du Canada ou même les États-Unis est prononcé, mais ces chiffres ne sont pas en PPA³. À ce titre, puisque le coût de la vie est plus bas, notamment pour les familles avec des enfants, les Québécois s'en sortent mieux que les Canadiens des autres provinces (Godbout et St-Cerny, 2008 ; Grammond, 2005, p. *La Presse Affaires* 3).

De plus, le Québec est une société moins inégalitaire que les États-Unis. Cela fait en sorte que lorsque l'on compare les revenus par habitant de ces deux États, une distorsion se produit, occasionnée par l'écart de revenus plus important entre les riches et les pauvres au sud de la frontière. Si Bill Gates, par exemple, entre dans un restaurant, les clients de ce restaurant deviennent en moyenne milliardaires. Et si l'on compare les revenus des clients de ce restaurant à ceux du restaurant voisin, on constate un écart considérable... Pierre Fortin a déjà calculé que le niveau de vie des Québécois de la classe moyenne n'était que de 5 % inférieur à celui de leur équivalent américain. La bonne nouvelle pour les Québécois est qu'ils réussissent cette performance en travaillant moins d'heures par semaine, moins de semaines dans une année et moins d'années dans une vie. Imaginez si les Québécois devenaient seulement plus productifs!

Certains diront que le taux de chômage est peut-être bas, mais que les emplois sont précaires, souvent à temps partiel et moins bien payés. Cette thèse n'est pas démontrée. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada est passée de 462 \$ en 1987 à 757 \$ en 2007 en dollars courants. Si l'on tient compte des prix à la consommation, les 462 \$ de 1987 valent 715 \$ en 2007. Les travailleurs ont ainsi protégé, en moyenne, leur pouvoir d'achat et l'ont même augmenté légèrement (Picher, 2007b, p. *La Presse Affaires* 1).

3. C'est l'une des plus importantes erreurs d'Alain Dubuc dans son livre *Éloge de la richesse*. Aux pages 24 et 25, il compare les PIB par habitant des États américains et des provinces en 2003. Résultat: avec 33 856 \$, le Québec se classe au 54^e rang sur 60. Il fait à peine mieux que le Mississippi et la Virginie-Occidentale. Mais lorsque l'on regarde de plus près, on réalise que toutes les provinces canadiennes, sauf l'Alberta qui est au 7^e rang, performant mal. L'Ontario est 39^e, la Saskatchewan 47^e, la Colombie-Britannique 51^e. Plus étrange encore, le Mississippi qui se classe 57^e avec ses 31 345 \$ se situerait entre la 4^e et la 5^e place au monde pour son PIB par habitant selon un autre tableau du livre de Dubuc à la page 32. Le Mississippi surclasserait ainsi le Japon, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France. Ce dernier tableau porte cependant sur le PIB réel par habitant (en dollars américains et en PPA) de 2000. Le problème vient ainsi du premier tableau de Dubuc: les chiffres exprimés ne sont pas en PPA, ce qui fausse complètement l'analyse. Selon cette analyse de Dubuc, le Delaware, avec ses 75 100 \$ par habitant, serait et de loin le numéro un mondial, suivi par le Connecticut et l'Alaska! (Dubuc, 2006.)

Les travailleurs doivent-ils travailler plus longtemps pour obtenir ces résultats? Dans les faits, il n'y a aucun changement notable pour ce qui est des heures de travail. En 1987, la semaine de travail moyenne était de 32 heures 5 minutes. En 2007, elle était de 31 heures 42 minutes, une différence qui n'est pas statistiquement significative. Difficile de soutenir dans ces conditions que les semaines de travail s'allongent (Picher, 2007b, p. *La Presse Affaires* 1).

Les travailleurs doivent-ils multiplier les emplois pour avoir un revenu décent comme aux États-Unis? Il semble que non, puisque 77 % des emplois créés depuis vingt ans sont à temps plein (Picher, 2007b, p. *La Presse Affaires* 1). Il est vrai néanmoins que le marché de l'emploi est plus précaire, notamment parce que l'on note une nette augmentation des travailleurs autonomes. Depuis 1987, leur nombre est passé au Canada de 1,7 million à 2,6 millions. La part des emplois gouvernementaux diminue également en termes relatifs. En 1987, 25 % des travailleurs étaient à l'emploi de la fonction publique, contre 23 % en 2007 (Picher, 2007b, p. *La Presse Affaires* 1).

Selon une autre idée reçue, le Québec aurait perdu la bataille du libre-échange avec les États-Unis. Pour une majorité de Québécois, c'est-à-dire 67 %, ce sont les États-Unis qui ont « surtout profité du libre-échange ». Ceux qui étaient pourtant parmi les plus libres-échangistes au Canada croient à hauteur de 18 % que ce système économique a principalement été bénéfique pour le Canada, selon un sondage Léger Marketing en 2004 (Presse canadienne, 2004).

La réalité est toutefois très différente. Le Canada a très largement gagné la bataille du libre-échange avec les États-Unis. En 1988, les exportations canadiennes à destination des États-Unis représentaient 105 milliards de dollars. En 2005, ce chiffre a atteint 369 milliards, un bond prodigieux même si l'on tient compte de l'inflation (Picher, 2007d, p. *La Presse Affaires* 1). En 1988, le Québec exportait 22 % de son PIB, contre 38 % en 2002. Environ 80 % des exportations québécoises se dirigent vers les États-Unis. Le Québec exporte dix fois moins en France que dans le seul État de New York. Et surtout, selon les données de 2004, le Québec exporte vers les États-Unis deux fois plus qu'il importe⁴.

4. Pour une évolution historique, voir Lisée (2006).

La situation est similaire à celle du Canada dans son ensemble. En 2005, le Canada était le 5^e pays importateur et exportateur du monde. Les exportations canadiennes sont responsables d'environ 40 % de l'économie canadienne et le quart des emplois au pays en dépend. Le plus important partenaire commercial du pays est, et de loin, les États-Unis. En 2005, le Canada exportait pour 369 milliards de dollars vers les États-Unis, alors qu'il importait pour 208,9 milliards. Un surplus colossal. À titre de comparaison, le deuxième partenaire commercial du Canada en 2005 était le Japon. Le Canada y exportait pour 8,5 milliards et importait pour 13,4 milliards. Parmi ses 13 principaux partenaires commerciaux, le Canada est en déficit commercial avec tous sauf un seul : les États-Unis (Gouvernement du Canada, 2005, p. 14). Depuis l'application de l'accord de libre-échange, les exportations canadiennes en direction des États-Unis ont doublé en pourcentage du PIB et représentent plus de 80 % des exportations du pays. Voici un exemple encore plus frappant : les entreprises canadiennes exportent plus chez Home Depot qu'en France ou en Allemagne !

Les États-Unis sont les premiers investisseurs étrangers au Canada, avec plus de 65 % du total des investissements, et 43 % des investissements directs étrangers canadiens se dirigent au sud de la frontière. Si le pourcentage des exportations américaines au Canada ne représente que 2 % de son PIB, le Canada est le premier partenaire commercial des États-Unis et de 37 des 50 États américains (Gouvernement du Canada, 2005, p. 9 ; Heynen et Higginbotham, 2004, p. 13). Depuis le milieu des années 1990, la majorité des provinces entretiennent des rapports commerciaux plus étroits avec les États américains contigus qu'avec les provinces voisines (Courchene, 2000, p. 159-180 ; Courchene, 2003, p. 263-285). Les exportations canadiennes vers les États-Unis sont presque deux fois plus élevées que le volume des échanges interprovinciaux. Neuf provinces canadiennes sur dix exportent plus en direction des États-Unis que dans le reste du Canada.

Le Québec fait également mieux que le reste de l'Amérique du Nord en matière de lutte contre les inégalités et la pauvreté lorsque l'on retient l'indicateur le plus pertinent, celui de la « mesure du panier de consommation » (Berger, 2003). Selon l'ancien indicateur du seuil de faible revenu, le Québec était l'une des provinces les plus pauvres avec un taux de 13,6 % contre 10,9 % au Canada. Mais grâce au nouvel indice qui mesure le revenu disponible après impôt, cotisations sociales, frais de garde et certains frais de santé, le Québec passe de la province

où il y a le plus de pauvreté à celle où il y en a le moins avec l'Alberta. Au Québec, l'assurance-médicaments, les garderies subventionnées et le plus faible coût des logements expliquent la différence.

6 ... aux nouveaux défis

Toutefois, le passé n'est pas garant de l'avenir et les nouveaux défis sont nombreux. La grande leçon des pays scandinaves est que les petits États interventionnistes ne sont pas condamnés par le capitalisme nouveau, à condition qu'ils ne soient pas des marathoniens immobiles. Les problèmes actuels du Québec sont très différents de ceux qu'ont connus les pays scandinaves au début des années 1990. Le Québec ne subit pas une crise sévère et brutale. Ses problèmes sont plutôt comparables à un matelas gonflable qui perd très lentement son air : ce n'est qu'après une nuit de sommeil que l'on se retrouve les épaules au plancher.

Il ne faut pas penser que le Canada et le Québec n'ont pas mis en place un certain nombre de réformes. Mais les défis auxquels le Québec devra faire face dans les années qui viennent lui commandent de relancer les efforts. Selon un groupe d'experts, d'ici 2031, le nombre de personnes âgées augmentera de plus d'un million alors que la population active diminuera d'environ 500 000 travailleurs (Godbout *et al.*, 2007). Bientôt, le Québec reprendra le chemin des déficits. Il est ainsi impératif qu'il maîtrise ses finances publiques. Un Québec souverain serait dans le peloton de tête des pays les plus endettés de la planète.

Il faut pour le Québec une productivité et un taux d'emploi à la scandinave. En 2006, le taux d'emploi féminin était de 55,6 % au Québec et, il est vrai, en progression constante. Il était cependant de 57,6 % en France, de 65,8 % en Grande-Bretagne, de 66,1 % aux États-Unis, de 67,3 % en Finlande, de 71,1 % en Suède, de 72,2 % en Norvège et de 73,3 % au Danemark⁵.

Le Québec doit faire raccrocher les décrocheurs, qui seront les premiers touchés par la concurrence mondiale des pays à bas salaires. Il doit en outre hausser le nombre de diplômés universitaires. Il doit aussi repenser son modèle social afin qu'il soit mieux adapté à la concurrence mondiale et équitable pour ceux qui paient le prix du libre-échange.

5. Ces pourcentages proviennent d'Eurostat et de l'Institut de la statistique du Québec.

Une des tragédies des pertes d'emploi dans le secteur manufacturier est que ces derniers sont très largement abandonnés à leur sort et que ce problème se pose encore plus fortement en région.

Le Québec doit faire beaucoup mieux en santé où la situation est devenue incontrôlable. Comme le déclarait ironiquement un premier ministre d'une province canadienne : « Bientôt, je n'aurai besoin que de deux ministres, un aux finances et un à la santé ! » Au même titre que dans plusieurs pays, il faut ouvrir un espace aux entrepreneurs et à l'efficacité du privé. L'État doit garantir l'accès à tous, tout en sanctionnant la demande excessive par l'instauration de frais modérateurs. Si le privé fait un excellent travail en matière d'éducation, comme en témoigne le nombre de plus en plus élevé de parents qui choisissent cette option pour leurs enfants, pourquoi deviendrait-il nocif en santé ? Si c'est une « inacceptable idée de droite », comment expliquer que les pays scandinaves et la France fassent une large place au privé ? (Fortin, 2004, p. *La Presse Affaires* 15). Il faut également s'attaquer au problème de la vétusté des infrastructures publiques qui se traduit par des écoles primaires et secondaires insalubres et des bibliothèques dégarnies. Il faut enfin relever les défis environnementaux et ceux de l'immigration en accueillant en grand nombre des immigrants et en sachant les intégrer convenablement.

Récemment, des indicateurs clefs au chapitre économique ont viré au rouge et il est impératif de réagir. C'est dans le domaine industriel que les défis apparaissent le plus pressants. Les nombreuses fermetures d'usines qui surviennent au Québec, et dans les régions de façon encore plus dramatique, ainsi que la perte de près de 100 000 emplois en quatre ans sont des signaux importants. Des cinq grandes régions du Canada, c'est au Québec que le taux de croissance de l'économie est le plus faible. En 2007, le PIB québécois n'atteindra qu'un niveau plancher historique de 19,6 % du PIB canadien.

Pour une économie comme celle du Québec, petite et ouverte, deux indicateurs sont fondamentaux : l'accroissement des investissements privés et l'évolution de la balance commerciale. Sur ces deux fronts, la situation est très préoccupante. De 2000 à 2005, la croissance moyenne de l'investissement non résidentiel des entreprises n'a été que de 1,5 %. Résultat : la part des investissements privés du Québec par rapport à l'ensemble du Canada, qui se situait à 18,2 % en 2003, a chuté à 16,5 % en 2006 (Bergeron et Baril, 2007). Pendant la même période, le Québec a connu un déficit commercial record. Le solde de la

balance commerciale québécoise est passé d'un surplus de 5,6 milliards de dollars à un déficit de près de 25 milliards de dollars en termes réels (Presse canadienne, 2008). Une différence de près de 19,4 milliards de dollars ! Les exportations québécoises qui comptaient pour 19 % du total canadien au début des années 1990 n'en représentent en 2007 que 16,5 % (Picher, 2007c, p. *La Presse Affaires* 1).

L'appréciation rapide du dollar, le ralentissement de l'économie aux États-Unis et l'émergence d'une féroce concurrence asiatique qui réduit la part de marché des entreprises québécoises aux États-Unis ont eu une influence sur la capacité du Québec à être mondialement compétitif. Ces éléments ont affecté la balance commerciale ainsi que la confiance des entrepreneurs, qui n'investissent pas assez malgré la hausse du dollar qui rend l'achat d'équipements étrangers moins cher. La réalité de l'économie mondiale frappe ainsi de plein fouet le Québec. Les effets sont déjà perceptibles sur la croissance économique actuelle. Dans ce contexte, la réalité n'appelle pas à la continuité, mais à de nouvelles approches et à de nouvelles politiques (Charron et Paquin, 2007).

Conclusion

La bonne nouvelle pour le Québec est que les pays scandinaves ont largement tracé le chemin à suivre. Ils ont démontré qu'il est possible de créer de la croissance et de la justice sociale. Les Québécois qui hésitent à réformer le modèle québécois à cause de leur rejet du néolibéralisme ont maintenant l'exemple d'un répertoire de réformes qui ont fait leur preuve et qui peuvent servir de guide.

Certains diront cependant que domine dans les pays scandinaves un puissant « esprit civique » qui rendrait ce modèle inapplicable au Québec. En Suède, 80 % des salariés sont syndiqués auprès de l'unique centrale, LO, qui a développé une culture du compromis et du consensus, ce qui facilite la négociation avec le gouvernement.

Il est vrai que l'esprit civique est très ancré dans les pays scandinaves, qui possèdent en outre des populations relativement homogènes. Sur ce point, toutefois, on surestime probablement les différences, car la culture de la manifestation et du conflit a été très présente par le passé dans ces pays. Dans les années 1970-1980, la Suède et le Danemark ont été paralysés par les grèves et l'impuissance d'un État sclérosé. De plus, l'impératif de solidarité et le sentiment de fragilité de la nation

sont très enracinés au Québec. Il existe aussi une assez grande homogénéité, notamment chez les élus et les leaders des mouvements sociaux. Le Québec a déjà eu une culture de la concertation et du compromis social, comme lors du sommet socioéconomique de 1996 qui a permis l'atteinte du déficit zéro. Comme le souligne un rapport du ministère du Travail : « Les changements dans les relations entre les employeurs et les syndicats se caractérisent [...] par une volonté réciproque de coopération, se substituant aux affrontements traditionnels qui ont présidé jadis à leurs rapports » (ministère du Travail, 2003, p. 9). Ce qui a changé depuis 2003 est moins l'attitude des syndicats que celle du gouvernement, qui cherche à imposer ses réformes par décrets. Compte tenu de l'ampleur des changements nécessaires, il faut plutôt repenser la participation citoyenne et impliquer les syndicats dans la solution au lieu de les considérer comme la cause du problème.

S'il est vrai cependant que le Québec est touché, comme partout ailleurs, par le nouvel environnement mondial et que les quatre cavaliers de l'apocalypse sont à nos trousses (effondrement démographique, plus faible productivité, déficit commercial croissant et déclin de l'investissement privé), les Québécois ne croient pas aux discours alarmistes. Puisqu'ils ne perçoivent pas la crise qui se prépare, ils ne voient pas la nécessité d'accepter des changements en profondeur.

Pour dire les choses plus clairement : tout ce qui a été réalisé dans les pays scandinaves a déjà été refusé comme solution de rechange au modèle québécois : frais modérateurs en santé, partenariat public-privé, ouverture de cliniques privées, concurrence dans le milieu de l'éducation, modernisation de l'État...

De plus, à l'évidence, le Québec n'est pas un pays qui maîtrise l'ensemble des leviers de l'État et il est difficile d'imaginer une province construire un modèle social radicalement différent des autres. Ainsi, le partage des compétences et le fédéralisme canadien rendent impossible l'introduction du modèle danois de flex-sécurité au Québec.

Il est impératif de redonner le goût aux Québécois de bouger, car l'immobilisme actuel du Québec et des Québécois ressemble à la scène d'introduction du film *La haine* du réalisateur français Mathieu Kassovitz, dans lequel un jeune des banlieues saute du haut d'une tour des cités et se répète mentalement à chaque étage : « Jusqu'ici tout va bien, jusqu'ici tout va bien. Mais l'important, c'est pas la chute, c'est l'atterrissage » (Texte du film *La haine*).

Bibliographie

- AGENCE FRANCE-PRESSE (2007). « Les Scandinaves, les plus heureux », *La Presse*, 17 avril.
- ALLARD, M. (2004). « Les élèves québécois sont parmi les meilleurs au monde », *La Presse*, 8 décembre, p. A8.
- ALLARD, M. (2003). « Le Québec plus scolarisé que jamais », *La Presse*, 18 juillet, p. A1.
- BARBIER, J.-C. (2005). *Apprendre vraiment du Danemark : réflexion sur le « miracle danois »*, Noisy-le-Grand, Centre d'études de l'emploi.
- BARROUX, R. (2005). « Comment fonctionne le système danois de “flex-sécurité” », *Le Monde*, 7 juin.
- BÉLISLE, J.-F., G. BELZILE et R. GAGNÉ (2005). *La concurrence entre les écoles : un bilan des expériences étrangères*, Montréal, HEC Montréal.
- BERGER, F. (2003). « Le Québec, la province la plus pauvre, maintenant une des plus riches », *La Presse*, 28 mai, p. A4.
- BERGERON, M. et H. BARIL (2007). « Pas de “big-bang” », *La Presse*, 17 février.
- BÉRUBÉ, G. (2007). « Le chômage québécois à son plus bas en 33 ans », *Le Devoir*, 12 et 13 mai, p. C1.
- BOUJNAH, S. (2002). « L'inoxidable modèle suédois : du modèle de société au modèle de gouvernement », *En temps réel*, Cahier n° 6.
- CHARRON, D. et S. PAQUIN (2007). « Serons-nous prêts pour les défis de demain? », *Le Devoir*, 8 mars.
- COURCHENE, T. J. (2003). « FTA at 15, NAFTA at 10: A Canadian perspective on North American integration », *The North American Journal of Economics and Finance*, vol. 14, n° 2, p. 263-285.
- COURCHENE, T. J. (2000). « NAFTA, the information revolution, and Canada-U.S. relations: An Ontario perspective », *The American Review of Canadian Studies*, vol. 30, n° 2, p. 159-180.
- DEGLISE, F. (2007). « Les riches sont plus riches, les pauvres, plus pauvres et la classe moyenne est une espèce en voie de disparition », *Le Devoir*, 12 et 13 mai, p. A2.
- DESROSIERS, E. (2003). « Bilan économique : l'Institut Fraser place le Québec parmi les cancrès », *Le Devoir*, 25 novembre, p. B1.
- DUBUC, A. (2006). *Éloge de la richesse*, Montréal, Les Éditions Voix parallèles.
- FALKEHED, M. (2005). *Le modèle suédois*, Paris, Petite bibliothèque Payot.
- FORTIN, P. (2004). « Ça va bien ou ça va mal? », *La Presse*, 25 mai, p. *La Presse Affaires* 15.
- FORTIN, P. (2001). « Has Quebec's standard of living been catching up? », dans P. Grady et A. Sharpe (dir.), *The State of Economics in Canada : Festschrift in Honour of David Slater*, Kingston, John Deutsch Institute, Queen's University, p. 381-402.
- FRY, E. (2004). « La mondialisation et la révolution dans les NTI », dans S. Paquin et G. Lachapelle (dir.), *Mondialisation, gouvernance et nouvelles stratégies subétatiques*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 111-120.

- FULLER, T. (2005). « Workers and bosses : Friends or foes ? », *International Herald Tribune*, 11 janvier.
- GODBOUT, L. et S. ST-CERNY (dir.) (2008). *Le Québec, un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- GODBOUT, L. et al. (2007). *Oser choisir maintenant : des pistes de solution pour protéger les services publics et assurer l'équité entre les générations*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- GOVERNEMENT DU CANADA (2005). *Énoncé de politique internationale du Canada : Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Commerce*, Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.
- GRAMMOND, S. (2005). « Vivre ailleurs : une facture salée », *La Presse*, 30 octobre, p. *La Presse Affaires* 3.
- GRAVEL, P. (2003). « Francophone ou anglophone, même salaire », *Le Devoir*, 24 et 25 mai, p. A7.
- HALL, P. A. et D. SOSKICE (dir.) (2001). *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- HEYNEN, J. et J. HIGGINBOTHAM (2004). *Promouvoir les intérêts du Canada aux États-Unis : Guide pratique à l'intention des fonctionnaires canadiens*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2004). « Le Québec : une économie de petite taille qui prend place parmi les leaders mondiaux », *Site Internet de l'ISQ*, 24 novembre.
- JANSEN, M. et E. LEE (2007). *Commerce et emploi : un défi pour la recherche en matière de politiques*, Genève, Bureau international du travail et Secrétariat de l'Organisation mondiale du commerce.
- JOLY, J. (2004). « Le nouveau modèle scandinave », *L'Express*, 25 octobre, p. 142.
- L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2003). « L'État du Québec : l'écart diminue nettement entre l'Ontario et le Québec », *Le Soleil*, 1^{er} décembre, p. A19.
- LE BOUCHER, E. (2007). « Le losange ou le sablier », *Le Monde*, 6 mai, p. 27.
- LE BOUCHER, E. (2005a). *Économiquement incorrect*, Paris, Grasset.
- LE BOUCHER, E. (2005b). « Suivre le modèle suédois ? », *Le Monde*, 26 novembre.
- LE COURS, R. (2007). « Déficit commercial record », *La Presse*, 1^{er} mars, p. *La Presse Affaires* 1.
- LE FOULON, M.-L. (2006). *Le rebond du modèle scandinave*, Paris, Éditions Lignes de repères.
- LEMIEUX, T. (1999). « Disparités de revenu et croissance de l'emploi : y a-t-il un trade-off? », dans S. Lévesque (dir.), *L'après-déficit zéro : des choix de société*, Montréal, Association des économistes québécois.
- LISÉE, J.-F. (2006). « Comment le Québec est-il devenu une nation-état nord-américaine », dans S. Paquin et L. Beaudoin (dir.), *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB éditeur.
- LISÉE, J.-F. (2002). « Les dix mythes de l'économie québécoise », *L'Action nationale*, vol. XCI, n° 2.
- MERRIEN, F.-X. (2000). « Nouveau régime économique international et devenir des États-providence », dans P. de Senarclens (dir.), *Maîtriser la mondialisation*, Paris, Presses de Sciences Po.

- MINISTÈRE DU TRAVAIL DU QUÉBEC (2003). *La dynamique de la concertation patronale-syndicale au Québec – Rapport d'enquête*, Québec, Ministère du Travail.
- NORMAND, F. (1999). « Environnement économique : Le Québec est des plus concurrentiels », *Le Devoir*, 24 septembre, p. A5.
- PAQUIN, S. (2008). *La nouvelle économie politique internationale : théories et enjeux*, Paris, Armand Colin, 269 pages.
- PICHER, C. (2007a). « Le Québec remonte la côte », *La Presse*, 7 juillet, p. *La Presse Affaires* 1.
- PICHER, C. (2007b). « Le mythe des jobines », *La Presse*, 7 avril, p. *La Presse Affaires* 1.
- PICHER, C. (2007c). « Personne n'en parle », *La Presse*, 3 mars, p. *La Presse Affaires* 1.
- PICHER, C. (2007d). « Emplois perdus... et trouvés », *La Presse*, 6 février, p. *La Presse Affaires* 1.
- PICHER, C. (2005). « Les Québécois francophones reprennent leur économie en main », *La Presse*, 14 mars, p. A1.
- PICHER, C. (2004). « Les aptitudes de lecture des jeunes Québécois », *La Presse*, 15 juillet, p. *La Presse Affaires* 5.
- PRESSE CANADIENNE (2008). « PIB : le déficit commercial du Québec fait mal », *Les Affaires*, 27 mars 2008 édition internet.
- PRESSE CANADIENNE (2004). « Le libre-échange profite surtout aux Américains », *Presse canadienne*, 14 mars.
- PRESSE CANADIENNE (2003). « Le Québec est en tête en matière d'éducation postsecondaire », *Le Devoir*, 1^{er} mai, p. A3.
- RAE, D. (2005). « Getting better value for money from Sweden's healthcare system », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 443.
- ROUBAN, L. (2004). *La fonction publique*, Paris, La Découverte.
- SAPIR, A. *et al.* (2004). *An Agenda for a Growing Europe: the Sapir Report*, Oxford, Oxford University Press.
- THE DANISH GOVERNMENT (2006). *Denmark's National Reform Programme*, Copenhagen, The Danish Government.
- THE ECONOMIST (2007). *France's Chance*, 14 avril, vol. 383, n° 8524, p. 11.
- TIMONEN, V. (2003). *Restructuring the Welfare State: Globalization and Social Policy Reform in Finland and Sweden*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- TISON, M. (2004). « Montréal est la moins chère des métropoles du monde industrialisé », *La Presse*, 19 février, p. *La Presse Affaires* 3.
- TRUC, O. (2007a). « La recherche et l'enseignement, clés du succès finlandais », *Le Monde*, 18 mars, p. 7.
- TRUC, O. (2007b). « Le modèle danois en question », *Le Monde*, 24 janvier, p. 31.
- VENNE, M. (2004). « Le goût de l'avenir - 3 : Le fisc veut votre bien... », *Le Devoir*, 2 février, p. A7.

UNE FONCTION PUBLIQUE CAPABLE DE SOUTENIR UN ÉTAT STRATÈGE¹

James Iain Gow

Comme le titre le laisse présager, le sujet est ambigu. Non seulement parce qu'il s'agit de spéculer, de considérer les paramètres et les conséquences de choix à venir, mais aussi parce que les deux expressions que le titre contient sont sujettes à interprétation. Dans le texte qui suit, je préciserai les contours du sujet, j'explorerai ensuite les trois aspects qu'il est indispensable d'analyser, pour conclure enfin par des propositions et des mises en garde quant à cette future fonction publique.

1. Communication présentée au colloque *Pour un État stratège ouvert à la participation*, Montréal, 5 et 6 octobre 2006. L'auteur désire remercier le D^r Jean Rochon ainsi que les participants au colloque de leurs commentaires sur la première version de ce texte.

1 Les contours du sujet

La fonction publique regroupe les employés civils de l'État rémunérés par les fonds votés par le législateur. Elle ne comprend ni les magistrats, ni les militaires et les policiers, ni les employés des organismes et des réseaux décentralisés. Cette définition est restrictive mais nécessaire, car elle limite l'analyse aux employés qui se trouvent sous la direction d'élus et dont les traitements et les avantages viennent de fonds votés annuellement par le législateur (Gow *et al.*, 1992, p. 126).

Il y a bien des façons de parvenir à un État stratège. Ceux du Québec et du Canada le sont déjà en grande partie. Au Québec, la fonction publique représente environ 18 % des employés du secteur public élargi (Maltais, 2005) et au Canada moins de 12 % (Sutherland et Gow, 2008). Il reste encore de la place pour plus de déconcentration et de décentralisation, la fonction publique suédoise ne comptant, par exemple, que pour 6 %. L'idée n'est pas récente : Robert Bourassa parlait en 1985 d'un État animateur plutôt qu'entrepreneur et Jacques Parizeau disait à la même époque qu'il fallait arrêter de faire du « mur à mur ».

Les réformes modernisatrices sont néanmoins adaptées par les États afin de tenir compte des traditions et des cultures nationales. Cependant, même si l'on souhaite un État stratège, nul ne peut prédire la forme exacte que cet État prendra. Parmi les choix qui s'offrent aux décideurs publics, le cas le plus intéressant à considérer est celui où l'État central reste impliqué, soit à titre de surveillant d'une administration décentralisée (l'éducation et la santé) ou fortement déconcentrée (le cas des agences), soit à titre de partenaire. Je vais circonscrire mon analyse à ces postures étatiques, d'autres, telle la privatisation, limitant trop fortement l'implication de l'État.

Dans nombre de pays de l'OCDE, les changements les plus fréquents vont dans le sens de l'alignement de la gestion du personnel du secteur public sur celui du secteur privé (OCDE, 2004, 2005 ; Conseil du trésor du Québec, 2004 ; Emery et Giauque, 2005 ; Waintrop *et al.*, 2005). On assiste ainsi dans plusieurs pays à l'abandon de la spécificité du statut de la fonction publique et à son remplacement par des structures décentralisées ou déconcentrées, de méthodes de gestion plus flexibles, de concours ouverts à tous les niveaux, de contrats de travail et

de rémunération plus individualisés, une rémunération basée en partie sur les résultats obtenus et non plus sur le statut ni le grade de l'employé (Bodiguel, 2004, p. 17).

Les réformes en cours sont dirigées contre le modèle bureaucratique qui s'était implanté par étapes dans les pays développés depuis la fin du XIX^e siècle. On lui reproche ses coûts exorbitants, son inertie, sa rigidité et son inefficacité. On se rappelle, cependant, que ce modèle présentait des avantages comparativement aux administrations patrimoniales qui l'avaient précédé : il permettait la direction politique par un gouvernement issu d'élections, des politiques dont le gouvernement du jour était responsable, l'égalité de traitement des citoyens contribuables et, avec le temps, la forte réduction de la corruption et du favoritisme politique. Suleiman (2005, p. 17) pose la question suivante : « Une bureaucratie professionnelle serait-elle l'outil indispensable au développement d'un État démocratique, mais pas à son maintien ? »

La raison d'être de cette réflexion est le refus de considérer comme seule alternative au modèle bureaucratique un modèle basé sur l'entreprise privée ou le marché. Qu'on l'appelle État stratégique, subsidiarité, organisation axée sur l'apprentissage ou organisation en réseaux, on parle d'un État plus léger, plus flexible et moins autoritaire (Groupe d'étude des sous-ministres, 1996 ; Giaucque, 2003 ; Considine et Lewis, 2003 ; OCDE, 2005). Lindquist et Rosell (2000) font valoir que les scénarios futurs de la fonction publique renvoient à deux déterminants : la cohésion sociale et le développement économique. À ces deux déterminants nous devrions aujourd'hui sans nul doute ajouter la sécurité. Ceux qui prêchent pour l'un des deux modèles se trouvent en position normative, car personne ne sait quel sera le poids relatif de ces grandes variables. On l'a vu, il y a déjà eu un rapprochement important entre les pratiques de la fonction publique et celles des entreprises privées en matière de gestion des ressources humaines. Leurs conséquences à moyen et à long terme se feront sentir avec le temps. Pour le moment, une étude comparée auprès des fonctionnaires de quatre pays (trois du Commonwealth et les Pays-Bas) a démontré que 7,5 % des répondants préféreraient le modèle de l'organisation en réseaux (Considine et Lewis, 2003, p. 138).

2 Les trois aspects à analyser

L'analyse de la fonction publique touche trois aspects : les opérations, la gouverne et la société (Bekke, Perry et Toonen, 1996, p. 5-7). Dans le premier aspect, on trouve les composantes d'un système de gestion du personnel, avec les politiques et les pratiques de recrutement, de sélection, de classification des emplois, d'évaluation des emplois et des personnes, ainsi que de la formation et du perfectionnement. Au-delà des opérations, on observe la participation des fonctionnaires à la gouverne, à la fois aux choix collectifs et aux réformes institutionnelles. Sont comprises dans cet aspect les relations de travail et leurs incidences sur les choix collectifs. Le troisième aspect, sociétal, est celui du rôle constitutionnel de la fonction publique, de sa légitimité et de son prestige. Quel que soit le taux de succès des réformes en cours sur le plan opérationnel, il reste d'importants problèmes à résoudre relativement à la gouverne et à la société.

L'aspect opérationnel

Examinées selon l'angle des opérations, les réformes en cours affichent un bilan mitigé, mais probablement positif : on pourrait citer la plus grande flexibilité, l'accent mis sur l'amélioration du service aux citoyens et des relations avec ceux-ci (Côté, 2006) et les bienfaits de l'allègement du cadre réglementaire. La plupart des chercheurs et des analystes y voient des gains d'efficience certains (Groupe d'étude des sous-ministres, 1996 ; Auger, 1998 ; OCDE, 2005 ; – pour la Grande-Bretagne, Budge *et al.*, 2004 et Roberts, 1997, demeurent sceptiques). Pour autant, ceux qui souhaitaient « moins d'État » sont parfois déçus. Au Danemark, l'effectif des employés du secteur public a augmenté, surtout au niveau local (Larue, 2000).

Si ces réformes plaisent aux gestionnaires, elles sont loin d'être concluantes. En dépit de plus de vingt ans d'expérimentation, on ne parvient pas à faire la démonstration que la rémunération au rendement motive les fonctionnaires (OCDE, 2005 ; Nations Unies, 2005 ; Waintrop *et al.*, 2005). Pire, elle suscite des ressentiments et des injustices. Côté (2006) souligne par exemple que le travail des fonctionnaires qui planifient, coordonnent et contrôlent la mise en œuvre des politiques ne se

prête pas à la même base contractuelle que celle des unités de gestion. Pour sa part, Suleiman (2005, p. 238-252) observe une difficulté généralisée à garder les meilleurs éléments dans la haute fonction publique.

L'aspect de la gouverne

Dans la gouverne, on constate la disparition d'une vision d'ensemble, en l'absence de disponibilité de données globales ou par défaut de sentiment d'appartenance. D'une part, il devient plus difficile de réunir des données globales sur la fonction publique (OCDE, 2005 ; Kernaghan, 2001 ; Auger, 1998 ; Gildner, 2006). Cette difficulté affecte à la fois la recherche universitaire et l'analyse de politiques réalisée par les entreprises, les groupes et les organisations non gouvernementales². D'autre part, le fractionnement de la fonction publique nuit au maintien d'une culture politique et administrative commune (Giauque, 2003). L'interface politique/administration repose sur un contrat moral ou implicite entre les élus et la haute fonction publique (OCDE, 2004 ; Paquet et Pigeon, 2000 ; Tait 1997). Une relation contractuelle n'assure pas la socialisation nécessaire à l'acquisition de cette culture (Paquet et Pigeon, 2000 ; Bourgon, 2002 ; Giauque, 2003). En Australie, on s'aperçoit aujourd'hui que les personnes nommées au Senior Executive Service sont beaucoup moins susceptibles que par le passé d'avoir travaillé dans plus d'une agence (Australie, 2005). Le modèle emprunté au marché est individualiste : les citoyens sont des clients, les gestionnaires des contractuels et les fonctionnaires sont évalués en fonction de leurs faits et gestes (Bourgon, 2002). Un individualisme excessif peut donc mettre en doute la philosophie même du service public (Dreyfus, 2000).

D'après le modèle de la nouvelle gestion publique, une déconcentration et une décentralisation extrêmes politisent davantage la gouverne (Hodgetts, 1991 ; Bourgon, 2002 ; Australie, 2005). Avec plus d'autonomie, on assiste à un transfert des pouvoirs décisionnels sur le contenu des politiques publiques, notamment quand il s'agit de l'allocation des ressources. Dans certains cas, cette dérive peut donner lieu à la privatisation des pouvoirs d'allocation (Gildner, 2006). Dans d'autres, il s'agit d'évoluer d'un modèle démocratique mais hiérarchique

2. Depuis 2001, le gouvernement fédéral a cessé la publication des statistiques sur la fonction publique fédérale auparavant publiées par le Conseil du Trésor, les réservant au seul usage des fonctionnaires du gouvernement.

à un modèle interactif au niveau local (Constandriopoulos *et al.*, 2004 ; Paquet et Pigeon, 2000). Quoi qu'il en soit, les organismes déconcentrés et décentralisés deviennent sujets à des pressions et à des contestations (Giauque, 2003 ; Australie, 2005).

En cas de politisation des nouveaux réseaux déconcentrés et décentralisés, il y a aussi le risque de politisation des rapports entre les fonctionnaires et les élus. Aujourd'hui, plusieurs politiciens attendent des fonctionnaires non seulement qu'ils soient neutres et compétents, mais encore qu'ils s'engagent à l'endroit du gouvernement (Suleiman, 2005, p. 284 ; Rouban, 1998, p. 42). Aux États-Unis, Kellogg et Selden (2003) notent que la réduction des contraintes légales dans la gestion des ressources humaines des États visait une sensibilité accrue des fonctionnaires à la direction politique. Ce paradoxe de la présence de forces centrifuges et centripètes s'observe depuis les débuts de la nouvelle gestion publique (Aucoin, 1990). Dans un État stratégique, les fonctionnaires n'auront pas d'autres clients que leurs patrons politiques (Côté, 2006), de sorte que l'évaluation de leur travail dépendra moins d'éléments objectifs tels que les résultats obtenus ou la satisfaction des clients comme c'est le cas dans les agences et d'autres organismes. Dans de telles conditions, Dreyfus (2000, p. 257-258) craint le retour du favoritisme au centre et dans des agences.

La politisation de la gestion soulève aussi des problèmes d'imputabilité, surtout dans sa forme partagée, en réseaux ou en partenariats. Le pouvoir partagé complexifie la reddition de comptes. Ce constat est largement partagé (rapports annuels de 1999 des vérificateurs généraux du Québec, du Canada et de l'Australie, OCDE, 2005 ; Gilmour et Jensen, 1998 ; Sullivan, 1987). Non seulement la gestion décentralisée ou partagée entraîne-t-elle des questions d'interprétation des politiques publiques et du traitement accordé à divers clients et partenaires, mais elle peut également gêner le travail des institutions parlementaires chargées de défendre les valeurs du service public, à savoir le Vérificateur général, le Protecteur du citoyen, la Commission de la fonction publique de même que la surveillance des tribunaux administratifs exercée par la Cour supérieure et la Cour fédérale.

Même la pierre angulaire de la reddition de comptes des agences et des autres organismes, la gestion par résultats, amène une certaine politisation, car les rapports deviennent des exercices de marketing. Dans son rapport d'avril 2005, la Vérificatrice générale du Canada souligne le peu de rapports annuels de ministères et d'organismes fournissant

des renseignements sur les résultats obtenus (5.30, 5.59). Elle déplore que l'idée d'inclure dans ces rapports de l'information autant sur les faiblesses que sur les succès des programmes « ne fasse pas encore partie de la culture du gouvernement » (5.72). Or, ces rapports sont produits dans un but politique. Ils sont censés faciliter la reddition de comptes par le gouvernement aussi bien que par l'administration. La formule des agences permet aux élus de se dissocier des erreurs et des échecs que l'on attribuera aux fonctionnaires, mais les rapports alimentent toujours le débat public (Jacob, 2006). On comprend dès lors le désir des responsables administratifs de bien paraître et d'éviter de fournir des arguments à leurs critiques.

C'est seulement dans quelques années que nous pourrons mesurer l'impact de ces évolutions sur les attitudes et les comportements de fonctionnaires à qui on l'avait recommandé de privilégier la réussite personnelle à la participation à l'une des institutions étatiques. Nous verrons alors si les changements en cours ont provoqué la politisation de la gestion publique qui se manifeste dans des campagnes de marketing auprès des élus et des citoyens et par ailleurs si la décentralisation et les incitations à l'individualisme carriériste n'auront pas sapé la culture administrative commune et ouvert la porte à la corruption³.

L'aspect sociétal

Au point de vue sociétal, les fonctionnaires, comme les politiciens, ont perdu beaucoup de légitimité aux yeux du public depuis vingt-cinq ans (Heintzman et Marson, 2005). Dans les pays développés, le problème de l'attrait et du maintien en poste des meilleurs talents pour la fonction publique persiste. De plus, vingt-cinq ans d'attaques idéologiques contre les bureaucraties étatiques ont réussi à dissocier dans l'opinion publique l'évaluation générale que les citoyens font de la fonction publique de leur appréciation des services concrets qu'ils ont récemment reçus (Zussman, 1982; Goodsell, 1985).

Les réformes au Canada visent à regagner cette légitimité par l'amélioration des services fournis aux citoyens. Certains faits démontrent cette volonté. Non seulement l'appréciation des services publics reçus

3. Tiihonen (2003) propose une dizaine de raisons au faible taux de corruption enregistré en Finlande. La première serait la société égalitaire et la deuxième, le statut de la fonction publique (y compris une rémunération adéquate).

est-elle à la hausse aux trois ordres de gouvernement, mais les réponses ont suggéré une corrélation entre la qualité du service et la confiance accordée à la fonction publique (Institut des services axés sur les citoyens 2003 et 2005 ; Heintzman et Marson, 2005).

Mais d'autres questions sociétales ne seront jamais résolues par la seule prestation de services efficaces et efficients : l'équité, la justice, la légalité et la représentativité notamment. L'accès à l'égalité pour les femmes et les minorités est un domaine dans lequel l'État réussit mieux que l'entreprise privée (Sutherland et Gow, 2007). Au Québec, la question nationale est invariablement liée aux appréciations de la légitimité de l'État. Si l'État québécois a un niveau de dépenses par habitant plus élevé que celui de l'Ontario ou d'autres provinces, c'est en partie parce qu'il assume des fonctions que ne remplissent pas les autres États provinciaux : la levée de ses impôts, la diplomatie québécoise, la formation de la main-d'œuvre, le développement culturel, la défense de la langue française, etc.

Comme maintes propositions de réforme, la doctrine de la nouvelle gestion publique escamote la question du rôle de la fonction publique, de sa raison d'être. La fonction publique ne tend pas uniquement à être au service du citoyen, comme le laissent sous-entendre plusieurs rapports publics. Selon une synthèse de l'OCDE (2004), « l'objectif essentiel du service public est la gouvernance et non la gestion ». Il doit viser à préserver la confiance des citoyens à l'égard du système. Au Canada, Heintzman et Marson (2005, p. 587) affirment : « Pour beaucoup de fonctionnaires, voire pour tous, il convient de considérer que l'objectif ultime de leur travail est le renforcement de la citoyenneté démocratique et le renforcement de la confiance des citoyens envers l'efficacité et l'utilité des institutions publiques. » Ils relèvent des liens solides entre la satisfaction des employés et celle des citoyens/clients par rapport aux services publics, et proposent de pousser plus loin la recherche des liens qu'il peut y avoir entre ces deux variables et la confiance des citoyens envers les institutions publiques. À leur avis, les facteurs pouvant expliquer cette confiance seraient de trois ordres : l'approche socioculturelle, la macroperformance et la microperformance. La qualité des services serait une variable importante, mais d'autres seraient aussi à considérer : les perceptions qu'ont les citoyens de l'éthique des politiciens et des fonctionnaires, le degré d'influence que les citoyens s'attribuent dans la vie politique, la sensibilité des gouvernements aux besoins des citoyens, l'intégrité des gouvernements, c'est-à-dire leur fidélité à leurs promesses

et leur ouverture aux leçons de l'expérience, la bonne gestion des deniers publics et l'influence des facteurs démographiques sur les attitudes et les opinions du public.

En somme, les propositions de réforme de la fonction publique doivent être examinées selon leur incidence sur les trois aspects examinés ci-dessus. Le fractionnement de la fonction publique en agences ayant des obligations contractuelles de produire certains résultats peut influencer positivement sur les opérations, encore que ces résultats soient souvent exagérés. Par contre, pour ce qui est de la gouvernance et du rôle de la fonction publique au sein de l'État et de la société, ces réformes posent autant de problèmes qu'elles en résolvent. La subsidiarité éviterait en partie ces difficultés en transposant le défi démocratique aux plans régional et local. En revanche, les partenariats soulèvent deux problèmes importants : ils diluent la responsabilité de l'État et de l'administration et posent la question de la représentativité et de la légitimité.

3 Le souhaitable et le faisable

Quelle que soit la forme précise que prendra la fonction publique de demain et quels que soient sa taille et son poids relatif au sein de l'emploi public, quelques observations sont à considérer.

Le rôle et l'importance de la fonction publique

La fonction publique ne se réduit pas à un ensemble de techniques professionnelles et économiques. C'est une institution politique ayant son propre rôle constitutionnel (Savoie, 2006). Puisqu'elle participe à la gouvernance, elle doit bien la connaître, et cette connaissance s'acquiert à la fois par l'expérience et par le perfectionnement. C'est ce que Max Weber appelait « le savoir du service ».

Une fonction publique de qualité est aussi importante à la vie d'une société démocratique qu'un bon système de représentation électorale ou de partis politiques. Elle n'est pas aussi visiblement liée à cette vie démocratique, mais elle n'en est pas moins essentielle. Elle prépare et exécute les décisions des autorités élues, assure les transitions de gouvernement et veille au respect du cadre juridique. En ce sens, elle agit au nom de la collectivité, et ce, avec l'argent des contribuables (cité par Dreyfus, 2000, p. 259).

L'importance de la carrière

La meilleure façon d'assurer cette participation à la gouverne, c'est d'obtenir une fonction publique professionnelle et de carrière (Tait, 1997 ; Aucoin, 1997a ; Dreyfus, 2000 ; Nations Unies, 2005). Bien que les modalités puissent varier, le régime du mérite est considéré comme la source d'une administration non partisane et intègre (Aucoin, 1997a ; Nations Unies, 2005). C'est un rempart contre la corruption. Dans les pays en développement, la combinaison d'un régime de recrutement au mérite et d'un système de carrière est fortement associée à la croissance du produit intérieur brut (Evans et Rauch, 1999).

Selon l'OCDE (2005, p. 6), « l'emploi à vie n'est plus la norme », mais Emery et Giauque (2005) affirment qu'une certaine garantie de carrière demeure. Le Canada donne un exemple de cette adaptation. Avec un système de classification basé sur l'emploi, il n'y avait pas de garantie d'une carrière à plusieurs niveaux, ce qui a fait dire à Jocelyne Bourgon (2002) que nous n'avions pas de fonction publique de carrière. Cependant, par le jeu des concours d'avancement et des cours de perfectionnement, on est arrivé à créer *de facto* un système de carrière, où la grande majorité des fonctionnaires supérieurs ont fait au moins une partie de leur carrière au sein du gouvernement fédéral (Commission de la fonction publique du Canada, 2002). Au Québec, bien que l'on ait adopté un système de carrière pour les professionnels, la classification basée sur l'emploi prévaut chez les cadres supérieurs, de sorte que le professionnel désirent devenir cadre doit passer par un concours. C'est en quelque sorte la raison d'être de l'École nationale d'administration publique, dont le diplôme de base était longtemps la maîtrise professionnelle pour des personnes ayant quatre années d'expérience dans le secteur public, mais pas nécessairement dans la fonction publique.

On peut donc avoir une fonction publique professionnelle et de carrière tout en réservant une place aux recrutements à tous les niveaux et à la gestion individualisée des carrières (Waintrop, 2005). Il faut cependant s'assurer que les employés des agences et d'autres types d'organisations décentralisées constituent un bassin de recrutement privilégié à la fois pour les postes d'encadrement et pour les grades supérieurs de la fonction publique. L'emploi à vie n'étant plus garanti, Paquet et Pigeon (2000, p. 481) affirment que les employés de la fonction publique ont toujours besoin d'une « zone de sécurité » différente des anciennes protections bureaucratiques. Elle pourrait ressembler à une version de

la « flex-sécurité » danoise, qui réunit la flexibilité dans les embauches et les mises à pied et un système de sécurité sociale. Dans la fonction publique, cette garantie est déjà assurée en partie par le droit pour les employés publics de postuler les emplois de la fonction publique. Cette protection serait encore plus importante si l'on devait retirer à la fonction publique la plupart des tâches de réalisation qui lui restent. C'est par une combinaison judicieuse d'affectations et de cours de perfectionnement que l'on façonnera la culture administrative nécessaire pour soutenir l'État démocratique.

Les valeurs et la motivation

On devrait miser sur le sentiment de servir la collectivité et l'intérêt public pour motiver les fonctionnaires. D'une part, le secteur public ne sera jamais compétitif avec le secteur privé quant aux salaires et aux avantages au sommet de la hiérarchie. D'autre part, de nombreuses études démontrent que le désir de servir l'intérêt général et de participer aux choix collectifs peut être une forte motivation pour les fonctionnaires (Zussman et Jabes, 1989; Emery et Giaque, 2005).

Dans les différents ouvrages sur le sujet, Heintzman et Marson (2005) relèvent cinq variables qui motivent la satisfaction des employés du secteur public : le plan de carrière, la rémunération et les avantages équitables, le service aux citoyens, l'environnement de travail et la perception qu'ils ont de la gestion supérieure. Paquette et Gosselin (2006) insistent sur l'importance de la carrière en observant que les employés, nouveaux et anciens, sont moins satisfaits que ceux parvenus au sommet de leur carrière. La satisfaction, l'engagement, l'implication et la loyauté seraient donc fonction des étapes de la carrière.

Il s'ensuit que le code des valeurs de la fonction publique doit privilégier chez les fonctionnaires la volonté d'assurer la bonne marche et la modernisation de l'État démocratique (Rohr, 1989; Gow, 2008). Le service aux citoyens apparaît comme un ajout à ce premier devoir, mais il n'est pas la raison d'être de la fonction publique. Celle-ci se trouve dans le devoir de bien servir autant les élus que les citoyens, et cela dans le respect des règles et valeurs démocratiques. Servir ces « deux maîtres » tout en respectant l'encadrement juridique et les valeurs du régime démocratique est une tâche complexe qui exige des hauts fonctionnaires et des professionnels le sens de l'équité et la tolérance à l'incertitude. Le sentiment de justice lui-même doit s'effacer derrière la loyauté envers

le régime démocratique et donc l'obligation de mettre en application les politiques et les programmes décidés par le gouvernement et le Parlement. Dans les démocraties des pays développés, un fonctionnaire qui ne peut pas, en conscience, mettre en application une politique dûment adoptée doit démissionner et éventuellement entrer dans le jeu politique pour changer la règle ou la politique qu'il réfute.

La hiérarchisation des valeurs que je propose permet de situer les nouvelles exigences du service aux citoyens, de la flexibilité, de l'innovation et de l'adaptation à la mondialisation. Bien que le service aux citoyens soit un objectif valable en soi dans les opérations, son importance se révèle surtout dans la gouvernance et la confiance des citoyens envers l'État. Le critère du maintien de l'État démocratique permet de jauger les propositions radicales de réforme ou d'adaptation. On le constate dans les exhortations des textes et des personnes qui demandent aux fonctionnaires d'adopter une nouvelle liste de valeurs sans négliger les valeurs classiques d'égalité, de justice, d'équité et de légalité. C'est seulement à l'aune de son rôle d'intendant de l'État démocratique que le fonctionnaire pourra trouver le bon dosage entre valeurs anciennes et nouvelles. Partout, on insiste sur la nécessité de la transparence des nouvelles formes d'organisation (OCDE, 2005). Le succès des États stratèges scandinaves serait en bonne partie attribuable aux lois rigoureuses d'accès à l'information qui prévalent dans ces pays.

L'importance de la formation

Il s'ensuit que la formation et le perfectionnement seront parmi les clefs du développement d'une fonction publique capable de soutenir l'État stratège. Malheureusement, au dire de plusieurs intervenants au colloque, la formation continue a été l'une des victimes des compressions budgétaires.

Dans le monde contemporain, les qualités que doivent posséder les hauts fonctionnaires ne sont pas celles de techniciens de haut niveau, mais bien celles de généralistes au même titre que les diplomates ou certains avocats. Selon D'Iberville Fortier (1992), les qualités du diplomate sont les suivantes : le sens de la communication, le service de l'État, la capacité d'adaptation, l'intérêt pour plusieurs domaines de l'action gouvernementale et l'habileté à créer des réseaux. Aujourd'hui, il faut y ajouter un attrait pour les nouvelles formes de technologie et leur incidence sur l'administration et sur les rapports de celle-ci avec les

citoyens. Les hauts fonctionnaires doivent avoir des connaissances dans les domaines du management et de l'analyse de politiques, bien que les premières soient réduites dès lors que l'État gère de moins en moins de programmes de réalisation. Quoique adossés à une plateforme technique, leurs rôles de participants à la gouverne et de représentants de l'État dans la société font que leurs connaissances les plus importantes demeurent celles du fonctionnement de l'État. Il s'agit là de leur spécialité. C'est pour cette raison que le transfert de hauts cadres de l'entreprise privée vers la fonction publique est plus difficile que celui de hauts fonctionnaires vers l'entreprise privée.

Réalisme et surréalisme dans les réformes administratives

En tant qu'objet de débats politiques, la fonction publique devient trop souvent la cible de propositions de réformes globalisantes et complètement irréalistes. Clark et Swain (2005) dénoncent la tendance des politiciens et surtout des organismes centraux à proposer des réformes surréalistes, et cela, à des intervalles rapprochés au gré des changements de gouvernement. « Dans le vrai monde de la gouverne, disent-ils, la gestion est moins une entreprise rationnelle qu'une compétence humaine adaptée au contexte institutionnel et aux personnalités impliquées » (2005, p. 455, traduction libre). La modestie et le réalisme dans les propositions de réforme seraient nécessaires pour obtenir l'engagement des gestionnaires et éviter leur désillusion.

Ce message vaut à la fois pour les organismes centraux et la classe politique. Aux premiers, c'est une invitation à ne pas céder à la tentation de faire table rase et d'innover de façon radicale, aux seconds, c'est un appel à préserver la fonction publique des attaques faciles ou démagogiques.

Conclusion

La question dont nous discutons ici reprend celle de Suleiman citée plus haut : « Une bureaucratie professionnelle serait-elle l'outil indispensable au développement d'un État démocratique, mais pas à son maintien ? » On comprendra à la lecture de cet article qu'adapter la fonction publique aux circonstances nouvelles est un meilleur choix que de le substituer à une autre fonction publique.

Il est dans l'intérêt général de maintenir une fonction publique professionnelle et non partisane (Aucoin, 1997a; Dreyfus, 2000), y compris le cas échéant avec des variations en matière de hiérarchie, de spécialisation et de standardisation (Aucoin, 1997b). À la lecture de certains documents de l'OCDE et des Nations Unies, on constate à quel point leurs experts concourent aujourd'hui à l'idée que la fonction publique a une mission de service public, de gouverner. On comprend pourquoi certaines personnes et certaines écoles de pensée refusent cette interprétation et souhaitent limiter la gestion publique à un ensemble de techniques inspirées du marché. Cependant, une fois admise l'idée de divers aspects à analyser, le quotient politique de ce que fait la fonction publique ressurgit. Que le pouvoir soit de nouveau partagé avec différents partenaires ne change pas qu'il a toujours des comptes à rendre aux élus et à la population.

La fonction publique doit s'adapter à chaque nouveau gouvernement, aux exigences changeantes des citoyens et aux changements économiques, politiques et technologiques qui apparaissent dans l'environnement. Toutefois, les réformes s'établissent sur des cycles longs et nombre des innovations présentes ont été expérimentées au XIX^e siècle (Heintzman, 1997; Gow et Hodgetts, 2003). Nous privilégions désormais la décentralisation après un siècle de centralisation⁴. Il existe évidemment de bonnes raisons de centraliser comme de décentraliser. Pour le bien de la société, on a tout à craindre du démantèlement de ce qu'on a péniblement construit pendant les quarante-cinq dernières années au Québec. On a plutôt intérêt à l'adapter aux nouvelles circonstances. Les réformateurs de la fonction publique seraient mieux avisés de préserver les capacités de cet instrument d'action collective tout en le rendant plus apte à faire face aux défis contemporains.

Le principal risque de l'approche que je préconise est la possibilité que l'esprit de corps d'une fonction publique professionnelle dégénère en esprit de caste et que la fonction publique devienne une institution vouée principalement à la défense de ses intérêts corporatistes. C'est une perception semblable qui a poussé Margaret Thatcher et John Major à tenter de défaire la fonction publique britannique. C'est une opinion assez répandue en France aujourd'hui que les élites administratives sont l'une des causes de l'immobilisme dont semble souffrir le pays. Le cas

4. Dreyfus (2000, p. 263) cite Christopher Hood qui avance que le programme Next Steps (la création des agences) a ramené la Grande-Bretagne deux cents ans en arrière.

Thatcher est néanmoins considéré comme une preuve que l'école des choix rationnels a erré en soutenant que les politiciens n'avaient ni la motivation ni les moyens de tenir tête à la fonction publique (Blais et Dion, 1991). Pour ma part, je crois que des changements réguliers de gouvernement, un solide programme d'imputabilité, un code de valeurs réaliste et des règles précises de transparence suffisent pour prévenir ce risque.

Bibliographie

- AUCOIN, P. (2006). « La nouvelle gouvernance publique et la Commission de la fonction publique », *Optimum Online*, vol. 36, n° 1, p. 33-49.
- AUCOIN, P. (1997a). « A profession of public administration? A commentary on a strong foundation », *Administration publique du Canada*, vol. 40, n° 1, p. 23-39.
- AUCOIN, P. (1997b). « The design of public organizations for the 21st Century: Why bureaucracy will survive in public management », *Administration publique du Canada*, vol. 40, n° 2, p. 290-306.
- AUCOIN, P. (1990). « Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums », *Governance*, vol. 3, n° 2, p. 144-161.
- AUGER, J. (2000). *La gestion des ressources humaines au sein de quelques administrations de l'OCDE*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor et l'Observatoire de l'administration publique.
- AUGER, J. (1998). « Réforme de l'administration publique: Suède », *Coup d'œil*, vol. 4, n° 2.
- AULUCK, R. K. (2006). « La fonction de développement des ressources humaines: un statut ambigu dans le service public britannique » *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 72, n° 1, p. 29-44.
- AUSTRALIE (2005). *Managing and Sustaining the Australian Public Service workforce: Paying Particular Attention to Graduate Recruitment*, Canberra, Management Advisory Committee.
- BEKKE, H.A.G.M., J.L. PERRY et T.A.J. TOONEN (1996). *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, Indiana University Press.
- BLAIS, A. et S. DION (dir.) (1991). *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- BODIGUEL, J.-L. (2004). *Les fonctions publiques locales en Europe: Suède*, Étude CNFPT-Europa, <www.unilim.fr/prospeur/fr/prospeur/telechargements/monographies/Suede.doc>.
- BOURGON, J. (2002). *A Unified Public Service: Does It Matter?*, communication présentée à la conférence de la Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPAM), Glasgow, 11 septembre.
- BUDGE, I. et al. (2004). *The New British Politics*, 3^e éd., Londres, Addison-Wesley.

- CHRISTENSEN, B. (2006). *Denmark-Official Denmark- Public Administration*, Copenhagen, Royal Danish Ministry of Foreign Affairs.
- CLARK, I. D. et SWAIN, H. (2005). « Distinguishing the real from the surreal in management reform: Suggestions for the beleaguered administrators in the government of Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 48, n° 4, p. 453-476.
- COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA (2002). *Réexamen de la relève de la direction: planification du renouvellement de la fonction publique*, Ottawa, Commission de la fonction publique.
- CONSEIL DU TRÉSOR DU QUÉBEC (2004). *La gestion des ressources humaines au sein de quelques administrations de l'OCDE*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor et L'Observatoire de l'administration publique.
- CONSIDINE, M. et J.M. LEWIS (2003). « Bureaucracy, network or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands and New Zealand », *Public Administration Review*, vol. 63, n° 2, p. 131-140.
- CONTANDRIOPOULOS, D. et al. (2004), « Governance structures and political processes in a public system: Lessons from Quebec », *Public Administration*, vol. 82, n° 3, p. 627-655.
- CÔTÉ, L. (2006). « L'expérience québécoise en matière de réforme administrative: la Loi sur l'administration publique », *Administration publique du Canada*, vol. 49, n° 1, p. 1-22.
- DREYFUS, F. (2000). *L'invention de la bureaucratie: servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII^e - XX^e siècle)*, Paris, La Découverte.
- EMERY, Y. et D. GIAUQUE (2005). « Emploi dans les secteurs public et privé: vers un processus confus d'hybridation », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 71, n° 4, p. 681-699.
- EVANS, P. et J. RAUCH (1999). « Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth », *American Sociological Review*, vol. 64, n° 5, p. 748-765.
- FORTIER, D'IBERVILLE (1992). *La diplomatie bilatérale et multilatérale*, conférence donnée le 18 février au Département de science politique, Montréal, Université de Montréal.
- GIAUQUE, D. (2003). « Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle: la bureaucratie libérale », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 69, n° 4, p. 663-692.
- GILDNER, A. (2006). « Measuring shrinkage in the welfare state: Forms of privatization in a Canadian health care sector », *Revue canadienne de science politique*, vol. 39, n° 1, p. 53-78.
- GILMOUR, R.S. et L.S. JENSEN (1998). « Reinventing government accountability: Public functions, privatization and the meaning of state action », *Public Administration Review*, vol. 58, n° 3, p. 247-257.
- GOODSELL, C. (1985). *The Case for Bureaucracy*, 2^e éd., Chatham, Chatham House.
- GOW, J.I. (2008). « Between ideals and obedience: A practical basis for public service ethics », dans D. Siegel et K. Rasmussen (dir.), *Kenneth Kernaghan: Values, Ethics and Canadian Public Administration*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, p. 99-126.

- GOW, J.I. et J.E. HODGETTS (2003). «Where are we coming from? Are there any useful lessons from our administrative history?», *Administration publique du Canada*, vol. 46, n° 2, p. 178-201.
- GOW, J.I. et S.L. SUTHERLAND (2008). «Public employment in Canada: Downsizing in a multi-layered state», dans H.-U. Derlien et B.G. Peters (dir.), *The State at Work*, vol. 1 *Public Sector Employment in Ten Western Countries*, Cheltenham, Edward Elgar.
- GOW, J.I. et al. (1992). *Introduction à l'administration publique: Une approche politique*, Boucherville, Gaëtan Morin.
- GROUPE D'ÉTUDE DES SOUS-MINISTRES (1996). *Un outil de planification permettant de réfléchir sur l'avenir de la fonction publique*, Ottawa, Centre canadien de gestion.
- HAQUE, M.S. (2000). «Significance of accountability under the new approach to public governance», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, n° 4, p. 599-617.
- HEINTZMAN, R. (1997). «Le Canada et l'administration publique», dans J. Bourgault, M. Demers et C. Williams (dir.), *Administration publique et management public: expériences canadiennes*, Québec, Les Publications du Québec, p. 1-13.
- HEINTZMAN, R. et B. MARSON (2005). «Le personnel, le service et la confiance: existe-t-il une chaîne de valeur de service dans le secteur public?», *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 71, n° 4, p. 583-612.
- HODGETTS, J.E. (1991). *La gestion dans le secteur public: emblème de réforme pour la fonction publique canadienne*, Ottawa, Centre canadien de gestion.
- INSTITUT DES SERVICES AXÉS SUR LES CITOYENS (ISAC) (2005). *Les citoyens d'abord 4*. Toronto, ISAC et Institut d'administration publique du Canada.
- INSTITUT DES SERVICES AXÉS SUR LES CITOYENS (ISAC) (2003). *Les citoyens d'abord 3*. Toronto, ISAC et Institut d'administration publique du Canada.
- JACOB, S. (2006). «L'évaluation des programmes au Québec: un état des lieux», *Télescope*, vol. 13, n° 1, p. 9-18.
- KELLOGG, J.E. et S.C. SELDEN (2003). «The reinvention of public personnel administration: An analysis of the diffusion of personnel management reforms in the states», *Public Administration Review*, vol. 63, n° 2, p. 165-175.
- KERNAGHAN, K. (2001). *Comparaison internationale des réformes de la gestion des ressources humaines*, Ottawa, Centre canadien de gestion.
- LARUE, M. (2000). «Danemark: une modernisation de la gestion au service du maintien de l'État-Providence», *Société civile*, n° 7.
- LINDQUIST, E. et S. ROSELL (2000). «Alternative futures for public service in Canada», dans E. Lindquist (dir.), *Government Restructuring and Career Public Services*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, p. 499-512.
- MALTAIS, D. (2005). «Modernisation de l'État québécois: inutile de crier au loup», dans M. Venne et A. Robitaille (dir.), *Annuaire du Québec 2006*, Montréal, Fides, p. 486-493.
- NATIONS UNIES (2005). *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*, New York, Département des affaires économiques et sociales.
- NOMDEN, K. (2000). «L'évolution de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques de l'Union européenne», *Eipascopie*, <<http://eipa.nl>>.

- OCDE (2005). *La modernisation du secteur public: la route à suivre*, Paris, Observateur OCDE.
- OCDE (2004). *La modernisation du secteur public: moderniser l'emploi public*, Paris, Observateur OCDE.
- PAQUET, G. et L. PIGEON (2000). « In search of a new covenant », dans E. Lindquist (dir.), *Government Restructuring and Career Public Services*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, p. 499-512.
- PAQUETTE, R. et É. GOSSELIN (2006). « Quand les attitudes au travail sont tributaires de la progression de la carrière: analyse dans le cadre de la modernisation de la gestion des relations humaines », *Administration publique du Canada*, vol. 49, n° 2, p. 125-142.
- ROBERTS, A. (1997). « Performance-based organizations: Assessing the Gore plan », *Public Administration Review*, vol. 57, n° 6, p. 465-478.
- ROHR, J. A. (1989). *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*, 2^e éd., New York, Marcel Dekker.
- ROUBAN, L. (1998). *La fin des technocrates?*, Paris, Les Presses de science politique.
- SAVOIE, D. (2006). « The Canadian public service has a personality », *Administration publique du Canada*, vol. 49, n° 3, p. 261-281.
- SULEIMAN, E. (2005). *Le démantèlement de l'État démocratique*, Paris, Éditions du Seuil.
- SULLIVAN, H. (1987). « Privatization of public services: a growing threat to constitutional rights », *Public Administration Review*, vol. 47, n° 6, p. 461-467.
- SUTHERLAND, S.L. et J.I. GOW (2008). « Minority representation: Language, race and ethnicity », dans H.-U. Derlien et B.G. Peters (dir.), *The State at Work, vol. 2: Comparative Aspects of Public Service Systems*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, p. 162-200.
- TAIT, J. (1997). *De solides assises: rapport du groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, Ottawa, Centre canadien de gestion.
- TIIHONEN, P. (2003). *Good Governance and Corruption in Finland*, Virtual Finland, <http://virtual.finland.fi/Politics_society/> (texte non affiché en 2008).
- WAINTROP, F. et al. (2005). *Performance, l'ère des RH*, Paris, Institut de la gestion publique.
- ZUSSMAN, D. (1982). « The image of the public service in Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 25, n° 1, p. 63-80.
- ZUSSMAN, D. et J. JABES (1989). *The Vertical Solitude: Managing in the Public Sector*, Halifax, Institute for Research on Public Policy.

DES LIEUX DE CONCERTATION EN ÉVOLUTION

5

Alain Noël

« Le Québec fait du surplace. » Ainsi s’amorce le texte de présentation du colloque à l’origine de cet ouvrage, qui appelle à « un changement en profondeur » de nos façons de faire et de gouverner. Les auteurs évoquent notamment la montée du « chacun pour soi » et des « corporatismes identitaires », la confrontation de groupes aux intérêts « inconciliables » et l’incapacité qu’auraient les Québécois de trouver leur « voie dans un monde en continuuel mouvement ». Le Québec « ne manque pas d’atouts », note quand même le texte qui n’adhère pas entièrement à l’argument selon lequel notre société serait atteinte d’immobilisme. Mais il doit néanmoins renouveler sa conception de l’État et de la politique pour faire place à des pratiques plus stratégiques et plus participatives.

Mais les choses vont-elles si mal ? Ce diagnostic plutôt sombre est-il juste ? Et nous oriente-t-il vers des réponses appropriées et réalistes ? Cette impression de blocage ne traduit-elle pas plutôt un effet conjoncturel lié à la présence au pouvoir d'un gouvernement alors contesté et maladroit, peu habile à dégager des consensus favorables aux orientations qu'il privilégiait ? N'obtiendrait-on pas un diagnostic différent en pensant les enjeux plus en fonction des atouts du Québec que de ses présumés blocages ?

Ce chapitre propose une interprétation plus optimiste de la situation et suggère que les mécanismes québécois de concertation demeurent somme toute assez efficaces. Loin d'être figés, ces mécanismes institutionnels sont en fait en constante évolution. En conséquence, il importe peut-être moins de mettre de l'avant une vision nouvelle de la gouvernance que de penser les ajustements nécessaires, à la lumière des défis qui nous attendent, défis qui relèvent moins des façons de faire à proprement parler que de ce que nous devrions faire, c'est-à-dire des politiques publiques.

La première partie du chapitre revient brièvement sur la notion d'État stratège qui tient lieu de socle à cet ouvrage, afin d'en souligner les mérites, mais également les limites. Utile comme idéal type servant à contraster différentes représentations de l'État, cette notion est trop statique et trop tranchée pour rendre compte des évolutions en cours et des choix à faire. La seconde partie trace un bilan plus empirique du modèle québécois contemporain pour en déterminer les avantages et les lacunes, et pour en faire ressortir le dynamisme sous un angle historique et comparatif. Loin d'être fixe, ce modèle social et politique apparaît encore jeune et, sans être entièrement défini, il évolue rapidement devant un ensemble de défis contemporains. En cela, le Québec n'est pas seul. Un peu partout en Europe, les modèles de gouvernance font l'objet de négociations et d'ajustements en réponse aux exigences de la mondialisation, de l'eupéanisation et du renouvellement des pratiques politiques. La troisième partie s'inspire de diverses expériences qui ont souvent donné naissance à des « pactes sociaux » pour dégager des voies d'avenir cohérentes et réalistes pour le Québec. Afin de répondre de façon durable aux impératifs de la compétitivité et de la solidarité sociale, ces nouvelles avenues doivent reposer sur la concertation, mais elles exigent aussi le renouvellement des politiques publiques.

1 Entre l'État minimal et l'État institutionnalisé

Dans un texte paru en octobre 2005, Louis Côté, Benoît Lévesque et Guy Morneau ont déterminé le cadre du colloque en définissant trois modèles possibles de gouvernance pour une société comme le Québec (Côté, Lévesque et Morneau, 2005). Chaque modèle est évidemment un idéal type, une abstraction qui nous aide à préciser une vision de l'État et de la société, s'accompagnant de perspectives particulières en ce qui concerne les pratiques de concertation et les politiques publiques. Les trois modèles se situent tout de même sur un continuum réel allant de l'État minimal à l'État institutionnalisé, continuum ainsi formé qu'il fait apparaître la vision privilégiée par les auteurs – l'État subsidiaire – comme une sorte de juste milieu.

Comme son nom l'indique, le modèle de l'État minimal privilégie le marché comme mécanisme de coordination sociale, le pluralisme comme mode d'organisation de la représentation politique et un État-providence résiduel, principalement consacré à la protection des plus faibles, comme vecteur de solidarité. La société américaine constitue ici la référence par excellence. À l'opposé, le modèle de l'État institutionnalisé favorise l'État interventionniste et régulateur comme garant de l'harmonie sociale, la gouvernance technocratique par les élus et les experts comme mode d'organisation et un État-providence interventionniste mais passif qui crée de la solidarité en offrant des services et des transferts à tous sur une base uniforme et centralisée. La France de la fin du XX^e siècle représente sans doute ici la forme achevée du modèle. Entre ces deux extrêmes se trouve le modèle de l'État subsidiaire, ou stratège. Celui-ci privilégie un État facilitateur à l'alternative formée par le règne sans partage du marché d'un côté et de la toute-puissance de la bureaucratie de l'autre. Il ouvre aussi la porte à la société civile en préférant la concertation au pluralisme des groupes d'intérêt ou à la gouvernance des élus et des technocrates, et il favorise une protection sociale active plutôt que passive, c'est-à-dire axée autant sur les obligations que sur les droits, autant sur l'implication des personnes que sur les services, et sur l'investissement social comme perspective de développement. Les exemples sont ici plus allusifs, mais on peut songer à l'Europe du Nord ou même à la Grande-Bretagne de Tony Blair. L'État subsidiaire, en effet, ressemble beaucoup à la Troisième voie d'Anthony Giddens.

En quelques décennies, le Québec serait passé d'un État minimal à un État institutionnalisé, et il évoluerait graduellement vers l'État subsidiaire qu'il s'agit en quelque sorte d'aider à faire naître dans un contexte marqué par une forte tendance à l'immobilisme. Globalement, ce portrait apparaît plausible, et politiquement il semble plutôt sympathique. Qui, en effet, ne se retrouvera pas entre les extrêmes de l'État minimal et de l'État institutionnalisé, le premier avec sa vie politique atomisée et sa protection sociale mesquine, le second avec son État omniprésent et ses programmes sociaux rigides? Les deux modèles ne relèvent-ils pas de toute façon d'époques révolues? Et puis, une fois en place, l'État subsidiaire ne définirait-il pas une tente assez grande pour loger confortablement tous les campeurs? Ne permettrait-il pas, notamment, de réunir la droite et la gauche au sein d'une nouvelle voie, la troisième, sur laquelle tous pourraient recommencer à avancer ensemble?

C'est là justement que l'on touche aux limites d'un modèle qui, sans être faux, demeure trop schématique pour déterminer de véritables choix de société. Si l'on ne peut envisager d'antagonismes forts vis-à-vis du modèle projeté, sinon celui opposant les forces du *statu quo* aux partisans du changement, c'est sans doute parce que sa signification historique et politique est insuffisamment précise, ou gommée par la volonté d'établir des paramètres acceptables pour tous. On risque donc de se trouver avec un projet de réforme œcuménique mais vague, peu susceptible d'éclairer ou d'orienter les débats importants qui restent à lancer.

Sans remettre en question l'idée de la transformation graduelle des modèles de gouvernance, il semble utile d'ajouter trois considérations pour l'analyse. Premièrement, le Québec s'inscrit déjà dans la perspective de l'État stratège, mais celle-ci est très générale et, en ce domaine comme en bien d'autres, l'enfer, comme disent les anglophones, réside dans les détails. Le paradis aussi. En clair, cela signifie qu'il importe de bien préciser ce qui est en jeu dans les évolutions en cours. Deuxièmement, le modèle québécois est moins l'objet d'un consensus au sens fort du terme – où tous seraient d'accord – que d'un consensus dans une optique dialogique et délibérative, c'est-à-dire d'un accord pour continuer à débattre, dans des termes compréhensibles et acceptables pour tous. En conséquence, ce qu'il faut rechercher, c'est moins une entente complète qu'une solution « robuste » qui nous permette de continuer à changer (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, p. 16 et 55). Troisièmement, le Québec bouge, mais le monde aussi. Alors même que la société québécoise se rapprochait dans ses modes de fonctionnement des sociétés

européennes associées à ce que l'on a appelé le « capitalisme organisé », ces sociétés évoluaient elles-mêmes en sens inverse, pour devenir un peu plus « libérales ». Ce parcours, toutefois, elles l'ont réalisé sur le mode de la concertation, dans le respect de leurs traditions sociales et politiques. C'est de ces parcours concrets, plus que des modèles généraux qu'ils redessinent, que l'on peut tirer les enseignements les plus riches pour les années qui viennent.

2 Un modèle déjà stratégique

Le Québec est parti de loin. Il y a cinquante ans, à la fin des années 1950, la société québécoise était nettement en retard sur le reste de l'Amérique du Nord. Le chômage était élevé et les salaires relativement bas, la population demeurait insuffisamment éduquée et formée, et d'importants écarts de revenus séparaient les francophones des anglophones à l'intérieur même du Québec, où en moyenne un anglophone unilingue gagnait plus qu'un francophone bilingue (Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, 1969, p. 21). De même, les institutions sociales et les politiques publiques québécoises étaient déficientes. Comme le note Yves Vaillancourt, le « gouvernement du Québec, la majorité des conseils municipaux et la majorité des élites sociales actives à la direction des organismes volontaires » s'obstinaient à défendre des approches qui dévalorisaient « systématiquement le rôle de l'État en conférant à ce dernier un rôle supplétif et en abandonnant à la charité privée et aux organismes bénévoles le rôle principal » (Vaillancourt, 1988, p. 484). Vaillancourt associe cette préférence pour le laisser-faire, combattue alors par le mouvement syndical, à l'alliance politique forgée par le gouvernement Duplessis.

Le problème, cependant, n'était pas uniquement lié à une configuration donnée des forces sociales. Une méfiance généralisée envers la politique habitait toute la société, à tel point que même des partisans du changement hésitaient à revendiquer un plus grand rôle pour le gouvernement du Québec. Cette méfiance à l'égard de la politique, et par extension à l'endroit de toutes les institutions publiques, s'expliquait par la hantise du favoritisme, elle-même engendrée par une longue histoire de clientélisme. Important partout au Canada, le favoritisme apparaissait particulièrement problématique au Québec, où il se nourrissait du manque d'emplois, pour les francophones notamment, et de la tolérance

des élites économiques anglophones à l'endroit de pratiques qui leur permettaient d'exercer une influence plus forte que ce qu'aurait autorisé le poids électoral de leur communauté (Heintzman, 1983). La pauvreté relative du Québec et la division linguistique du travail et des revenus créaient ainsi des conditions culturelles et politiques qui rendaient peu attrayante l'utilisation de l'un des seuls instruments qui auraient permis de changer la donne, l'État.

Le blocage était donc double. D'une part, le Québec était pauvre et divisé économiquement et socialement sur une base linguistique. Une large part des emplois et des statuts sociaux étaient attribués en fonction de la langue. Même au gouvernement du Québec, le poste de ministre des Finances (à l'époque le trésorier) était jusqu'en 1944 presque toujours confié à un anglophone (Levine, 1997, p. 55). Pour décrire la propension de ce type de divisions sociales à se généraliser et à se reproduire dans le temps, le sociologue Charles Tilly parle d'« inégalités durables » (Tilly, 1998). Dans un de ses derniers rapports sur le développement humain, la Banque mondiale fait, quant à elle, référence à des « trappes d'inégalité » (Banque mondiale, 2005, p. 20-23). D'autre part, le Québec représentait une société minée par la méfiance envers la politique et les institutions, et par conséquent difficilement capable de changer le cours des choses. Dans un langage faisant écho à celui de la Banque mondiale, le politologue suédois Bo Rothstein (2005) parle de « trappes sociales » pour rendre compte de situations comme celle du Québec, où la méfiance engendre la méfiance. Dès lors, comment amorcer de grandes réformes si l'action collective et la politique semblent minées, condamnées par les irrégularités et la corruption ?

La suite de l'histoire est bien connue (voir Noël, 2008). En réalisant une « révolution tranquille », les Québécois ont transformé leurs pratiques politiques et sociales, et utilisé le militantisme social et l'intervention étatique pour mettre un terme à la division linguistique du travail et aux inégalités qui y étaient associées, tout en effectuant des avancées remarquables en matière d'éducation, de revenus et de développement économique et social. À la faveur de cette évolution, l'État, les syndicats et les mouvements communautaires ont acquis une force et une légitimité publique peu communes en Amérique du Nord, si bien que l'on s'entend en général pour parler d'un modèle québécois.

On pourrait ne voir dans cette remarquable transformation que l'histoire d'un rattrapage à coup d'interventions étatiques et, peut-être, de mobilisations syndicales et communautaires. Il serait alors

possible d'en déduire, comme le fait le manifeste des « lucides », que les résultats ont été « spectaculaires », mais qu'ils demeurent insuffisants et peut-être menacés par les forces mêmes qui les ont permis, celles-ci résistant dorénavant à tout changement et à « la moindre modification dans nos confortables habitudes de vie » (Bouchard *et al.*, 2005, p. 2 et 5).

Mais la transformation du Québec est un peu plus qu'une histoire d'interventions étatiques et de luttes populaires. Compte tenu des deux « trappes » sociales qui paralysaient le Québec – inégalités durables et méfiance vis-à-vis du politique –, cette évolution se révélait particulièrement malaisée, impossible en fait sans une transformation profonde des façons de faire. Les sociologues et les politicologues s'entendent pour souligner la difficulté de sortir de telles « trappes ». Rothstein (2005), par exemple, se demande comment on peut aller de Moscou à Stockholm, c'est-à-dire passer d'une situation où tous cherchent à éviter de payer des impôts puisqu'ils sont convaincus que les autres font de même et que de toute façon le gouvernement est inefficace et corrompu, à une autre où tous paient, en maugréant peut-être un peu, mais avec la conviction de faire leur part et de contribuer au bien commun. Personne ne connaît véritablement la réponse, mais on sait qu'il ne s'agit pas simplement de créer de nouveaux programmes gouvernementaux. Il faut littéralement transformer la société et refonder les institutions publiques.

C'est ce qui s'est passé au Québec. D'une part, en une vingtaine d'années la division linguistique du travail a été éliminée grâce à une gamme d'interventions et d'actions qui visaient à briser le moule inégalitaire qui définissait la société québécoise. Par ses politiques d'éducation, de francisation et de développement économique, le gouvernement du Québec a permis aux francophones de prendre leur place dans la vie économique et d'améliorer leurs conditions de vie. Un mouvement syndical vigoureux et revendicateur a poussé dans le même sens en permettant à l'ensemble des salariés de participer à ce rattrapage et en améliorant en particulier les conditions de travail des employés les moins bien rémunérés (Levine, 1997 ; Noël, 1994). D'autre part, en réformant les pratiques politiques de façon radicale, et notamment en adoptant en 1977 une loi sur le financement des partis politiques sans équivalent au Canada ou ailleurs, les élus québécois ont réhabilité les institutions publiques. Cette refondation constitue le cœur de la Révolution tranquille. Les dépenses étatiques ont certes

augmenté pendant la période, mais c'est principalement la vie politique qui a changé, pour amener les citoyens à considérer l'État du Québec non pas comme une source de méfiance, mais plutôt, pour reprendre les termes de René Lévesque, comme « un de nous, le meilleur d'entre nous » (cité dans Levine, 1997, p. 85).

Confiance et égalité. C'est sur ces valeurs, établies de haute lutte, que le modèle québécois s'est construit. En témoignent de nombreux sondages qui indiquent que par rapport aux autres Nord-Américains, les Québécois paraissent systématiquement moins autoritaires, plus égalitaires, plus favorables à l'intervention de l'État, plus sympathiques aux syndicats et plus féministes (Baer, Grabb et Johnston, 1993). À la fin des années 1980, par exemple, 73 % des francophones du Canada (principalement des Québécois) considéraient que le gouvernement devait voir à ce que chacun ait un emploi et un niveau de vie décent, contre 44 % des anglophones canadiens et 24 % des Américains (Perlin, 1997). Encore en 2002, 68 % des Québécois considéraient que c'était « la responsabilité du gouvernement de réduire les écarts entre les gens ayant des hauts revenus et ceux ayant des bas revenus », alors que seulement 42 % des répondants approuvaient la même proposition dans le reste du Canada (Mendelsohn, Parkin et Pinard, 2007, p. 50¹). Ces répondants exprimaient à la fois un appui fort à la recherche d'une plus grande égalité de conditions et une confiance manifeste dans l'État comme instrument pour y arriver. Les deux aspects sont d'ailleurs étroitement liés. Dans ses travaux comparatifs sur la confiance, Rothstein montre comment celle-ci se trouve renforcée par des institutions et des politiques universelles et égalitaires (Kumlin et Rothstein, 2005).

En somme, le modèle québécois carbure à la confiance et à l'égalité. Loin d'être une accumulation de privilèges défendus avec ténacité par des groupes braqués sur leurs intérêts, ce modèle est, dans ses fondements mêmes, universaliste et concerté. À sa façon, le modèle québécois est donc depuis ses origines quelque chose comme un modèle subsidiaire, c'est-à-dire un modèle enraciné dans une société civile forte, favorable à l'intervention de l'État, mais aussi à la concertation et orienté vers des politiques sociales généreuses et universelles sans être nécessairement passives, puisqu'elles tendent aussi à favoriser la participation des citoyens.

1. Traduction libre.

Ce modèle, cependant, s'inscrit un peu en porte-à-faux dans un contexte nord-américain peu propice à l'intervention de l'État, à la concertation et à des politiques valorisant l'égalité. Les partisans du déplacement vers les normes sociales et politiques continentales ne manquent jamais de le rappeler, en soulignant le caractère difficilement durable de politiques sociales trop ambitieuses. Le Québec n'est pourtant pas seul. En Europe continentale, chaque société cherche à sa manière à s'ajuster à la nouvelle donne créée par la mondialisation, l'europanisation et le changement démographique, afin de demeurer compétitive sans pour autant remettre en doute ses acquis sociaux.

3 Les pactes sociaux pour la compétitivité et la solidarité

Dans une perspective comparée, le Québec forme une société hybride, plus ou moins à cheval entre le monde des économies libérales et celui des économies sociales. Dans les premières, le marché constitue le principal mécanisme de régulation et de coordination sociales. Les syndicats et les mouvements sociaux sont peu puissants, la concertation improbable, et les revenus et les conditions de vie ont tendance à être polarisés. Dans les secondes, l'État et les autres institutions collectives jouent un rôle plus important, les acteurs sociaux se coordonnent davantage, les syndicats et le patronat sont plus présents et organisés, et le changement a tendance à être négocié (Hall et Soskice, 2001).

Société nord-américaine, le Québec demeure à bien des égards une économie libérale, avec des entreprises qui se financent largement de façon autonome, un marché du travail flexible produisant beaucoup d'emplois précaires et mal payés, et des relations industrielles décentralisées. Dans le même temps, le mouvement syndical représente 40 % des travailleurs, comparativement à 28 % en Ontario et à 13 % aux États-Unis, le patronat est plus organisé qu'ailleurs, et nombre d'institutions étatiques et collectives contribuent au financement des entreprises et au développement économique (Labrosse, 2008, p. 6). Une récente comparaison des grandes provinces canadiennes parle « d'ambivalence institutionnelle » pour décrire cette combinaison particulière de libéralisme, d'étatisme et de concertation propre au Québec (Haddow et Klassen 2006, p. 48).

À première vue, une telle hybridité semble incohérente et difficile à soutenir. Mais en réalité, la plupart des pays présentent des situations impures. Et parce qu'il repose sur des valeurs largement partagées et sur la concertation, le modèle québécois est en fait plutôt stable, moins soumis à de brusques virages partisans que les régimes de gouvernance qui prévalent dans les autres provinces canadiennes. En 2003, par exemple, nouvellement élu premier ministre, Jean Charest parlait de « tout remettre en question de fond en comble », pour remplacer « l'interventionnisme à tout crin » par de nouvelles façons de faire et plus d'entrepreneuriat (Charest, 2003 ; Charest, cité dans Lévesque, 2003). Ces orientations ont suscité de fortes oppositions et, dès 2004, la stratégie gouvernementale a été revue pour devenir plus modérée et gradualiste. Le Québec, notent Rodney Haddow et Thomas Klassen, n'offre tout simplement pas un terreau propice aux idées de droite, et il n'a donc pas connu de virages politiques aussi marqués que ceux observés en Alberta avec Ralph Klein, en Colombie-Britannique avec Gordon Campbell et en Ontario avec Mike Harris (Haddow et Klassen, 2006).

Cela ne signifie pas que rien ne peut changer. L'administration publique québécoise a évolué dans les années 2000, mais elle l'a fait sur un mode concerté et plutôt consensuel, sans rupture et dans la continuité des pratiques et des valeurs établies (Côté, 2006, p. 8 ; Facal et Bernier, 2008). Les politiques publiques se sont parfois transformées de façon significative et les programmes à l'égard des familles, par exemple, ont été radicalement renouvelés en quelques années, sans soubresauts politiques majeurs, mais avec des résultats spectaculaires (Godbout et St-Cerny, 2008).

Parce qu'elles fonctionnent à la négociation et au compromis, les économies sociales risquent de sembler plus rigides et moins susceptibles de changer avec le contexte. En pratique cependant, le changement est constant. En forçant le trait, on pourrait dire des économies libérales qu'elles fonctionnent au réalignement politique et au virage brusque, souvent à la faveur d'un système électoral majoritaire, et des économies sociales qu'elles optent pour des systèmes électoraux fréquemment proportionnels, privilégient plutôt les petits pas que tous sont à même d'accepter et s'ajustent constamment, mais de façon graduelle (Katzenstein, 1985, p. 27 et 211).

Depuis quelques années, ce processus d'ajustement graduel amène plusieurs économies sociales à consentir à des pratiques et à des politiques plus typiques des économies libérales. C'est le cas notamment pour

le financement des entreprises en bourse plutôt que par les institutions financières, pour le développement de politiques offrant aux femmes et aux jeunes un meilleur accès au marché du travail, et pour le recours plus grand à l'impôt plutôt qu'aux cotisations sur le travail afin de financer la protection sociale (Pontusson, 2005). Ces évolutions ne se font pas au détriment des modèles sociaux en place ni de la concertation. Au contraire, c'est par la voie de ce que les Européens appellent des « pactes sociaux » que de nouvelles modalités sont négociées, la constante étant la recherche de compromis permettant de relever les défis que posent la mondialisation et le changement démographique, tout en préservant l'égalité et la justice sociale (Rhodes, 2001).

Les Pays-Bas, l'exemple même de l'État-providence continental négocié et, selon toute une littérature, incapable de se réformer, ont démontré « qu'il est possible de préserver un système de protection sociale relativement généreux dans un contexte de politiques macro-économiques plus restrictives, de transformations des structures familiales et de vieillissement démographique » (Hemerijck, 2001, p. 119). Un pays comme l'Irlande, beaucoup plus proche du pôle libéral, a aussi fait appel à la concertation pour tenter de concilier le développement économique et la réduction de la pauvreté et des inégalités (O'Donnell et O'Reardon, 2001).

Sur plusieurs plans, en ce qui concerne notamment le recours à l'impôt pour financer la protection sociale, l'établissement de mesures d'impôts négatifs ou l'organisation des retraites, le Québec se trouve déjà là où certains de ces pays souhaiteraient parvenir à l'aide de nouveaux pactes sociaux. Ces résultats tiennent en partie au caractère hybride du modèle québécois, qui lui confère d'emblée certains traits favorisés par les mouvements actuels de réforme des politiques publiques. Mais les résultats du Québec sont aussi liés à une capacité réelle de s'ajuster et de changer, capacité sous-estimée par ceux qui voient dans la concertation un facteur d'immobilisme.

Prenons le défi démographique, au cœur de l'argumentaire « lucide ». Pour les « lucides », un faible taux de natalité entraînera presque inexorablement un déclin de la population, qui minera la croissance économique et, ultimement, la capacité de l'État d'offrir des services de qualité à une population vieillissante. Cette inquiétude n'est pas sans fondements, mais elle n'est pas propre au Québec et n'impose pas une réponse unique, tout axée sur l'austérité budgétaire et le recours au marché. D'une part, l'effet d'un déclin démographique pourrait être en

partie compensé par des hausses du taux d'occupation, de la productivité ou des salaires, ou encore par un accroissement de l'immigration. D'autre part, des politiques familiales bien conçues peuvent contribuer à corriger la situation (Castles, 2004, p. 164-166 ; Noël, 2006, p. 168). Dans un bilan récent sur les défis que doivent relever les États-providence européens, Gøsta Esping-Andersen (2008) suggère que la meilleure défense contre le déclin démographique consiste à adopter des politiques sociales qui encouragent le travail des femmes, en favorisant notamment la garde des enfants et la conciliation travail-famille, qui soutiennent le revenu des familles et qui contribuent au développement dans la petite enfance.

Or, c'est justement dans cette direction que le Québec évolue depuis une dizaine d'années, faisant mentir ceux qui considèrent les institutions et les pratiques québécoises comme dépassées, figées et inadéquates pour faire face aux défis des années à venir. Des programmes généreux de soutien financier aux familles, des congés parentaux flexibles et avantageux et une offre croissante de services de garde à faible coût se combinent pour amener l'appui gouvernemental aux familles à près du double de ce qui est offert en Ontario et, proportionnellement au produit intérieur brut, à un niveau qui se rapproche de ce que l'on trouve en Scandinavie et dans quelques pays d'Europe continentale (ministère des Finances, 2008, p. E18 ; ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, 2007). Ce renouvellement des politiques sociales a d'ailleurs concouru à accroître le taux de natalité. En 2006, pour la première fois depuis 1959, le Québec atteignait un niveau de fécondité supérieur à celui du Canada (ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, 2007, p. 25-29 ; Girard, 2008, p. 27). Ces mesures ont également donné au Québec le plus faible taux de pauvreté infantile au Canada (ministère de la Santé et des Services sociaux, 2007, p. 67-69).

Sur d'autres plans, les inégalités sociales par exemple, le Québec demeure encore assez proche des économies libérales, avec un marché du travail plutôt polarisé et des niveaux de précarité et de faible revenu importants. Mais là encore, la situation évolue. Le Plan d'action gouvernemental adopté dans la foulée de la loi de 2002 visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale a réduit de façon significative, et sans parallèle au Canada, le taux de faible revenu des personnes, qui est passé de 13,1 % en 2000 (selon la mesure du panier de consommation) à 8,6 % en 2004. Pendant la même période, la situation ontarienne demeurait stable, à 12,5 % (ministère de l'Emploi et de la Solidarité

sociale, 2008, p. 36). Une analyse récente du Conseil national du bien-être social (2008, p. 93-94) associe ces résultats à des politiques publiques cohérentes qui découlent de la volonté gouvernementale d'agir contre la pauvreté.

Bien entendu, beaucoup reste à faire et rien n'est parfait. Dans les prochaines années, le Québec affrontera des défis semblables à ceux de la plupart des sociétés comparables en Europe ou en Amérique du Nord, lesquels toucheront notamment la croissance économique, la mondialisation, le déclin démographique, le vieillissement, l'endettement et la pauvreté. Ces problèmes, cependant, ne remettent pas en question toutes les façons de faire et ne doivent pas faire perdre de vue les atouts réels de la société québécoise.

Chaque pays utilise à sa façon les modes de gouvernance et les pratiques qu'il a développés avec les années pour concilier les exigences parfois contradictoires de la compétitivité et de la solidarité. Une telle voie se dessine graduellement pour le Québec, sur la base des avancées remarquables réalisées jusqu'à maintenant, en misant sur la confiance et sur l'égalité.

Conclusion

Ni État minimal ni État institutionnalisé, le Québec a d'abord été et continuera d'être un État hybride – et peut-être stratège – fondé sur des valeurs de confiance et d'égalité et sur un mélange toujours renouvelé de mobilisation sociale et d'intervention publique. Le principal défi pour les années futures ne consiste donc pas tant à changer de modèle, mais plutôt à continuer d'avancer, sans nier les atouts d'un modèle qui évolue toujours et qui donne encore de bons résultats.

Certes, la consolidation d'un modèle étatique relativement stable et consensuel ne signifie pas que les Québécois fassent consensus sur toutes les grandes questions. Comme partout ailleurs, les citoyens du Québec sont divisés sur une foule d'enjeux qui s'articulent autour de quelques grands axes de débat. Au Québec comme ailleurs, le premier de ces axes va de gauche à droite et oppose ceux qui favorisent une plus grande égalité de conditions de vie entre les citoyens à ceux qui estiment qu'il ne faut pas aller trop loin au-delà de l'égalité des chances, pour ne pas miner l'effort, le mérite et la compétition (Noël

et Thérien, 2008). C'est en fonction de cet axe que s'est constitué le récent débat sur les mérites du modèle québécois, auquel cet ouvrage participe. Le deuxième axe, que l'on pourrait représenter comme une ligne verticale qui traverse l'axe horizontal séparant la gauche et la droite, a trait à l'identité. Au Québec, il oppose les fédéralistes et les souverainistes. Sur cette question également, il ne serait pas réaliste de sous-estimer les divisions qui persistent.

Les Québécois continuent donc de débattre tant sur les valeurs à privilégier que sur les objectifs à retenir, mais ils le font à l'intérieur d'un modèle social relativement bien établi, qui leur permet de délibérer et de changer de façon concertée, démocratique et ouverte.

Le grand combat de la génération qui a construit le modèle québécois a été de créer des pratiques et des institutions dignes de confiance, qui rendent possibles d'une part la transformation de la société et d'autre part l'élimination des inégalités durables qui séparaient les francophones et les anglophones. En menant ce combat, au nom de la démocratie et de l'égalité, cette génération a transformé le Québec sur plusieurs plans, en général dans le sens de la justice sociale. Les travailleurs et les femmes, par exemple, se sont collectivement mieux organisés qu'ailleurs au Canada, et ont ainsi fondé de solides bases pour faire valoir leurs droits.

Ce combat politique et social avait aussi comme corollaire l'idée de faire un pays. « Quand une société cherche pendant aussi longtemps le moyen de se réaliser et le trouve finalement au-dedans d'elle, disait Jacques Parizeau en 1967, il m'apparaît bien peu probable qu'on puisse la détourner de son but » ou l'arrêter dans sa course (Parizeau, 1997, p. 73). Pour l'heure, cette question reste irrésolue. Mais il en est une autre dont il faut continuer de débattre. Qu'est-il advenu des valeurs de justice sociale qui ont fait avancer la société québécoise depuis quarante ans ? Dans l'opinion publique, où la lutte contre la pauvreté a préséance sur les baisses d'impôt et préoccupe plus les citoyens qu'ailleurs au Canada, ces valeurs sont encore vivantes. Dans le discours des experts, des médias et des politiciens, c'est déjà moins clair. Pour renouveler la gouvernance au Québec et l'ouvrir encore un peu plus à la participation citoyenne, il faut d'abord et avant tout réaffirmer l'importance et la pérennité de ces valeurs qui misent sur la confiance et sur l'égalité.

Bibliographie

- BAER, D., E. GRABB et W. JOHNSTON (1993). « National character, regional culture, and the values of Canadians and Americans », *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, vol. 30, n° 1, p. 13-36.
- BANQUE MONDIALE (2005). *World Development Report 2006: Equity and Development*, Washington, D. C., Banque mondiale.
- BOUCHARD, L. et al. (2005). *Pour un Québec lucide*, <www.pourunquebeclucide.com/documents/manifeste.pdf>.
- CALLON, M., P. LASCOURMES et Y. BARTHE (2001). *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- CASTLES, F. G. (2004). *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford, Oxford University Press.
- CHAREST, J. (2003). *Discours du premier ministre du Québec, M. Jean Charest, à l'occasion de l'inauguration de la 37^e législature*, <www.premier-ministre.gouv.qc.ca/salle-de-press/discours/2003/juin/2003-06-04.shtm>.
- COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME (1969). *Rapport*, vol. 3A, Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL (2008). *Revenus de bien-être social, 2006 et 2007*, Ottawa, Conseil national du bien-être social, <www.ncwcnbes.net/documents/researchpublications/OtherPublications/2008Report-WelfareIncomes2006-2007/Report-WelfareIncomes2006-2007F.pdf>.
- CÔTÉ, L. (2006). « L'expérience québécoise en matière de réforme administrative : la Loi sur l'administration publique », *Administration publique du Canada*, vol. 49, n° 1, p. 1-22.
- CÔTÉ, L., B. LÉVESQUE et G. MORNEAU (2005). *La gouvernance au Québec: rôle de l'État et participation citoyenne*, Québec, L'Observatoire de l'administration publique.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2008). *Trois leçons sur l'État-providence*, Paris, Seuil.
- FACAL, J. et L. BERNIER (2008). « Réformes administratives, structures sociales et représentations collectives au Québec », *Revue française d'administration publique*, n° 127, p. 493-510.
- GIRARD, C. (2008). *Le bilan démographique du Québec*, Québec, Institut de la statistique du Québec, <www.stat.gouv.qc.ca/publications/demograp/pdf2008/bilan2008.pdf>.
- GODBOUT, L. et S. ST-CERNY (dir.) (2008). *Le Québec, un paradis pour les familles? Regards sur la famille et la fiscalité*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- HADDOW, R. et T. KLASSEN (2006). *Partisanship, Globalization, and Canadian Labour Market Policy*, Toronto, University of Toronto Press.
- HALL, P.A. et D. SOSKICE (2001). « An Introduction to Varieties of Capitalism », dans P.A. Hall et D. Soskice (dir.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, p. 1-68.
- HEINTZMAN, R. (1983). « The Political Culture of Quebec, 1840-1960 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 16, n° 1, p. 3-59.

- HEMERIJCK, A. (2001). « Négocier les ajustements de la protection sociale aux Pays-Bas », dans C. Daniel et B. Palier (dir.), *La protection sociale en Europe : le temps des réformes*, Paris, La documentation française, p. 107-122.
- KATZENSTEIN, P.J. (1985). *Small States in World Markets : Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- KUMLIN, S. et B. ROTHSTEIN (2005). « Making and breaking social capital: The impact of welfare-state institutions », *Comparative Political Studies*, vol. 38, n° 4, p. 339-365.
- LABROSSE, A. (2008). *La présence syndicale au Québec en 2007*, Québec, ministère du Travail, <www.travail.gouv.qc.ca/publications/rapports/bilanrt/pres_synd2007.pdf>.
- LÉVESQUE, L. (2003). « Jean Charest promet d'avoir le courage que d'autres n'ont pas eu », *Presse canadienne*, 24 novembre, <<http://archives.vigile.net/ds-actu/docs3a/03-11-24-1.html#24pcll>>.
- LEVINE, M.V. (1997). *La reconquête de Montréal*, Montréal, VLB Éditeur.
- MENDELSON, M., A. PARKIN et M. PINARD (2007). « A new chapter or the same old story? Public opinion in Quebec from 1996-2003 », dans M. Murphy (dir.), *Canada: The State of the Federation 2005. Quebec and Canada in the New Century: New Dynamics, New Opportunities*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 25-52.
- MINISTÈRE DE LA FAMILLE, DES AÎNÉS et DE LA CONDITION FÉMININE (2007). *Le Québec soutient ses familles : des politiques généreuses et innovatrices, des résultats significatifs*, Québec, gouvernement du Québec, <www.mfa.gouv.qc.ca/publications/pdf/SF_quebec_soutient_familles.pdf>.
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ et DES SERVICES SOCIAUX (2007). *Troisième rapport national sur l'état de santé de la population du Québec. Riches de tous nos enfants : la pauvreté et ses répercussions sur la santé des jeunes de moins de 18 ans*, Québec, gouvernement du Québec, <<http://publications.msss.gouv.qc.ca/acrobat/f/documentation/2007/07-228-05.pdf>>.
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI et DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (2008). *Bilan de la quatrième année du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Québec, gouvernement du Québec, <www.mess.gouv.qc.ca/grands-dossiers/lutte-contre-la-pauvrete/plan-annee4.asp>.
- MINISTÈRE DES FINANCES (2008). *Budget 2008-2009 : Plan budgétaire*, Québec, gouvernement du Québec, <www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2008-2009/fr/documents/pdf/PlanBudgetaire.pdf>.
- NOËL, A. (2008). « Un homme de gauche? », dans A. Stefanescu (dir.), *René Lévesque, mythes et réalités*, Montréal, VLB Éditeur, p. 143-145.
- NOËL, A. (2006). « Mythes lucides, enjeux de citoyenneté et pactes sociaux », dans L. Godbout (dir.), *Agir maintenant pour le Québec de demain : des réflexions pour passer des manifestes aux actes*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 161-179.
- NOËL, A. (1994). « Le chômage en héritage », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Montréal, Québec Amérique, p. 407-442.
- NOËL, A. et J.-P. THÉRIEN (2008). *Left and Right in Global Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- O'DONNELL, R. et C. O'REARDON (2001). « Le partenariat social dans la transformation économique de l'Irlande », dans G. Fajertag et P. Pochet (dir.), *La nouvelle dynamique des pactes sociaux en Europe*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, p. 246-247.

- PARIZEAU, J. (1997). « Québec-Canada : en plein cul-de-sac », conférence prononcée à Banff le 17 octobre 1967, dans J. Parizeau, *Pour un Québec souverain*, Montréal, VLB Éditeur.
- PERLIN, G. (1997). « The constraints of public opinion: Diverging or converging paths? », dans K. Banting, G. Hoberg et R. Simeon (dir.), *Degrees of Freedom: Canada and the United States in a Changing World*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 71-149.
- PONTUSSON, J. (2005). *Inequality and Prosperity: Social Europe vs. Liberal America*, Ithaca, Cornell University Press.
- RHODES, M. (2001). « The political economy of social pacts: "Competitive corporatism" and European welfare reform », dans P. Pierson (dir.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, p. 165-194.
- ROTHSTEIN, B. (2005). *Social Traps and the Problem of Trust*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TILLY, C. (1998). *Durable Inequality*, Berkeley, University of California Press.
- VAILLANCOURT, Y. (1988). *L'évolution des politiques sociales au Québec, 1940-1960*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

DES LIEUX DE CONCERTATION EN ÉVOLUTION

Commentaire du texte d'Alain Noël

Gérald Larose

C'est une évidence, dans le cadre du colloque *Pour un État stratège ouvert à la participation citoyenne*, le texte d'Alain Noël est substantiel. Sa réflexion, très actuelle, est régulièrement pertinente, bien que quelquefois elle surprenne. À tout le moins, elle nous invite à nous interroger sur quatre éléments principaux :

1. l'importance des mécanismes de concertation,
2. la linéarité des mutations de la gouvernance étatique,
3. la véritable portée de la Révolution tranquille au Québec, et
4. la tentation du retour à l'ordre ancien.

1 L'importance des mécanismes de concertation

D'entrée de jeu, Alain Noël prend ses distances par rapport au texte de présentation du colloque. Une série de points d'interrogation le conduit à ne pas partager le « diagnostic sombre » et l'« impression de blocage » qui se dégageraient du texte. À son avis, l'état de la situation serait bien plus attribuable à l'effet conjoncturel d'une gouvernance libérale contestée, maladroite et malhabile à développer des consensus, qu'à l'inefficacité des mécanismes existants. D'où son hypothèse qu'il « importe peut-être moins de mettre de l'avant une nouvelle vision de la gouvernance que de penser les ajustements nécessaires, à la lumière des défis qui nous attendent, défis qui relèvent moins des façons de faire à proprement parler que de ce que nous devrions faire, c'est-à-dire des politiques publiques ». En d'autres mots, « une interprétation plus optimiste de la situation » indiquerait peut-être que ce n'est pas tant la mécanique de concertation qui est en panne que le contenu lui-même des politiques publiques qui se serait singulièrement étioilé.

Il n'est pas rare d'opposer les contenus aux processus et les politiques aux mécanismes. On note dans cette manière de faire une technique heuristique. Alain Noël l'utilise volontiers. Est-ce pour nous éclairer ? Ou pour déplacer les enjeux du débat ? En relations de travail, un adage court : *Mieux vaut une moins bonne entente négociée que l'imposition unilatérale d'une meilleure solution*. Les processus de négociation, simples ou complexes, ont des vertus ontologiques que leur absence révèle parfois dramatiquement. Du seul fait de faire partie du processus, les parties se reconnaissent comme auteurs et acteurs, s'obligent à échanger leurs points de vue contradictoires, à rechercher des solutions communes satisfaisantes et se lient au respect des accords contractés. *A contrario*, l'absence de processus de négociation ou de concertation renvoie les parties dos à dos, chacune arc-boutée sur ses intérêts, poursuivant sa propre logique, sans se compromettre dans la construction du bien général et surtout sans se lier au respect des décisions imposées. La question des processus et des mécanismes de négociation ou de concertation n'est donc pas neutre ni banale. Leur existence induit un modèle de gouvernance démocratique et partenariale, leur absence, un modèle hiérarchique et autoritaire. Avec pour conséquence que lorsque ces processus et ces mécanismes existent et fonctionnent, les acteurs sociaux se pressent d'y participer. En

revanche, lorsqu'ils n'existent pas ou disparaissent, ces mêmes acteurs ne se font pas faute de contester chacune des décisions imposées. Surviennent alors des politiques publiques également différentes : plus équitables quand elles sont concertées et plus discriminatoires quand elles sont imposées.

2 La linéarité des mutations de la gouvernance étatique

Alain Noël décrit bien la typologie des gouvernances que les organisateurs du colloque soumettent aux participants ; il leur est fidèle. Cependant, il voit dans cette typologie un continuum que les auteurs n'ont pas affirmé. « Les trois visions, écrit-il, se situent tout de même sur un continuum réel allant de l'État minimal à l'État institutionnalisé, continuum ainsi constitué qu'il fait apparaître la vision privilégiée par les auteurs – l'État subsidiaire – comme une sorte de juste milieu. » Alain Noël laisse entendre que les auteurs présentent un modèle dont l'évolution serait linéaire. « En quelques décennies, le Québec serait passé d'un État minimal à un État institutionnalisé et il évoluerait graduellement vers l'État subsidiaire, qu'il s'agit en quelque sorte d'aider à faire naître dans un contexte marqué par une forte tendance à l'immobilisme. » Cette approche serait plutôt « sympathique » et permettrait vraisemblablement « de réunir la droite et la gauche au sein d'une nouvelle voie, la troisième, sur laquelle tous pourraient recommencer à avancer ensemble ». Pour Alain Noël, le Québec s'inscrit déjà dans la perspective de l'État stratège, mais ce modèle trop « schématique » et « sans antagonismes forts » est peu susceptible d'éclairer ou d'orienter les débats importants qui restent à mener.

L'auteur décrit très bien le passage de l'État minimal à l'État institutionnalisé :

Le Québec est parti de loin [...]. Le chômage était élevé et les salaires relativement bas, la population [...] insuffisamment éduquée [...] et d'importants écarts de revenus séparaient les francophones des anglophones [...]. Les institutions sociales et politiques publiques étaient [...] déficientes [...]. Et la majorité des élites sociales dévalorisaient systématiquement le rôle de l'État. Le blocage était donc double. D'une part [...] des « inégalités durables » (Charles Tilly) [...]. D'autre part, [...] la méfiance envers la politique et les institutions [...].

Et de préciser :

La suite de l'histoire est bien connue. En réalisant une « révolution tranquille », les Québécois ont transformé leurs pratiques politiques et sociales, et utilisé le militantisme social et l'intervention étatique pour mettre un terme à la division linguistique du travail et aux inégalités qui y étaient associées, tout en effectuant des avancées remarquables en matière d'éducation, de revenus et de développement économique et social. À la faveur de cette évolution, l'État, les syndicats et les mouvements communautaires ont acquis une force et une légitimité publique peu communes en Amérique du Nord, si bien que l'on s'entend en général pour parler d'un modèle québécois.

Le passage d'un État minimal à un État institutionnalisé a fait bouger toutes les lignes. L'auteur en témoigne très bien.

En revanche, pour décrire le passage de l'État institutionnalisé à l'État stratège, l'auteur est nettement moins loquace : il ne dit rien sur les institutions, ni sur les politiques publiques, ni sur les transformations des conditions de vie ou sur les acteurs sociaux. Serait-ce le signe d'une absence de passage ? Ou que le passage n'était pas de même nature ? Ou que la grille pour l'analyser est inadéquate ? À notre avis, l'hypothèse d'un continuum est contestable. Autant il y a eu, dans un temps et dans un espace précis, une « révolution tranquille » qui a fait avancer le Québec d'un État minimal à un État institutionnalisé, autant depuis, dans un temps et un espace hachurés, des expérimentations ont produit parfois des innovations et parfois des transformations sur les plans économique et administratif aussi bien que social et politique. Il serait donc plus pertinent d'affirmer que nous sommes en présence d'un modèle œcuménique qui voit se chevaucher l'État institutionnalisé et l'État stratège. Mieux encore, nous devrions ajouter qu'aujourd'hui, l'État minimal ressurgit de manière velléitaire.

Pour autant, nous sommes désormais en mesure de repérer des indicateurs susceptibles de caractériser l'État stratège. Ils sont au nombre de quatre :

1. *La posture générale de l'État.* Ressentant vivement son impuissance lors de l'éclatement de crises majeures nationales ou sectorielles (impasse des finances publiques, obstacle à l'avenir des jeunes, perturbation majeure de secteurs économiques

névralgiques, décroissance des régions, etc.), l'État perd de sa superbe, se fait plus humble et se met à découvrir les vertus de la consultation et de la concertation.

2. *Les limites du modèle dominant de développement.* L'ampleur des problèmes et l'impact qu'ils ont sur les populations invitent l'État à solliciter la société civile pour trouver des sorties d'impasse et imaginer des solutions autres et novatrices.
3. *Les mutations dans les mouvements sociaux.* Aux acteurs traditionnels des mouvements syndical et patronal s'ajoutent de puissantes organisations porteuses d'intérêts plus circonscrits (écologie, condition féminine, jeunes, droits sociaux, etc.) qui enrichissent le mouvement social et que l'État est forcé de reconnaître et d'inviter à la table de discussion.
4. *La conception de la démocratie.* S'abstenant de réduire la démocratie à la représentation territoriale (députés), la société civile la conçoit aussi comme un exercice quotidien de la citoyenneté dans les lieux de vie, les lieux de travail et les organisations de défense et de promotion d'intérêts sociaux.

Sans que ces éléments soient forcément liés, leur déploiement est à géométrie variable. Seule leur configuration d'ensemble indique si l'État stratège se déploie ou au contraire s'il s'estompe. En résumé, il n'existe pas de trajet linéaire par lequel l'État passe en bloc d'un type à un autre. Ce parcours implique à la fois de se référer à des reliquats de l'ordre ancien et d'anticiper sur l'efficacité de nouvelles manières de faire.

3 La véritable portée de la Révolution tranquille au Québec

Alain Noël décrit formidablement bien la portée de la Révolution tranquille au Québec :

D'une part, en une vingtaine d'années la division linguistique du travail a été éliminée [...]. Par [des] politiques d'éducation, de francisation et de développement économique [...]. D'autre part, en réformant les pratiques politiques de façon radicale [...] les élus québécois ont réhabilité les institutions publiques. [...] C'est sur ces valeurs [l'égalité et de la confiance, cœur de la Révolution tranquille] que le modèle québécois s'est construit.

À telle enseigne que

[...] par rapport aux autres Nord-Américains, les Québécois paraissent systématiquement moins autoritaires, plus égalitaires, plus favorables à l'intervention de l'État, plus sympathiques aux syndicats et plus féministes. [...] Loin d'être une accumulation de privilèges défendus avec ténacité par des groupes braqués sur leurs intérêts, ce modèle est, dans ses fondements mêmes, universaliste et concerté. À sa façon, [il] est donc depuis ses origines quelque chose comme un modèle subsidiaire, c'est-à-dire un modèle enraciné dans une société civile forte [...] et orienté vers des politiques sociales généreuses et universelles [...]

Et l'auteur de préciser : « Ce modèle, cependant, s'inscrit un peu en porte-à-faux dans un contexte nord-américain peu propice à l'intervention de l'État, à la concertation et à des politiques valorisant l'égalité. »

Outre le caractère indéniable du rattrapage économique et de la restauration des pratiques politiques et étatiques, faut-il préciser que la Révolution tranquille eut un impact décisif sur la psyché collective des Québécois. L'écho du *Maître chez nous* se répandit dans les zones les plus périphériques du Québec où l'on se plaisait à chanter *La Manic*. Plus encore, le bruit assourdissant des rares bombes du FLQ réveilla tout le Québec. En peu de temps, quelques initiatives gouvernementales fortes et des gestes éminemment répréhensibles de militants indépendantistes ont suffi à planter le nouveau décor du projet national.

Il n'allait pas être seulement économique et social, mais bien politique et identitaire. La mobilisation monta d'un cran, mobilisation illustrée par une foule d'initiatives : la CSN et son deuxième front, les citoyens et leurs comités d'action politiques, les quartiers populaires et leurs centres communautaires, leurs comptoirs alimentaires, leurs cliniques juridiques, les femmes et leurs premières garderies, les locataires et leurs associations, etc. Et sur le plan national, la naissance du Mouvement souveraineté-association relaiera nombre de ces revendications dans la construction du Parti québécois.

Octobre 1970 marque une pause dans ce mouvement. Une tentative outrancière de la part de l'État fédéral canadien de casser la mouvance nationale québécoise par une occupation armée et l'emprisonnement sans motif de 480 individus ne viendra pas à bout de l'élan de l'affirmation identitaire. Cet élan rebondira avec les luttes linguistiques, les luttes syndicales et l'élection du Parti québécois. L'année 1976 verra

l’alliance des luttes sociales et de la lutte nationale et l’amorce d’une gouvernance d’équilibre dynamique avec la société civile. Plus tard, sous l’effet successif de trois secousses sismiques (l’échec référendaire de 1980, la grave crise économique de 1981 et la ronde des décrets dans le secteur public de 1982), ce modèle de gouvernance connaîtra ses premiers succès (sommets de Montebello et de La Malbaie), mais également ses premières limites (effritement de la coalition syndicale).

La Révolution tranquille induisit nettement une dimension politique à l’affirmation identitaire. Au demeurant, Alain Noël l’évoque explicitement en conclusion : « Ce combat politique et social avait aussi comme corollaire l’idée de faire un pays. “Quand une société cherche pendant aussi longtemps le moyen de se réaliser et le trouve finalement au-dedans d’elle, disait Jacques Parizeau en 1967, il m’apparaît bien peu probable qu’on puisse la détourner de son but”, ou l’arrêter dans sa course. Pour l’heure, cette question reste irrésolue. »

4 La tentation du retour à l’ordre ancien

« Ni État minimal ni État institutionnalisé, le Québec a d’abord été et continuera d’être un État hybride – et peut-être stratège [...] – fondé sur des valeurs de confiance et d’égalité » L’affirmation est quelque peu audacieuse ! Alain Noël convient lui-même que l’État d’avant la Révolution tranquille était plutôt du type minimal. Aussitôt débarrassé de cet habit, il se serait transformé en État stratège ? Avec les caractéristiques intrinsèques de ce type d’État. Il nous semble que « c’est aller vite en besogne » que de prétendre à cette précipitation. L’État issu de la Révolution tranquille était un État hiérarchique, technocratique et qui avait un rapport très vertical avec les populations et les organisations. Dans cet État, les mouvements sociaux étaient essentiellement animés par l’action revendicatrice. Quand le dialogue social prit forme pour trouver comment sortir de la crise des grandes turbulences économiques, sociales et constitutionnelles du début des années 1980, ses acteurs se limitaient aux organisations patronales et syndicales.

Ce n’est qu’au milieu des années 1990, notamment à la faveur du Sommet sur l’économie et l’emploi, que le dialogue social s’ouvrit à toutes les composantes de la société civile. Une pratique de consultation et de concertation s’est alors développée. Elle a irrigué l’ensemble des fonctions ministérielles (culture, immigration, sécurité publique, etc.)

et les principaux réseaux dispensateurs de politiques publiques (santé, éducation, main-d'œuvre, etc.), y compris ceux du développement économique local et régional (Conseils régionaux et Centres locaux de développement). On ne tiendra pas compte du rôle de l'économie sociale et solidaire, en créant le Chantier de l'économie sociale du Québec, et de la contribution de l'action communautaire autonome, en mettant sur pied un secrétariat qui lui était exclusivement affecté et en adoptant une politique gouvernementale *ad hoc*. Le modèle de l'État stratège avait franchi de nouveaux pas. Est-ce encore le cas?

Les interrogations se multiplient en effet. Les premières décisions du gouvernement du premier ministre libéral Jean Charest ont toutes visé à rompre avec l'État de type stratège. Dans un premier temps, il s'est ingénié à affaiblir systématiquement les organisations de la société civile : désyndicalisation de secteurs clefs d'activité sociale – garde d'enfant, soins à domicile –, compressions dans les programmes de soutien aux organisations communautaires et aux entreprises d'économie sociale et solidaire, etc. Dans un deuxième temps, il a transformé les forums décisionnels du développement économique de façon à les réserver aux seuls élus municipaux. Puis, dans un troisième temps, il a littéralement fait disparaître des lieux névralgiques de décision dans lesquels la société civile jouait un rôle important. C'était par exemple le cas des régions régionales de la santé. Depuis, toutes les restructurations n'ont jamais redonné de place aux délégations de la société civile. Pour débattre d'un certain nombre d'enjeux, le gouvernement est revenu aux formules traditionnelles de consultation (commissions parlementaires, tournées des ministres ou nomination de commissaires). C'est dire qu'aucune des avancées de l'État stratège n'est faite pour de bon, au contraire. On peut même affirmer que l'ordre ancien resurgit en force avec la centralisation hiérarchique et la bureaucratie. La réforme de la santé du ministre Philippe Couillard en est l'illustration la plus patente. Inéluctablement « le Québec [...] sera un État stratège »? Alain Noël est trop optimiste, car rien n'est moins sûr.

Conclusion

Les défis du Québec contemporain sont considérables, tant dans les secteurs de l'économie et de la fiscalité, que dans ceux de la démographie, de l'immigration, de l'occupation du territoire et de la protection environnementale, tant dans les politiques d'éducation, de main-d'œuvre,

de santé et de protection sociale que dans celles visant l'égalité des droits. Rappelons aussi qu'il est un îlot francophone de 7 millions de population dans une mer anglophone de 300 millions d'habitants. Sa feuille de route est impressionnante, ses acquis intéressants. Mais rien n'est « bétonné ». Il peut régresser, comme il peut tirer son épingle du jeu et rejoindre le peloton de tête. Pour y parvenir, il lui faut rassembler et combiner l'ensemble de ses ressources et de ses énergies dans la poursuite d'un projet d'économie plus prospère et de société plus égalitaire et solidaire. Il y arrivera s'il parvient à mobiliser en ce sens toutes les composantes de la société civile dans un fonctionnement démocratique qui mette à profit le plein exercice de la citoyenneté de ses habitants et de ses collectivités. Vivement l'État stratège !

PARTIE

UNE PRODUCTION
ET UNE LIVRAISON
DES SERVICES PUBLICS
DÉCENTRALISÉES

2

LA RÉINGÉNIERIE CIVIQUE DES SERVICES DÉCENTRALISÉS DANS UN ÉTAT STRATÈGE

Gérard Divay

Le titre du colloque *Pour un État stratège ouvert à la participation citoyenne* nous invite à réfléchir sur les relations entre l'État et les citoyens en prenant position sur la façon dont l'État doit définir son approche, c'est-à-dire comme stratège. Cette prise de position n'est guère engageante. La réflexion stratégique sur l'« État » a pour le moins une très longue tradition. La juxtaposition des qualificatifs « stratège ouvert » est plus intrigante et va sans doute au cœur du débat. L'État doit-il d'abord être stratège par lui-même (en n'osant pas croire que ce soit pour lui-même) et de surcroît ouvert, en faisant attention aux citoyens, ou est-il stratège parce qu'il est perméable à la participation citoyenne sous toutes ses formes ou même davantage parce que les citoyens sont les stratèges ?

Traiter des rapports entre l'État et les citoyens dans une visée stratégique mène à s'interroger sur l'évolution du vouloir vivre-ensemble sur un même territoire, condition nécessaire à la survie même de l'État. Cette question politique fondamentale mériterait le croisement de multiples perspectives. Elle est traitée ici sous un angle précis qui a en apparence, selon les perceptions courantes, une connotation plus technique et administrative que politique : la production et la prestation de services publics décentralisés. En quoi la qualité d'une rue résidentielle, l'ambiance d'une cour d'école ou d'une salle de classe, l'atmosphère d'un hôpital, en somme toute scène de la vie quotidienne des citoyens, peut-elle être d'intérêt pour l'État stratège ? Cela n'est pas évident, d'autant plus qu'une certaine conception de l'État stratège (conception dominante ?) veut justement que l'État devienne stratège lorsqu'il ne se préoccupe plus des détails opérationnels, notamment ceux de la vie de tous les jours. Ainsi, il faut d'abord examiner cette première façon de voir, c'est-à-dire celle où la stratégie serait l'affaire de l'État central et où l'ouverture à la participation citoyenne se ferait sur un autre plan : celui de la prestation de services.

1 Un rôle de servant pour les services publics locaux dans un État stratège ?

La notion d'État stratège fait l'objet de définitions bien différentes. Certaines, très générales, se contentent de reprendre globalement la mission centrale de l'État¹, alors que d'autres se rapportent à un mode d'organisation et de fonctionnement particulier. Philippe Bezes, qui a fait une analyse sociologique de la genèse de ce modèle d'État stratège en France, en résume la caractéristique essentielle de la façon suivante : « La séparation entre les fonctions stratégiques de pilotage et de contrôle de l'État et les fonctions opérationnelles d'exécution et de mise en œuvre des politiques publiques est au cœur de ce changement » (Bezes, 2005). L'État stratège aurait ainsi pour devise la formule ayant fait fortune dans la littérature et les milieux professionnels d'administration publique au cours des deux dernières décennies : *Steering not rowing* (Osborne et Gaebler, 1993).

1. Par exemple, « Bref, un ÉTAT "stratège", voyant loin et juste, et incarnant l'intérêt général » (Fauroux et Spitz, 2000, p. 771).

Si, effectivement, la quintessence de l'État stratège se trouve dans cette formule cérébrale où le centre politico-administratif se réserve les fonctions nobles de la stratégie et renvoie la mise en œuvre à des opérationnels, et comme les services décentralisés apparaissent spontanément relever de la mise en œuvre, alors il faut rapidement conclure que ces opérationnels ne sont certainement pas partie prenante de la définition des stratégies, qu'ils ne sont peut-être même pas parmi les principaux vecteurs des stratégies centrales. Bref, ils ont au mieux un rôle de servant dans l'État stratège qui leur dira que faire et qui aura, le cas échéant, la délicatesse de ne pas aller jusqu'à leur dicter comment procéder.

Cette vision d'un État stratège reposant sur la dichotomie entre stratégie et opérations, et ayant inspiré de nombreuses réformes administratives ne paraît défendable qu'en vertu d'une conception restrictive des services décentralisés, comme une prestation technique de divers actes, et corollairement d'une conception considérant l'État vu d'abord sous un angle organisationnel, comme une entreprise de services.

Par contre, en partant d'une conception plus institutionnelle de l'État, qui souligne davantage sa finalité, peut-on concevoir les services décentralisés sous un autre angle ?

Selon le grand maître québécois Gérard Bergeron : « L'État est le plus gigantesque dispositif de contrôle social que l'homme n'ait jamais inventé » (Bergeron, 1993, p. 25). Dans le contexte actuel, cette définition est certainement à la fois politiquement et socialement incorrecte ; les citoyens hypermodernes² qui cultivent leur individualité, qui veulent s'autodéterminer en toute chose et privilégier les associations électives ont sans contredit des réactions épidermiques à la notion de contrôle social. Mais cette notion met en évidence la nature du travail de l'État. Il s'agit d'un travail de la société sur elle-même par une série de dispositifs publics qui, dans une démocratie libérale, sont décidés et convenus en fonction des procédures formelles de débat général et de décision majoritaire. Certes, le contrôle social comme travail d'État ne couvre pas tous les mécanismes d'influence sociale, mais seulement ceux qui, sous un mode de contrainte ou d'incitation, ont pour objectifs

2. Des innombrables bons ouvrages sur la société hypermoderne, mentionnons celui de François Ascher (2000) en raison de son titre déstabilisant pour une réflexion sur l'État stratège : *La société hypermoderne ou ces événements qui nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs.*

de modifier certains comportements individuels et interpersonnels et de s'assurer de leur conformité à des valeurs et à des normes sanctionnées démocratiquement.

Les services publics sont alors à resituer dans le contexte du travail étatique de « contrôle » de la société et de ses membres. Cette façon moins usuelle d'aborder les services publics a pourtant deux mérites. Elle convient d'abord aux importants chantiers que la plupart des sociétés ont ouverts dans plusieurs domaines en vue d'inciter leurs membres à changer de comportement pour leur bien personnel et pour celui de la collectivité : le développement durable (recyclez, émettez moins de gaz à effet de serre), la santé (ne fumez pas, ne soyez pas obèse), la formation (développez votre employabilité toute votre vie), la sécurité (soyez vigilant). Les injonctions à l'activation des citoyens se multiplient dans tous les secteurs.

Ensuite, elle permet de faire davantage de liens entre les courants de pensée (et de recherche) qui se créent à partir d'un sentiment d'« ingouvernabilité » de nos sociétés hyperindividualistes et fragmentées selon de multiples clivages de position sociale et d'appartenances électives : la gouvernance qui se préoccupe surtout des relations entre les instances publiques et les différents acteurs dans la société, et la gouvernementalité qui s'intéresse à la conduite des personnes. La gouvernance, en mode de gouvernance, est la « coordination efficace dans un mode où le pouvoir, les ressources et l'information sont répartis entre plusieurs mains » (Paquet, 2004, p. 19). Cette coordination pourrait mener à une plus grande convergence et à une meilleure efficacité dans la gouvernementalité, dans le changement du comportement des citoyens, des associations et des entreprises selon des préceptes socialement valorisés et, le cas échéant, publiquement sanctionnés (par exemple, les déclarations officielles de tous genres sur le développement durable). Dans ce contexte, l'action publique menée par les acteurs publics (les gouvernants et leurs appareils administratifs) n'est efficace que dans la mesure où elle s'inscrit dans une action collective convergente, c'est-à-dire où tous les acteurs conviennent de certaines orientations collectives et, éventuellement, ajustent mutuellement leurs actions, par-delà les différences globales de points de vue. En mode gouvernance, le contrôle social passe à la fois par l'État dans ses interventions de nature autoritaire ou incitative et par de multiples autres acteurs de la société en général qui, ensemble, tentent d'orienter le comportement des citoyens dans le respect de leur liberté.

Dans cette autre perspective, quelle est la place des services décentralisés au sein de l'État ?

2 Des services publics décentralisés aux biens collectifs de responsabilité territoriale

Tout d'abord, que classe-t-on sous l'étiquette de services publics décentralisés ? Sans s'attarder aux critères relatifs à chacun de ces trois mots, et aux fins spécifiques de cette discussion, sont désignés sous l'expression « services publics décentralisés » tous les services publics offerts à différents points du territoire et dont l'instance décisionnelle opérationnelle en ces lieux est composée de représentants (pas uniquement les élus) « locaux » et « régionaux ».

Les services publics décentralisés dont nous traitons forment une constellation floue d'institutions et d'organismes aux statuts juridiques diversifiés, en situation de plus ou moins grande dépendance, aux missions plus ou moins explicites, aux dynamiques socioprofessionnelles fort diversifiées selon les domaines et aux interactions très variables et parfois surprenantes selon les territoires.

Il est alors bien présomptueux de vouloir apporter un éclairage d'ensemble sur les grandes tendances tectoniques qui modifient, brutalement ou imperceptiblement, l'insertion de services publics décentralisés dans la dynamique de la société et dans celle de l'État. Toutefois, comme l'État stratège est sans doute un bon sismologue (et pas seulement parce qu'il est prêt à faire face aux catastrophes), formulons quelques idées aux fins de discussion. Nous décrirons d'abord certaines tendances lourdes dans la fonctionnalité et la structuration des services publics, qui déboucheront inéluctablement sur des considérations de dynamique territoriale, puisque ce sont les services décentralisés qui nous intéressent.

Les services publics cachent-ils l'État ?

Cette question est volontairement à double sens : l'État est-il présent sous les services et se fait-il pressentir sous leur prestation ou alors les services en viennent-ils à faire oublier l'État ou à lui brouiller la vue sur l'objet de son action ? La réflexion sur cette question peut être nourrie

sous différents angles : la nature de la relation de service, les aspects qui portent l’empreinte de l’État, les déplacements des divers types de producteurs sur l’échiquier des services, les leçons à tirer des limites dans les efforts d’amélioration et les relations à l’espace.

La relation de service comme échange multilatéral

L’amélioration de la relation de service fait actuellement l’objet d’une obsession généralisée dans tous les services publics, obsession bénéfique à maints égards. Cependant, on a parfois tendance à concevoir l’interaction entre l’organisation et le citoyen de manière unilatérale. À vouloir bien servir le « client », on oblitère la nature de l’échange qui s’opère dans cette interaction et l’on privilégie l’une des trois positions que le citoyen occupe dans cet échange. Or, dans la prestation de service public, le citoyen est à la fois servi, « asservi » et de service, selon les dosages variables et le service rendu.

Servi – L’unité administrative de prestation désire satisfaire la demande du citoyen (d’information, de prestation, de bien, d’autorisation...) en fonction de critères de qualité de réponse maintenant bien balisés. La position de servi met en jeu principalement des encadrements organisationnels et des comportements personnels des employés.

Asservi – Même si le mot est socialement incorrect, il nous oblige à constater le caractère contraignant de la plupart des services publics. Il y a obligation de les consommer ou du moins d’accepter toutes les normes socioprofessionnelles (bonnes pratiques codifiées) et administratives (définies par une instance publique) qui encadrent la prestation. Dans chaque acte de service public, le citoyen participe de l’État en se soumettant aux dispositifs normatifs que l’État élabore.

De service – Hormis très clairement lorsqu’il est choisi pour être membre d’un jury, le citoyen n’a manifestement pas souvent l’impression d’être un agent de service public. Il n’est pourtant pas passif et sa collaboration est essentielle à la qualité de la prestation (par exemple, pas de service en ligne si l’on n’apprend pas à se servir d’Internet) ainsi qu’à celle du service saisie dans son effet (pas de formation sans effort). Cette contribution du citoyen revêt de multiples formes aussi bien dans le service qu’il reçoit individuellement (triage du bac de recyclage) que dans le service dont il bénéficie globalement (il garde sa rue propre en ne jetant pas ses papiers). Dans des services publics de qualité, les citoyens

« travaillent » sans nul doute aussi fort que les employés. La littérature sur les services décentralisés souligne cette contribution en parlant de coproduction des services³.

Pourquoi insister sur cette contribution du citoyen dans la relation de service public? En raison du thème central du colloque, le lien entre État stratège et participation citoyenne. La participation citoyenne ne s'exprime pas seulement en paroles, mais également – et ne devrait-on pas dire surtout – en actes. En actes, car le vivre-ensemble sur un même territoire est impossible sans un fort civisme, dont certains éléments sont codés dans des normes publiques. Les grands chantiers évoqués dès le départ ne peuvent avancer sans des citoyens actants, ce que le vieux slogan de ParticipACTION avait bien traduit. La réussite de la volonté publique passe aussi par la responsabilité individuelle. En paroles, bien évidemment, pour influencer l'évolution des services publics sur de multiples tribunes (scènes politiques de la démocratie représentative et participative, dans l'espace collectif ou dans les groupes), et cela, d'autant plus fortement que chaque citoyen est interpellé dans ses comportements individuels.

Une gestion compréhensive de la relation de service public tient ainsi compte du fait qu'elle constitue une boucle ouverte d'interactions : action de l'État et d'une organisation en faveur (et/ou vers) d'une personne, rétroaction de la personne vers l'organisation, l'État et la société.

L'érosion progressive de l'équivalence entre producteurs publics et services publics

Le service public est souvent perçu spontanément comme le service offert par un producteur public. L'expression courante de « services municipaux » confondant l'organe et la fonction l'illustre bien. Mais cette équivalence s'érode peu à peu et l'érosion semble une tendance lourde moins alimentée par des choix politiques de gestion que par des évolutions sociotechniques profondes. Quatre dynamiques y contribuent.

Premièrement, la diversification des types de producteurs – Les affrontements politiques récents au Québec sur les partenariats public-privé ont montré à quel point il est facile de confondre les trois aspects d'un débat démocratique sur la délimitation entre le privé et le public.

3. Il est d'ailleurs symptomatique que ces processus de coproduction commencent aussi à être étudiés dans le service privé, notamment pour les services en ligne.

Tout d'abord, la question fondamentale de savoir, dans le rapport entre l'État et la société, ce qui relève de la sphère strictement privée, ce qui, tout en relevant de la sphère privée, est d'intérêt public, et ce qui est d'emblée de la sphère publique; ensuite, l'aspect de la fourniture où il faut choisir qui décidera de chacune des modalités du service; enfin, l'aspect de la production et de son attribution à divers types d'acteurs. Dans les faits, différents types d'acteurs publics, privés et associatifs concourent aux activités de service public dans les domaines considérés ici, c'est-à-dire l'éducation, la santé, le secteur municipal et les services de garde. Les acteurs non publics sont tantôt en situation de sous-traitance selon des modalités contractuelles diversifiées, tantôt des dispensateurs autonomes et, dans ce cas, la légitimité de leur présence fait encore l'objet de contestation, laquelle est moins forte pour les acteurs associatifs que pour les acteurs privés.

La multiplicité des filières de production représente des avantages d'efficacité si tant est que le fournisseur public se garde en tout temps la capacité réelle d'en faire l'évaluation comparative. Cette diversification multiplie les modalités d'interface entre l'État et la société, et facilite l'adaptation des interventions publiques à la diversité des situations. Dans le questionnement sur l'État stratégique, cette tendance soulève cependant quelques interrogations. Cette diversification s'accompagne-t-elle d'une spécialisation implicite entre les secteurs? Par exemple, le secteur public traitant de cas standards et le secteur associatif s'occupant des cas complexes où la qualité des relations personnelles et sociales, et pas seulement la prestation technique, joue un rôle déterminant? Cette diversification s'accompagne-t-elle de l'accroissement proportionnel de la capacité du secteur public, non pas de produire, mais d'organiser la production collective? Par ailleurs, cette diversification rend-elle plus flou le visage de l'État aux yeux des citoyens?

Deuxièmement, la croissance des compléments individuels aux services publics – À certains égards, les citoyens réagissent bien aux injonctions ambiantes à faire leur part dans les services. Le marché des compléments ou des substituts partiels individualisés aux services publics est florissant, sous des formes et une intensité variables dans tous les domaines de services décentralisés. Les ménages et les entreprises s'équipent pour leur sécurité. L'eau embouteillée s'ajoute à l'aqueduc. L'autonomie énergétique n'est plus seulement un rêve, même si elle est encore peu accessible. Les activités de loisir privées abondent et le recours aux médecines douces, aux nutraceutiques, aux dispositifs individuels de

surveillance sanitaire donne espoir de repousser la fréquentation obligée du service public de santé. Le parent qui désire aider davantage son enfant peut s'outiller en ligne... Tout indique que cette tendance s'accroîtra.

Quelles en sont les incidences sur la relation entre l'État et les citoyens? Il est possible qu'elle modifie en profondeur les attitudes selon des processus interreliés. Elle diminue sans doute le sentiment de dépendance à l'égard des services publics, même si leur indispensabilité (en dernier recours) n'est pas remise en cause. Elle renforce le goût à l'autodétermination, au choix personnel des moyens d'atteindre son bien-être dont la dimension sociale est d'abord considérée comme élective et non comme générale. En outre, elle contribue sans doute à modifier la conception de ce que doit être le service public, à rendre perceptible une dissociation entre les actes de prestation et le « service » dans sa finalité et son résultat. La sécurité d'un quartier n'est pas synonyme d'intensité de la présence policière (c'est parfois le contraire), la santé n'est pas la somme des visites chez le médecin, pas plus que la compétence d'un jeune le total des mois passés à l'école.

Troisièmement, la désintermédiation visible dans la relation entre l'État et les citoyens – Cette tendance est plus récente et liée à l'expansion du gouvernement en ligne. La visibilité des producteurs publics change de forme, voire s'estompe, sans qu'il soit possible à ce stade-ci du développement de prédire quelles en seront les conséquences durables sur la relation État-citoyens. Plusieurs changements entrent en ligne de compte et ils mettent les fonctionnaires entre parenthèses tout en unifiant l'État. Les portails sont structurés en fonction des questions et des intérêts des citoyens, et non des organigrammes. Certaines transactions relèvent de l'automatisme. L'unification de l'État passe par le portail intégré qui permet aux citoyens d'accéder facilement à tous les services gouvernementaux, y compris à ceux de différents ordres de gouvernement (ce n'est toutefois pas encore le cas au Québec). À la limite, l'État se présente seulement comme un dispositif intégré de traitement d'informations personnelles, mais dont chaque citoyen peut prendre connaissance, le cas échéant. Comment le citoyen réagira-t-il à long terme envers cet État unifié qui peut le traiter de manière à la fois singulière (ce qu'il souhaite) et impersonnelle (avec moins de face à face)? Devant certains problèmes locaux, notamment d'ordre social, la première réaction du citoyen est de dire: « Vous réglez le problème. » Le « vous » renvoie ici à l'État, toutes administrations et tous niveaux

confondus. Cette indifférenciation holistique initiale envers les organisations sectorielles s'effrite toutefois lorsqu'il faut trouver qui est à l'origine du blocage des solutions.

Quatrièmement, la montée de l'intersectorialité – Il ne s'agit pas d'un facteur technologique comme précédemment, ni d'une mode en gestion. Et pourtant, l'intersectorialité s'impose aux gestionnaires tout aussi soucieux (et peut-être plus) de leur efficacité que de leur efficience. Elle dépend du constat ou de l'intuition que l'efficacité de chacun dans son propre secteur d'activité dépend plus ou moins de l'action des autres, notamment devant divers problèmes qualifiés d'horizontaux (ceux dont aucun service n'ose revendiquer la responsabilité), comme le décrochage scolaire, l'itinérance, la drogue... Avec l'intersectorialité, l'efficacité du service devient une affaire de responsabilité collective et non plus seulement d'imputabilité organisationnelle, d'autant plus que la contribution de chacun à un objectif horizontal se laisse difficilement appréciée. En économie, le tableau interindustriel permet d'anticiper les retombées directes ou indirectes d'une intervention dans un secteur précis sur l'ensemble de l'économie. Une telle matrice calculable n'existe pas dans les services décentralisés. Et pourtant, de plus en plus d'études et d'expériences, notamment sous l'impulsion de la santé publique, révèlent la force de ces effets directs, indirects ou induits entre situations dans divers domaines: alimentation et performance scolaire, conditions du milieu et état de santé, aménagement et transport. Cette matrice de services décentralisés met à jour toutes sortes d'interactions non seulement entre les services publics, mais également entre les acteurs présents dans la collectivité. Que pour tenter de maîtriser une situation il faille réunir un grand nombre de joueurs ne scandalise pas forcément le citoyen, mais ça lui fait certainement relativiser l'importance des producteurs publics.

Bref, ces quatre tendances sommairement évoquées concourent à oblitérer le repère traditionnel que constituait le lien entre producteurs publics et services publics et, dans la même veine, amènent le citoyen à s'interroger sur ce qu'est vraiment un service fourni par l'État.

Les soubresauts du passage à l'intangible collectif

Ce questionnement sur la nature des services publics doit par ailleurs être situé dans le contexte des transformations économiques en cours, dont l'importance accrue de l'intangible tant dans la consommation

(les services personnels, les activités culturelles, la symbolique des produits...) que dans la production (le capital humain, l'intelligence de groupe, les savoir-faire organisationnels...). Insistons légèrement sur cette place de l'intangible, car elle peut nous aider à décoder certains malaises profonds à l'égard des services publics décentralisés.

L'appréciation que les citoyens font des services publics décentralisés s'effectue selon deux degrés. Au premier degré, ils évaluent les actes de prestation individuels, alors qu'au second, ils ressentent de manière synthétique et intuitive tous les aspects de la situation collective du milieu dans lequel ces actes sont posés. La relation entre la qualité d'un acte selon des canons professionnels, sa perception par l'utilisateur et l'appréciation des résultats n'est pas univoque, comme certaines analyses sur la satisfaction des usagers de services publics le montrent. Les services publics font beaucoup d'efforts pour passer (et souvent réussir) l'examen du premier degré, c'est-à-dire la prestation des actes individuels. Par contre, leur performance au second degré, sur les résultats collectifs et leur perception, laisse perplexe. Ce second degré relève de l'intangible et ne se laisse pas toujours aisément mesurer, malgré près d'un demi-siècle de recherche sur les indicateurs de qualité de vie. Et pourtant, même si les statistiques officielles n'opérationnalisent guère ces notions (sauf en négatif le plus souvent), les réalités intangibles collectives auxquelles elles font référence n'en sont pas moins importantes pour les citoyens. Elles constituent la matrice de biens collectifs locaux qui enveloppe leur vie quotidienne et leur fait apprécier leurs façons de vivre ensemble.

Dans l'économie actuelle, cette matrice de biens collectifs locaux intangibles n'est pas seulement une question de consommation ni une affaire de bien-être, elle est aussi une force productive. La littérature sur la compétitivité des villes ou des régions le souligne et l'aborde sous divers vocables : capital social, milieu d'innovation. Cette matrice de biens collectifs locaux ne vient pas se substituer aux facteurs plus classiques de localisation, mais elle peut en infléchir le jeu et se révèle en outre un bouillon de culture nécessaire aux processus de développement endogène. Elle prend d'autant plus d'importance que la « donne » du développement économique change. Le développement n'est plus seulement l'affaire des milieux privés avec l'appui d'organismes publics spécialisés, il suppose maintenant une mobilisation généralisée de tous

les milieux, compte tenu justement de l'importance des dimensions collectives et du capital humain (dont la maturation suppose un apport collectif continu aux efforts individuels).

Cette place croissante de l'intangible collectif désarçonne à certains égards les services publics décentralisés et leur fournisseur, l'État dans toutes ses instances. L'État – ses unités administratives – sait produire du ponctuel, mais il balbutie dans la production du collectif, ce qui devrait être sa fonction principale (*core business*). La production du ponctuel (actes de prestation de services) s'insère assez facilement dans des programmes et des projets dont on maîtrise les ressources. La production du collectif s'effectue dans des processus sociaux complexes. L'une des sources du décrochage des citoyens à l'égard de l'État, de la perte de confiance dans l'institution étatique qui est parfois déplorée, est sans aucun doute ce décalage entre l'efficacité relative dans le ponctuel et la faible efficacité dans le collectif. L'État, conscient de ce malaise, a une réaction organisationnelle classique et normale : centrons-nous sur ce que nous savons faire, le ponctuel, montrons que nous pouvons nous améliorer et la confiance renaîtra. Ainsi, les chartes de qualité de service se multiplient et les améliorations – effectives – sont dûment enregistrées dans des systèmes de gestion par résultats. Mais le malaise collectif est-il pour autant atténué ?

Pour que les citoyens regagnent confiance en leur État comme instrument de réalisation de leur ambition collective et pas seulement de satisfaction de leur intérêt personnel, il faudrait manifestement que l'État s'attelle plus directement à la production du collectif, qu'il décide que les résultats qui comptent se situent à ce niveau. Cela suppose qu'il cultive le calcul au second degré, tout en perfectionnant le premier, qu'il se rappelle sans cesse que « les extrants ne sont jamais une fin en soi pour le secteur public » et que « plus un extrant est une fin en soi, plus il est facilement transférable au secteur privé » (Bouckaert, 2005, p. 13).

Il ne s'agit pas seulement de problèmes tenaces d'analyse et de mesure, mais avant tout de façons de voir, de remise en perspective des services publics décentralisés, de redéfinition du discours sur l'État et de repositionnement du rôle de ce dernier dans l'organisation de l'action

collective. Il faut déchiffrer, par l'expérimentation et la réflexion dans un apprentissage qui ne peut être que collectif, la fonction de production ou plutôt de génération des biens collectifs⁴.

Les services publics décentralisés et la dynamique territoriale

Les services publics contribuent fortement à la dynamique des territoires, par leurs effets structurants sur l'espace d'une part et leurs effets polarisants sur le milieu social d'autre part. L'effet structurant ne se limite pas à la présence des infrastructures physiques. L'espace aménagé tel qu'il se présente dans sa variété est une donnée collective, une matrice de la vie quotidienne et une source de possibilités et de contraintes. Il n'est pas créé ni même vraiment planifié par l'État, mais il se construit au gré des initiatives et des intérêts privés, sur une trame institutionnelle composée de divers vecteurs (physique : espaces publics et zones protégées ; réglementaire : sur les objets et les comportements d'acteurs ; incitative : fiscalité et subvention ; services), dans une ambiance de représentations collectives diverses de ce qu'est un bon habitat portées par divers groupes d'influence privés et publics, et dans de multiples chassés-croisés temporels entre les actions des divers acteurs. Ce condensé sommaire du processus de développement urbain veut simplement souligner l'indispensabilité de la trame institutionnelle de même que son importance relative. L'État ne produit pas le collectif, mais il facilite sa génération et les services publics ne sont qu'un des ingrédients du collectif. Ce raisonnement est généralisable à tous les domaines.

Le même genre de constat s'applique aux effets polarisateurs sur le milieu social. Quelle sorte de processus d'interaction la présence de services publics décentralisés enclenche-t-elle ou infléchit-elle ? Sans parler de l'impact économique local éventuel de la présence des employés ni du degré d'engagement personnel des employés dans leur communauté, il faudrait examiner stratégiquement la portée de trois dimensions institutionnelles des services : le découpage du territoire desservi, la composition des instances décisionnelles et la définition des missions. Le découpage est souvent justifié par des considérations techniques ou administratives, alors qu'il reste avant tout un choix politique d'acceptation ou non de diverses façons de faire socioprofessionnelles, surtout dans les services

4. La réflexion en cours dans le milieu municipal canadien sur la notion d'« infrastructure sociale » illustre bien la prise de conscience plus ou moins diffuse que les temps sont mûrs pour un travail collectif de redéfinition de nos catégories de pensée et d'action.

aux personnes. En outre, le degré de correspondance ou la dynamique d'ajustement mutuel entre le découpage des entités décentralisées de service public et l'emprise sociogéographique des diverses associations apparaît comme un facteur facilitant l'émergence de débats, de concertation et éventuellement de structuration du jeu politique local.

La composition des instances décisionnelles et consultatives des institutions de services décentralisés donne des indications sur le potentiel de leur ouverture au milieu, ouverture de relation bilatérale : dans un sens, la possibilité pour le milieu d'orienter ou de s'approprier l'entité de service et, dans l'autre, la possibilité pour l'institution de s'organiser dans l'ensemble du milieu autrement que par l'action de ses employés, grâce au rôle éventuel de relais des représentants dans leurs multiples groupes d'appartenance. Le statut (et la légitimité) de ces représentants est très variable : élus par la population ou par des groupes d'utilisateurs ou désignés par des organisations. Les élus par l'ensemble de la population ne représentent qu'une partie des intermédiaires entre les institutions de services publics et les différents milieux. Malheureusement, il n'existe pas de statistiques officielles sur tous ces intermédiaires, bel indice de l'importance que l'État accorde réellement à la « participation citoyenne », car de tout temps, l'État a toujours compté (recensé) ce qui comptait pour lui !

La définition de la mission des institutions de services décentralisés donne pour sa part des indications sur la couverture des problèmes qu'elles peuvent ou doivent traiter. Générale ou plus ou moins spécialisée, elle peut s'énoncer comme une préoccupation de premier degré (prestation de services) ou dans une perspective de second degré (collectif). La comparaison des textes législatifs laisse voir à cet égard de nettes différences entre les institutions des domaines de la santé, de l'éducation, des services de garde et du secteur municipal.

L'analyse de l'insertion des services décentralisés dans le milieu local suggère quelques constats provisoires. Les services publics décentralisés jouent certes un rôle local important : ils contribuent à structurer l'espace, ils touchent presque tous les aspects de la vie des citoyens en dehors de leurs activités productives, tout en favorisant ces dernières, et ils drainent une somme assez colossale d'énergie collective (représentants, bénévoles, sans compter les deniers publics). Mais leur contribution à la dynamique territoriale est ambivalente. Ils peuvent effectivement polariser le milieu, mais de deux façons bien différentes : en centrant l'attention de ce dernier sur leurs objectifs organisationnels sectoriels

précis ou en l'aidant, à partir de leur propre expertise, à réfléchir sur son état, sur ses propriétés dynamiques pour qu'il se prenne plus facilement en main. Les caractéristiques institutionnelles actuelles (composition des instances et définition de la mission) qui précisent la position officielle de l'État révèlent, de manière plus ou moins prononcée selon les domaines, un parti pris pour sa propre production (les services qu'il fournit), plutôt qu'un appui à la prise en main par la population locale de son sort collectif. Mais si le collectif est uniquement conçu comme la somme des prestations de services publics, il n'existe pas alors de dynamique territoriale autonome.

Un État entrepreneur ou un État instrument de développement collectif ?

Cette section a débuté par une question : les services publics cachent-ils l'État ? Les jalons de réflexion repérés sous différents angles nous conduisent à nous interroger sur la conception de l'État : quel État ? État entrepreneur ou État instrument de développement collectif ? La formulation peut sembler provocante dans notre culture politique dominante où les succès indéniables de l'État lors de la Révolution tranquille ont montré qu'il a été un instrument de développement collectif parce qu'il a été entrepreneur. Mais l'État stratège sait s'adapter aux mouvements tectoniques dans la société. La question mérite alors d'être posée : l'État peut-il continuer d'être un instrument de développement collectif sans se définir d'abord comme un entrepreneur, comme une organisation entreprise ? En quoi, l'une ou l'autre de ces deux postures influe-t-elle sur les services, notamment ceux qui sont décentralisés ?

Fondamentalement, la posture de l'État ne change pas forcément l'importance numérique des services, mais la façon de les concevoir et, à partir de là, de les produire, de les évaluer et de maximiser leurs retombées. Dans l'État entrepreneur, les services publics sont une finalité. L'État se fait un devoir (souvent bien rempli, soulignons-le) de produire des services de qualité, au même titre que toute autre entreprise, et parfait sans cesse sa fonction de production organisationnelle. Il se conçoit surtout comme un manager organisationnel et il a pris les moyens pour que ses gestionnaires et ses employés soient performants (et ils le sont souvent), chacun dans sa sphère (bulle) organisationnelle. Et pourtant, la juxtaposition de multiples perfections de prestations sectorielles de services ne garantit pas que la collectivité soit en bon état, qu'elle ait

le dynamisme pour assurer sa compétitivité et qu'elle soit confiante. Autrement dit, les prestations sectorielles de service public peuvent être satisfaisantes, sans que les propriétés collectives du milieu le soient.

Dans l'État instrument collectif du milieu, la finalité des services est dans le sort de la collectivité et la capacité des citoyens d'y contribuer. La mesure de l'efficacité réside d'abord dans les propriétés collectives qui sont considérées comme essentielles à l'appréciation de la qualité de vie et à la survie dans la compétition économique. L'État, tout en demeurant rigoureux dans sa gestion organisationnelle, n'oublie pas sa dimension institutionnelle et améliore continuellement la fonction de génération des biens collectifs, dont les services publics sont l'un des ingrédients tout aussi indispensables que partiels. Ces services servent d'abord de point d'inflexion de divers processus sociaux et économiques.

Dans la première posture, l'État est en quête de perfectionnement organisationnel continu... et fait face au risque de régression institutionnelle; il se prend pour référence (avec étalonnage éventuel auprès de semblables). Dans la seconde, il subordonne son perfectionnement organisationnel à sa mission institutionnelle; sa finalité et sa référence sont hors de lui, dans la collectivité. Il se sent d'abord imputable de tout le sort de la collectivité, même s'il est conscient de n'être directement responsable que de certains éléments, position à la fois plus effacée et plus exigeante, car il est plus difficile d'avoir à compter sur les autres que sur soi-même.

Dans les deux postures, les services publics sont importants à plusieurs égards. Ils rendent visibles concrètement les conditions de vie en commun, comme dans le cas des équipements ou des rues, et leur état est un révélateur spontané pour le citoyen de la capacité de la collectivité à s'entretenir. Ils symbolisent la capacité d'ajustements mutuels et de compromis, comme en urbanisme ou en protection publique, tout en rendant effective et tangible l'appartenance à une même collectivité par la possibilité d'accès «égalitaire» à certains services (éducation, soins de santé, bibliothèque...). Cette question d'égalité est névralgique dans la problématique des services décentralisés, lesquels offrent deux traits essentiels. D'abord, ils se trouvent sur un territoire et cette dimension spatiale introduit d'emblée une brèche dans l'égalité pure sur tous les plans. Compte tenu de la friction inéluctable de l'espace, l'accessibilité au service ne peut jamais être exactement uniforme, à l'exception des services en ligne; elle oblige à penser à l'équivalence, à l'intervalle de confiance collective entre l'inacceptable et le tolérable. Ensuite, s'ils sont décentralisés, c'est qu'on reconnaît une certaine marge locale de discrétion, sinon dans

la définition du service, du moins dans les modalités de sa prestation. La question est alors de savoir si cette marge de discrétion locale introduit des variations qui biaisent systématiquement le niveau de service en fonction de caractéristiques sociales (richesse, appartenance à divers groupes), au-delà d'éventuelles préférences collectives locales, variations qui ultimement mineraient l'intervalle de confiance collective et par conséquent le sentiment de faire partie d'un même État. Examinons donc ce qu'il en est de la décentralisation.

La décentralisation : un principe d'organisation étatique obsolète ?

Cette question peut paraître saugrenue, tant sur le marché de la bourse des idées politiques du Québec que sur la scène internationale, la valeur du titre décentralisation est à son zénith. Au Québec, l'histoire des annonces successives de projets de décentralisation inspire souvent aux observateurs des constats d'impuissance collective à passer de l'ambition aux actes⁵. Par-delà l'évolution des finances publiques et de la conjoncture politique qui explique le sort de divers projets, cette valse-hésitation amène à s'interroger sur la notion même de décentralisation. S'il y a tant de difficulté à mettre au point un projet ambitieux de décentralisation, se pourrait-il que la conception de la décentralisation reste trop ambivalente ? Ou plus fondamentalement, se pourrait-il que la façon habituelle dont on la conçoit ne corresponde plus à celle dont l'État fonctionne en réalité ? En fait-on seulement un chantier de réorganisation interne de l'État, alors que ce sont des changements dans le mode d'articulation de l'État à la société qui sont plus ou moins explicitement visés par bon nombre de ses partisans ? La notion d'obsolescence ne nie pas la puissance mobilisatrice de l'idée, elle invite seulement à prendre conscience des écarts éventuels entre les représentations d'organisation étatique associées habituellement à la décentralisation et les processus réels de relation entre l'État et la société aux niveaux interreliés du local et du central.

Soustraction, division ou multiplication ?

Spontanément, la décentralisation évoque une soustraction : on enlève quelque chose à l'État central et on le confie au local ; la notion de transfert est au cœur des définitions. « Il y a décentralisation quand il y a transfert

5. Entre autres Solidarité rurale du Québec (2006). *Pour une décentralisation démocratique. Organisations et territoires*, numéro spécial sur la décentralisation, vol. 15, n° 2.

d'attributions du centre en direction de la périphérie⁶» (Lemieux, 1997, p. 14). Sans s'attarder aux éléments qui permettent de différencier les différents types de décentralisation, essayons de dégager les tendances observables dans les relations effectives entre le central et le local. Pour notre discussion sur les services décentralisés et l'État stratégie, ce transfert soulève entre autres deux questions, l'une fondamentale sur les conditions de maintien de l'autorité étatique, l'autre plus opérationnelle sur la définition de ce qui est transféré.

Le transfert ne démantèle pas l'État central comme seule autorité légitime sur tout le territoire. La tutelle administrative (au sens général) à l'égard des instances décentralisées continue d'exister, tout en s'exerçant selon des modalités plus ou moins lourdes suivant les domaines. La prégnance de la présence normative centrale, même au sein des instances les plus décentralisées, mène à relativiser l'un des arguments traditionnels en faveur des instances décentralisées : la possibilité de s'adapter aux « préférences » locales. Il existe certes des zones de choix non contraint dans les activités locales, mais elles sont circonscrites⁷. Dans les faits, la décentralisation ne réduit pas forcément la force d'impulsion du central, même si les modalités politiques de son exercice peuvent en être modifiées, notamment en fonction de ce qui est transféré.

Définir ce qui est transférable et devrait être transféré demeure ardu, en raison non seulement des rapports de pouvoir qui peuvent être affectés (Lemieux, 2001), mais aussi de la difficulté à appréhender les rôles par les termes souvent utilisés : fonctions, pouvoirs, responsabilités, compétences, attributions... Certaines approches tentent de faire de l'arpentage institutionnel et de délimiter des « champs de compétence » entre le central et le local où chacun serait maître. Cette tentative se heurte toutefois à la complexité des relations effectives. Comme le souligne la Fédération canadienne des municipalités (FCM) dans sa prise de position sur le déséquilibre fiscal, « les rôles et les responsabilités des divers ordres de gouvernement se chevauchent et tous sont actifs dans les

6. Comme le dit aussi la brochure du ministère des Affaires municipales et des Régions sur *La décentralisation* (2005, p. 5) : « La décentralisation est le processus qui consiste à transférer des fonctions, des pouvoirs et des responsabilités du gouvernement vers une instance autonome et distincte. »

7. Non seulement par les normes centrales (balises professionnelles ou contraintes légales), mais également par le poids des décisions passées et, pour certains services, par l'impact des caractéristiques physiques du milieu.

zones urbaines» (FCM, 2006, p. 14). Toute tentative pour démêler cet enchevêtrement ne peut éluder le fait que les diverses dimensions d'une activité peuvent avoir une portée différente et que les effets des activités s'entrecroisent. En outre, même si les principaux domaines dans lesquels on a l'habitude de classer l'activité étatique ont chacun une dynamique organisationnelle et socioprofessionnelle qui lui est propre, ils ne constituent pas des sphères imperméables. Au contraire, comme nous l'avons souligné plus haut, les sphères s'interpénètrent de plus en plus dans la mobilisation généralisée pour la survie économique.

La figure de la soustraction apparaît encore plus clairement lorsque la décentralisation comprend des mesures de délestage financier, accompagné ou non de transfert de responsabilités, lorsque les instances locales sont contraintes de contribuer davantage au financement d'activités étatiques. Soustraction du sommet signifie alors addition directe au fardeau fiscal local. Le Québec n'a pas échappé complètement à ce genre de transfert qu'on retrouve ailleurs.

Pour sa part, la figure de la division teinte surtout les propos des critiques de la décentralisation⁸. Celle-ci induirait notamment une telle diversité spatiale dans le panier des services publics que les citoyens finiraient par ne plus percevoir leur appartenance à une même collectivité, ou du moins la ressentiraient avec beaucoup de frustration.

Mais, pour rester dans le domaine de l'arithmétique, une autre opération peut être invoquée pour interpréter la décentralisation, celle de la multiplication. Elle permet de rendre compte de la coexistence paradoxale d'une plus grande décentralisation et d'une plus grande normalisation centrale. Dans cette perspective, en se décentralisant, le central, loin de s'affaiblir, se renforce, tant dans son fonctionnement politique que dans ses rapports avec la société. Sur le plan politique, il élargit le cercle des « élus » qui ont la tâche ingrate d'arbitrer, de filtrer les demandes sociales, de veiller à la bonne utilisation des fonds publics, ce qui effectivement peut alléger sa charge de travail. Sur le plan de ses relations avec la société, il démultiplie les points d'interface qui assurent son emprise et facilitent le cas échéant son adaptation. Toutefois, la décentralisation présente un double risque pour le central. Du côté du politique, l'État institue des critiques

8. Les principaux arguments sont bien exposés dans Petrella (2006).

potentiels, tout aussi légitimes⁹, que les élus centraux. Pour ce qui est des rapports avec la société, si la prise en charge du financement des services croît proportionnellement à l'élargissement de l'éventail de décision, la population locale peut s'affranchir, du moins un peu, de sa dépendance à l'égard du central (ce qui modifie la façon de faire la politique et la propension du central à intervenir dans les arbitrages locaux¹⁰).

Mais pourquoi l'État central aurait-il intérêt à multiplier plutôt qu'à simplement soustraire, à créer des pôles concurrents de légitimité démocratique plutôt qu'à déconcentrer? Et préalablement, dans quelle mesure le fait-il vraiment?

La valorisation de l'initiative stratégique territoriale

Le degré «réel» de décentralisation au Québec est difficile à apprécier et nous n'essaierons pas de le préciser. Mais il est clair que les instances décentralisées sont une valeur en hausse, en raison notamment de leur potentiel stratégique.

Même lorsque la trame normative centrale est serrée, l'apport décisionnel local ne se résume pas à un rôle d'exécutant bureaucratique. Il n'est pas uniquement application de règles; il est exercice de traduction, traduction des orientations centrales dans des activités concrètes adaptées aux caractéristiques du milieu. Cette traduction a sa part d'interprétation et suppose une bonne dose de créativité. Elle s'opère, entre autres, dans les exercices de planification exigés par les instances centrales, sans doute avec d'autant plus d'insistance que ces instances centrales en faisaient moins.

Le central généralise à l'égard des instances décentralisées une forme d'injonction à la planification stratégique locale et régionale, et – fait encore plus significatif pour notre propos – il stipule aussi, sous diverses modalités, que cette planification stratégique doit se faire de manière ouverte, en mobilisant le milieu. Avec cette injonction généralisée, une énergie collective colossale est suscitée dans tous les

9. Certains seraient portés à dire plus, même si la légitimité ne se quantifie pas, en faisant référence au nombre d'électeurs dans les grandes villes. Cette fonction critique se manifeste à l'occasion, notamment dans des questions d'aménagement (bande riveraine, réseau routier).

10. En observant la rapidité avec laquelle parfois des ministres réagissent à des problèmes locaux, on a l'impression que le central se municipalise.

coins du Québec. Quels que soient ses effets directs sur les contenus et les projets¹¹, une telle mobilisation génère sans doute aussi des effets induits plus diffus et n'est peut-être pas étrangère à la force des aspirations à plus de décentralisation (que d'autres facteurs alimentent aussi).

Cette implication du milieu dans les exercices obligés de planification stratégique peut certes être instrumentalisée par l'instance décentralisée et canalisée essentiellement vers des objectifs organisationnels, mais elle peut aussi renforcer les préoccupations vis-à-vis du collectif, des conditions du milieu et pas seulement des services publics¹². L'introduction d'une vision de développement durable dans les schémas d'aménagement va dans ce sens.

Une telle valorisation de l'initiative stratégique territoriale cadre mal avec la conception de l'État stratège évoquée en première section, celle qui réserve la stratégie au central et renvoie l'opérationnel au local. Elle replace de plein droit le local dans le stratégique. Elle multiplie les lieux d'apprentissage d'une nouvelle façon de penser et d'un mode d'action stratégique, non pas à l'interne de l'État, mais dans la jonction entre État et société. Pour savoir si cette pratique actuelle de l'État vaut la peine d'être poursuivie, encore faut-il en comprendre les raisons. Ces raisons relèvent de plusieurs plans. Sur le plan interne de l'État, de son appareil administratif et de son système politique, la multiplication des positionnements stratégiques sur le territoire peut notamment rendre plus efficace l'allocation des fonds, amadouer les demandes au central en insistant sur les contreparties locales, faciliter une cohérence qui se révèle inatteignable à des niveaux trop agrégés d'action... Mais elle est en rétroaction si dérangement pour le central¹³ qu'il faut laisser place dans la compréhension à des facteurs plus structurels, d'autant plus que ce qu'on observe au Québec n'est pas unique.

11. Le suivi paraît plus problématique que l'élaboration.

12. Bon nombre de démarches stratégiques manifestent un malaise dans le positionnement de la municipalité, soit comme organisation soucieuse de collaborer, à même ses activités courantes, à la réalisation d'objectifs collectifs, soit de manière plus globale comme instance qui se donne une responsabilité morale à l'égard de toutes les contributions.

13. Par exemple, plus grande force des projets et demandes avalisés par le milieu, difficulté à transmettre des orientations gouvernementales aux MRC pour la préparation des schémas...

La société «glocale» sous électrolyse étatique

L'évolution actuelle de l'économie et de la société dans un contexte globalisé transforme¹⁴ la dynamique du territoire (interaction espace/milieu social), comme de multiples analyses le montrent (Tremblay et Fontan, 1997). Rappelons succinctement les trois caractéristiques de cette évolution qui ont le plus d'impact pour notre discussion des services décentralisés dans un État stratège, sur les plans économique et social ainsi que sur celui des relations entre le local et le central. Sur le plan économique, le développement, impulsé par la métropolisation, avive les inégalités et les tensions entre régions qui hypothèquent la capacité d'intégration territoriale de l'État. Par ailleurs, la mobilité des capitaux et de la main-d'œuvre, notamment qualifiée, loin d'affaiblir les caractéristiques collectives locales, en vient à leur redonner de l'importance, non seulement comme facteurs d'attraction ou de maintien, mais aussi comme vecteurs particuliers de croissance. Ces caractéristiques collectives locales deviennent un enjeu majeur pour les acteurs locaux et pour l'État (à ses yeux, le local est devenu stratégiquement trop important pour être laissé aux seules mains du local).

Sur le plan social, diverses tendances (immigration, individualisation, multiplicité des valeurs et des regroupements électifs) rendent la « société » locale de plus en plus plurielle (Bourdin, 2000). Elle ne ressemble en rien à une société homogène, même si parfois les politiques font des appels à la « communauté » locale comme si elle était spontanément unie et jouissait d'une solidarité mécanique. Cette pluralité s'observe dans tous les milieux, y compris le milieu rural. La société locale est traversée par de multiples tensions et la gestion de la diversité est à l'ordre du jour. « La paix et l'ordre », préoccupations premières de la municipalité, sont toujours en équilibre fragile et nécessitent de nouveaux mécanismes d'ajustements mutuels.

Plus globalement, les relations entre le local et l'extra-local s'intensifient dans tous les secteurs. L'interpénétration de l'externe et de l'interne génère une socioéconomie locale, qualifiée avec justesse de « globale » (Swyndegouw, 1997). Le global n'est pas seulement ailleurs, il est vécu

14. Évoquons cette transformation par une image, un peu forcée. Traditionnellement, le territoire, autant celui de l'État que celui de ses instances décentralisées, pouvait s'imaginer comme une série d'îles, chacune relativement fermée sur elle-même et en maîtrise de sa vie collective. Maintenant, ce territoire doit plutôt se concevoir comme un coin de mer, ouvert à tous les courants et qui maintient son existence par l'intensité de ses forces d'auto-organisation.

localement et, inversement, le local est facilement projeté ailleurs. Le local devient présent en toutes choses, même dans les relations internationales. Dans ces tendances de fond, et de manière symptomatique, les compétences des municipalités sont redéfinies en termes plus généraux.

Cette imbrication des « échelles » a des conséquences directes sur les relations entre le local et le central dans l'État. D'une part, le local est un enjeu stratégique de développement, comme nous venons de le rappeler et, d'autre part, le central étatique détient moins de moyens de contrôler les flux qui influencent le local. Comment peut-il s'en sortir autrement que par un aveu d'impuissance ? En se faisant intérioriser par sa périphérie locale.

À cause de l'idée de transfert qui lui est habituellement associée, la décentralisation rend mal compte de ce processus par lequel le central donne (capacité de traduction et d'exécution) et retient en même temps (normalisation). Cette réalité complexe se laisse difficilement appréhendée dans un mode traditionnel de pensée géométrique. La relation entre le central et le local est couramment pensée en fonction de niveaux hiérarchiques, le central se positionnant au-dessus du local¹⁵. Les interactions de fait se présentent sous une forme plus ambiguë et plus dynamique. Nonobstant la dépendance constitutionnelle, le subordonné devient presque partenaire égal. Et désormais le central a intérêt à ne pas traiter les instances décentralisées comme de petits partenaires minoritaires. La conclusion de « contrats » entre le central et les instances décentralisées, possiblement pas aussi répandue au Québec que dans d'autres pays, illustre cette nécessité pour le central de définir ses interlocuteurs locaux comme des partenaires, par-delà tout effet de mode sur le partenariat. Le partenaire n'est pas un exécutant, il doit disposer d'une marge d'autonomie. Cependant, cette autonomie n'est pas une protection institutionnelle contre les ingérences du central, une liberté de faire ou de ne pas faire, à la guise locale. Elle garantit plutôt une marge de manœuvre pour obtenir des résultats dans une injonction à l'initiative.

En effet, pour pouvoir orienter la société globale, pour éviter qu'elle ne se disloque au gré des courants ou sous un processus cumulatif de renforcement de ses divisions internes, le central et le local ne peuvent plus interagir sous un mode hiérarchique autoritaire. Ils forment un couple de force qui continue de rendre effective la puissance publique. La dyade

15. Ou même en tant que commode : un ou deux tiroirs en haut, un en bas et ce qui est mis dans l'un ne déborde pas dans l'autre...

étatique fonctionne à deux pôles, un plus abstrait, l'autre plus concret. Le central, par ses propres mécanismes d'arbitrage, exprime la volonté de tous les citoyens égaux et édicte des orientations générales, alors que le local fait vivre ensemble des personnes différentes (des citoyens en chair et en os... et en voix) à l'aide d'une série de normes et de services qu'il élabore en les inscrivant dans les orientations générales, d'autant mieux s'il contribue à la définition de ces orientations. Dans une société globale, la volonté générale exprimée par le central doit se contenter d'une influence logomachique si elle ne s'associe pas à l'intelligence concrète des situations, intelligence qui est locale. De manière imagée, l'État a besoin de ces deux pôles, central et local, pour déclencher des réactions électrolytiques dans sa société globale.

Cependant, le couple de force étatique central/local n'est pas la seule source d'activation des citoyens (changements de comportements souhaités) et des acteurs non gouvernementaux dans la société (recherche de convergence des messages), dans le respect des missions respectives et des contributions éventuelles aux orientations collectives ni même la principale source dans beaucoup de cas. De multiples acteurs de la société, parfois insérés dans leur propre dynamique central/local, prennent des initiatives, complètement autonomes ou partiellement soutenues par les instances centrales ou locales, initiatives qui se révèlent stimulantes pour tous. Les chassés-croisés de collaboration et d'influence, à la fois entre les instances publiques et le milieu associatif et entre leur niveau respectif, se traduisent par de multiples cas de figure : instance locale poussée à agir par une association soutenue par le central, association qui presse autant le central que le local, alliance locale pour éperonner le central... Cette diversité est salutaire pour la démocratie et l'activation de la société (même si elle fait parfois grimacer certains élus). Si elle est salutaire, elle mérite d'être reconnue, ce qui pose la question de la formalisation de la gouvernance locale. Comment organiser la participation des acteurs associatifs pour qu'elle soit stimulante... et transparente sur le plan démocratique ? La diversité des formules d'insertion des représentants de différents secteurs de la société dans les Centres locaux de développement ou les Conférences régionales des élus suggère que nous sommes encore au stade des expérimentations en matière d'articulation entre la démocratie représentative et la gouvernance multipartite. Cette articulation est-elle souhaitable et quels en sont les principaux dilemmes ? On ne peut répondre à cette question sans s'interroger au préalable sur la nature de la démocratie locale.

*Une démocratie de coopérants comme mode d'existence
des instances décentralisées*

La constitution des instances décentralisées tente de concilier deux principes très différents de regroupement des personnes : l'association volontaire et la cohabitation étatique. Selon le premier principe, des gens décident, en adhérant volontairement à une association dont ils ne sont pas prisonniers, de faire des choses en commun, sur une base d'affinités ou de préférences. Leur activité commune est thématique (ou multithématique), avec parfois une expression spatiale très forte et différenciée (cas de certains complexes résidentiels plus ou moins fermés). Ce principe inspire un courant de pensée institutionnelle locale qui préconise la multiplicité d'instances décentralisées en partie concurrentes. Les remarques formulées précédemment sur les tendances sociétales et sur la démonopolisation des services publics suggèrent que le regroupement volontaire devra de plus en plus être pris en compte, ce qui par contrecoup rendra plus impératives les contraintes de solidarité¹⁶. Sur le plan de la démocratie, les multiples associations qui ne sont pas forcément démocratiques dans leur fonctionnement canalisent d'innombrables engagements individuels dans la vie collective et elles sont parfois des acteurs majeurs dans les débats démocratiques. La participation citoyenne s'exprime aussi de cette façon.

Selon le second principe de cohabitation étatique, les gens sont regroupés, ou se regroupent¹⁷, sous une instance décisionnelle dont ils peuvent difficilement se départir, contrairement à l'adhésion à une association, et qui organise la vie commune. Sans négliger les préférences individuelles, cette instance définit son action surtout pour optimiser collectivement toutes les externalités des comportements individuels et ses règles s'imposent, quelles que soient les préférences individuelles. Dans les faits, l'instance décentralisée, en particulier la municipalité, est animée par les deux logiques. Elle est à certains égards une maison d'associations thématiques ou spatiales (voisinage ou quartier), une agrégation de « clubs » pour reprendre un terme d'un courant d'analyse économique, mais elle est officiellement et réellement une forme de cohabitation étatique. Tout en arbitrant le jeu des associations, elle

16. Les efforts de certaines municipalités pour introduire une mixité sociale dans l'habitat en sont une belle illustration.

17. L'histoire des instances décentralisées au Québec offre des exemples des deux mouvements. Les réformes forcées, imposées du centre, prédominent dans la mémoire collective.

s'adresse à tous ses citoyens et facilite leur vie commune. Démocratiquement, elle se présente comme une démocratie représentative enrichie de mécanismes de démocratie participative sur une base individuelle ou de regroupements à caractère corporatiste.

Pour rendre compte des deux logiques qui sont effectivement à l'œuvre sur le plan local, on pourrait parler d'une démocratie de coopérants¹⁸, par opposition à la démocratie de clients, implicite dans certaines conceptions actuelles de la relation État/citoyens. Cette expression traduit notre compréhension de la « participation citoyenne » et permet de condenser toutes les formes sous lesquelles elle peut s'exprimer : en parole, sur une base individuelle dans le contexte de la démocratie représentative et directe (vote aux élections et aux référendums, interventions dans diverses instances) et en groupe (parti, association), ou en acte sur une base individuelle (coproduction proactive dans les services, bénévolat...) ou en groupe (par des associations). Dans l'instance décentralisée, la démocratie représentative n'est pas seulement ouverte à la participation citoyenne, elle la cultive.

Cette démocratie locale est coopérative parce qu'elle valorise les contributions et les efforts particuliers, sur le plan des comportements certes, mais aussi sur le plan financier. Elle ne peut se concevoir sans effort fiscal autonome significatif et elle se dénature si elle gère seulement des fonds de transfert. Dans un souci d'équité, elle sait doser la tarification selon l'avantage reçu et la taxation générale selon la capacité à payer. Chaque collectivité peut par ailleurs compter, le cas échéant, sur des fonds de péréquation que le central gère pour tenir compte des disparités régionales ; elle bénéficie également d'une ristourne sur les revenus générés par le développement dont elle est un des artisans. Cette démocratie locale est aussi coopérative parce qu'elle ne restreint pas la solidarité à des mécanismes universels et impersonnels de redistribution des revenus, mais l'enrichit d'initiatives où l'entraide prend un visage personnel et se manifeste par des initiatives informelles ou associatives. C'est dire qu'elle a aussi des responsabilités sociales.

Ce survol très rapide des services décentralisés au Québec, centré dans un premier temps sur les services et dans un second sur la décentralisation, fait entrevoir que nos catégories usuelles d'action (dans ce cas-ci, services

18. Il serait sans doute plus élégant de parler de démocratie coopérative. Cette expression est cependant surtout associée au monde coopératif, en dépit du fait qu'elle soit également entendue dans le sens plus englobant qui est développé ici, notamment comme pratique de communauté électronique.

publics, décentralisation) évoquent des images mentales qui ne correspondent plus aux tendances qui se dégagent dans les rapports effectifs entre État et société. Tout État qui veut se perpétuer doit être sagace avant même d'être agile, et donc prendre du recul par rapport à ses façons de voir. Si en plus, il veut être stratège, c'est-à-dire en mesure d'infléchir les tendances et de ne pas se contenter de s'y adapter, que doit-il changer? Il serait « stratégiquement » inapproprié de vouloir définir *a priori* tous ces changements. Ce qui peut être fait, à ce stade-ci, c'est essayer de dégager dans quel esprit l'État devrait aborder ces changements et, préalablement, identifier quel ressort devrait les animer. Risquons cette formulation : la participation citoyenne sous toutes ses formes est le ressort essentiel de la stratégie, car en plus de sa valeur intrinsèque dans notre société démocratique, elle se révèle être la meilleure stratégie dans les conditions actuelles pour mettre au point de nouvelles façons de traiter les enjeux de société et pour infléchir l'évolution des comportements individuels.

3 Les compétences transversales d'un État stratège

Dans cette perspective, pour être stratège l'État doit réfléchir sur sa finalité et parfaire certaines de ses compétences transversales (celles dont il doit faire preuve dans tous les domaines d'action et toutes ses composantes). D'abord, réflexe usuel de réflexion stratégique, l'État doit sans cesse revenir à sa raison d'être. Il ne peut être sa propre finalité. Cette finalité se trouve dans la société dont il est l'émanation démocratique et dont il contribue à assurer l'identité et la survie, à travers de multiples dispositifs. Cette constatation n'est peut-être pas si triviale si l'on considère l'insistance avec laquelle l'État présente souvent ses états de service (réduits aux services dispensés).

Créateur de « valeur collective¹⁹ »

Dans une démocratie coopérative, les services publics décentralisés, au-delà de leur utilité pour leurs bénéficiaires directs, sont aussi conçus, fournis et produits en fonction de leurs retombées multiples sur la collectivité. Ils contribuent à créer de la valeur collective. Comme nous l'avons

19. Nous nous inspirons dans cette section des auteurs qui réfléchissent sur la notion de *public value*, dont Kirlin (1996).

noté, ils ne sont qu'un instrument, aussi indispensable que partiel, dans la génération des biens collectifs (sécurité, créativité, animation, qualité environnementale, capital social...).

Ces biens sourdent de multiples processus sociaux (différenciation, ségrégation, association, socialisation...) à l'œuvre dans les dynamiques de marché et d'échange non marchand structurées par une trame institutionnelle plus ou moins serrée. Les choix, cheminements et comportements individuels dans ces processus sont influencés (de multiples façons : valeurs, contraintes, utilité...) par quantité d'organisations (dont les services publics) et par l'insertion dans divers réseaux personnels, familiaux ou électifs, engendrant des myriades d'interactions en partie imprévisibles. Les biens collectifs agrègent tous ces comportements individuels et cristallisent leurs externalités. Ils deviennent, surtout dans la compétition économique actuelle, des propriétés dynamiques du milieu. Produire du collectif, c'est agir sur ces propriétés dynamiques. Il est clair que l'État ne peut décréter ces dynamiques, ce qui n'implique pas un aveu d'impuissance. En stimulant le développement d'une intelligence collective, il peut trouver des éléments de trame institutionnelle, susciter des convergences interinstitutionnelles et offrir un dosage d'incitations et de contraintes susceptibles de générer des effets souhaitables dans les propriétés dynamiques du milieu, sans garantie de succès toutefois (effets pervers aidant). Il s'agit bien globalement d'un travail de la société sur elle-même et sur chacun de ses membres, et par ses membres, en particulier à travers l'État. Cette formulation abstraite peut être illustrée de plusieurs façons. Par exemple, des collectivités locales, sous leadership municipal, tentent d'infléchir leur évolution démographique par des politiques d'accueil des immigrants ou de maintien des jeunes, avec l'engagement de multiples acteurs locaux.

Avec ce schéma ultra-simplifié de génération de biens collectifs, les divers niveaux de cibles d'action, ou du moins d'attention, de l'État se laissent deviner.

Il s'agit d'abord de l'individu, pour qu'il prenne une part active à la définition et à l'actualisation des valeurs communes privilégiées par la collectivité, dans toutes les sphères (même de consommation²⁰), qu'il fasse ses choix de comportement en prenant conscience des externalités que ce comportement produira. Mais attention, l'individu n'est pas un

20. La consommation a une connotation identitaire, non seulement individuelle, mais aussi collective, par exemple valoriser les produits de terroir.

objet d'action. C'est une personne valorisant l'autodétermination et disposant de nombre de droits que la collectivité lui a attribués, y compris dans son utilisation des services publics (dispositions législatives diverses sur les droits des usagers). Ces droits s'élargissent et en s'élargissant amènent l'État à mettre en place divers mécanismes pour en assurer la protection. Ils contribuent à l'habilitation (*empowerment*) du citoyen, laquelle ne devient toutefois effective qu'avec d'autres stimuli. Le citoyen actuel, protégé mais libre, valorise la diversité des options, y compris dans les services publics, ce qui renforce la tendance à la diversification des producteurs de service. L'État créateur de valeur collective n'en prend pas ombrage. Il est flexible dans les modalités de production, car il est axé sur le résultat final²¹ : une personne autonome et proactive dans son propre cheminement personnel et dans sa contribution multiforme à la collectivité. Ce premier niveau est celui de l'activation civique et relève de la gouvernementalité, de l'orientation des comportements. Sur ce plan, l'État n'est qu'un des multiples émetteurs de valeurs qui orientent ces comportements. Toutefois, il est le seul à pouvoir forcer le respect de certaines de ces valeurs traduites dans des normes publiques, et le respect s'obtient plus facilement s'il y a convergence partielle dans les positions des émetteurs de valeurs. Les mécanismes de gouvernance peuvent faciliter cette convergence.

Le deuxième niveau vise non plus l'individu, mais les regroupements plus ou moins formalisés d'individus (associations, entreprises, syndicats, corporations professionnelles et leurs fédérations sous de multiples formes). En matière d'action publique, ces regroupements sont mus par des intérêts particuliers et des ambitions thématiques. Ils ont une influence spécifique plus ou moins forte sur leurs membres qui rejaillit sur le reste de la société. Ils contribuent aux débats et posent leur propre diagnostic sur les biens collectifs. Le cas échéant, ils se mobilisent pour susciter des initiatives, cherchant à actualiser des valeurs communes. Par divers mécanismes d'interaction plus ou moins formalisés, l'État compte sur eux pour susciter le repérage de ces valeurs communes et l'apport de contributions originales. Pour les services décentralisés, ces interactions s'effectuent surtout dans chacun des domaines, selon des modalités variables entre les domaines, selon des logiques spécifiques et entrecroisées de relations patronales-syndicales et de considérations professionnelles. On ne saurait trop insister sur l'importance de ces

21. Même si l'obtention de ce résultat suppose une modulation des ressources, plus incomfortable politiquement qu'un saupoudrage égalitaire.

regroupements. Leur densité et l'intensité de leurs relations sont gages de résilience pour la société. Cette activation des groupes peut être stimulée et canalisée vers des objectifs collectifs lors de mécanisme de gouvernance et de collaboration partenariale.

Le troisième niveau ne vise plus les acteurs comme tels, individus ou groupes, ni leurs interactions, mais bien l'organisation de l'action collective : l'établissement des règles de reconnaissance juridique (incorporation) et politique (légitimation de la présence dans le jeu de gouvernance) des groupes, l'attribution de leurs responsabilités et des droits et les conditions de leurs ajustements mutuels. Cette activité reste du ressort exclusif de l'État comme titulaire du monopole de la contrainte démocratiquement légitime.

Générer du collectif est bien plus ambitieux et exigeant que produire des services publics, mais dans le développement actuel, il s'agit d'une condition de production de la richesse collective et du bien-être. Les propriétés collectives du milieu advenant de toute façon, le changement est de vouloir agir délibérément sur ce qu'elles sont, les transformer favorablement par une action collective concertée. Le caractère tout aussi flou (en l'état actuel de nos catégories de pensée et d'action) que crucial de cette finalité souligne la complexité d'une telle ambition. Pour que l'État se donne les moyens d'une telle ambition, il doit parfaire des compétences particulières.

Instituant

L'État stratège se garde bien de se considérer et de se présenter comme le seul producteur de valeur collective. Il n'en demeure pas moins un contributeur unique en son genre, éventuellement par le poids de ses unités de production, mais surtout par la légitimité et la possibilité qu'il a d'infléchir les processus de génération de valeur collective. Il est d'abord et avant tout instituant. Il prend soin d'apprécier en permanence les dosages d'incitations et de contraintes qu'offrent ses différents types de mesures. À cet égard, il est aussi soucieux d'évaluer de manière transversale l'efficacité de ses instruments (réglementation, subvention, médiation, persuasion) que celle de ses programmes particuliers. Il continue à distribuer et à légitimer les rôles²², tout en prenant garde à leurs rigidités.

22. Ce qu'il fait déjà à grande échelle (reconnaissance des ordres professionnels, agrément, certification...).

Il incite à la collaboration, tout en espérant que s'enclenchent des processus d'auto-organisation. Il soutient les expérimentations, mais résiste à la tentation de les généraliser hâtivement, de les « institutionnaliser » dans une forme étatique²³. Pour illustrer ce rôle d'instituant, on pourrait ajouter une nouvelle déclinaison du mot « faire » à la liste de celles qui ont caractérisé divers modes dominants d'intervention de l'État. **L'État stratège n'est, de manière dominante, ni dans le laisser-faire, ni dans le faire, ni dans le faire-faire, mais bien dans le savoir-faire collectif.**

Compréhensif

L'État stratège est compréhensif, dans tous les sens du terme, dans son mode de connaissance de la société, dans la conception (et l'évaluation) de ses interventions et dans l'organisation de son action.

L'État a toujours été une puissante machine de production de connaissances sur la société. L'État stratège, dans une société du savoir, l'est plus encore, mais avec moins de monopole. Si sa finalité est la création de valeur collective, il doit stimuler le développement d'une intelligence collective des processus de génération de cette valeur, ce qui ne peut être qu'une démarche ouverte à tous. Le nouveau mode de production de connaissances se laisse déjà bien entrevoir : recherche concertée multipliant les croisements entre milieux, réseaux de veille, évaluation systématique, communautés de praticiens, gestion des savoirs... La mise à contribution des praticiens dans la production des connaissances apparaît toutefois inégale suivant les domaines de services décentralisés. Et globalement, le savoir des collectivités locales ne semble guère mis à contribution dans le développement de l'intelligence collective d'État.

La compréhension signifie aussi la prise en compte de tous les effets de second degré, ce qui pousse à l'inclusion de toutes les parties intéressées dans la prise de décision. Il s'agit déjà d'une pratique fort répandue, mais souvent selon un mode de consultation et de recherche d'opinion où le central se réserve l'arbitrage total, plutôt que de chercher à ce que toutes les parties prenantes trouvent de concert un « consensus » ou un compromis. La démocratie de coopérants est pourtant l'affaire d'ajustements mutuels au quotidien, avec en dernier ressort l'arbitrage des élus. Elle se veut d'abord une discipline de discussion collective, un

23. Il a plutôt eu tendance dans le passé à le faire rapidement. Sur ce processus d'institutionnalisation, voir Lévesque et Vaillancourt (1998).

parti pris en faveur d'une action étatique appropriée par le peuple et respectueuse du fait que les élus ont le dernier mot parce qu'ils représentent tout le peuple, en particulier les citoyens qui pour diverses raisons ne s'expriment que par le vote.

En outre, être compréhensif dénote une certaine dose d'humanité. L'État stratège perçoit les citoyens comme des personnes. Il ne se permet pas de les considérer seulement comme des clients ni comme des électeurs qu'on peut séduire en enjolivant des promesses et en taisant des contraintes. Comme il vise leur autonomie, il mise sur leur intelligence. Il est conscient que gouverner, c'est « gouverner dans l'homme » (Faure, 2003), pour reprendre une idée forte de la pensée confucéenne. Dans une démocratie, l'intrusion partielle dans les comportements et dans les valeurs, notamment par les services publics décentralisés, légitime mais acceptée de plus ou moins bonne grâce ne peut se faire que dans le respect. Tout soupçon de mépris est germe d'autoritarisme. Que l'État stratège soit compréhensif dans ce sens ne signifie nullement qu'il soit débonnaire, car il est aussi interpellant.

Interpellant

Les biens collectifs, les propriétés dynamiques du milieu sont certes de la responsabilité de tous, puisqu'ils résultent de la combinaison des actions de tout un chacun. Mais l'État a une responsabilité particulière. Il est politiquement responsable de l'état du collectif. Il ne peut se contenter de bien faire ce qu'il fait lui-même. Il interpelle les autres intervenants, citoyens comme associations. Et pour rester crédible dans ce rôle d'interpellation, encore faut-il qu'il se laisse interpellé. L'interpellation est elle aussi une tâche partagée.

L'État est interpellant de bien des façons. Classiquement, il veille au respect du filet normatif qu'il tisse autour de multiples activités ; heureusement qu'en cette matière tous les acteurs s'accommodent d'un intervalle de confiance collective entre l'inacceptable et l'intolérable. De manière plus propre à l'État stratège, l'interpellation est aussi conçue comme une démarche de réflexivité de la collectivité sur elle-même. Dans cette perspective, il importe que la collectivité puisse se regarder dans des miroirs, qu'elle puisse prendre conscience de ses propriétés. Les bilans ou les états de situation, par exemple l'état de l'environnement ou

les indicateurs de qualité de vie, jouent ce rôle de miroir. L'État stratège veille à ce qu'ils soient périodiquement produits (en collaboration) dans tous les domaines. Ces connaissances de base sur le collectif sont indispensables, mais la réflexivité s'effectue surtout dans les débats collectifs. Sur ce point, l'État stratège ne craint pas d'encourager les regroupements qui attirent l'attention publique sur des thèmes particuliers d'intérêt collectif pour l'ensemble ou pour certaines parties du territoire.

Fractal

Enfin sur le plan de son organisation territoriale, l'État stratège tend à être fractal. Un objet est qualifié de fractal s'il est irrégulier, mais possède des traits similaires à des échelles différentes²⁴. Nous avons vu dans le survol de la décentralisation que les images géométriques classiques, notamment celle de l'échelle avec des barreaux supérieurs et inférieurs, ne rendaient pas compte adéquatement des discours et des pratiques, nonobstant la persistance de la dépendance constitutionnelle. Dans le contexte sociétal actuel, l'État central a besoin de quasi *alter ego* locaux pour rester efficace. Dans ce contexte, si l'on vise une démocratie de coopérants, cette tendance se trouve renforcée. Si l'État stratège organise le territoire en un ou deux pôles additionnels (local et/ou régional), il se reproduit lui-même à chacun de ces pôles, avec le même mode d'existence, la même finalité et les mêmes compétences transversales, mais avec des joueurs différents.

Le même mode d'existence : dans la démocratie de coopérants, chaque pôle est animé de divers mécanismes qui maximisent les occasions de participation citoyenne, en parole et en acte. La même finalité : la création de valeur collective qui est recherchée et évaluée dans toutes les zones du territoire. Les mêmes compétences transversales, en particulier celle de compréhension : les pôles locaux et/ou régionaux ont une responsabilité multifonctionnelle. Mais les joueurs sont différents : le principe de séparation de mandat politique dans les instances décisionnelles permet d'élargir les possibilités de service formel, d'introduire des tensions structurelles qui facilitent l'exercice de la liberté (un des

24. L'irrégularité des formes est apparente dans la diversité des organismes de mouvance étatique, la similarité des traits qui permettraient de reconnaître l'empreinte étatique l'est moins...

arguments classiques pour justifier le gouvernement local), de mieux arrimer l'État aux dynamiques des milieux (une exigence plus récente du développement local).

Cet État fractal à plusieurs pôles semblables devient-il polycentrique (McGinnis, 1999), pour évoquer une notion souvent avancée et qui est d'intérêt dans d'autres domaines, par exemple en aménagement? Si le polycentrisme se caractérise par la multiplication des marges d'autodétermination ou du moins de manœuvre, l'État stratège fractal le favorise. Si la polycentrisme désigne la différenciation incompatible, voire la partition, il s'en protège, car là est son pari stratégique: le maintien d'une unité dynamique (c'est-à-dire mue par une ambition d'avenir) passe par l'encouragement à la diversité, à l'intérieur d'un intervalle de confiance collective en renégociation permanente.

Si cet État stratège, puissance publique d'une démocratie de coopérants et tendue vers la valeur collective, cherche à devenir plus compréhensif, instituant, interpellant et fractal, c'est pour mieux apprivoiser le principal mode d'action qu'il doit adopter dans le contexte sociétal actuel: la conscription volontaire.

La conscription volontaire

Ne pas recourir à un oxymoron pour caractériser ce mode d'action serait faire fi de la complexité actuelle. Comme en toute chose d'État, la conciliation des contraires est source d'équilibre dynamique. Nous avons évoqué dès le départ, en toile de fond de l'analyse des services publics, les grands chantiers de mobilisation des citoyens qui sont à l'ordre du jour collectif et dans lesquels les collectivités locales sont très actives, au Québec comme ailleurs: le développement durable, la santé, la formation à vie, la sécurité, la cohésion sociale... Les injonctions aux changements de comportement se multiplient et touchent toutes les sphères, autant privées que publiques. Les services publics décentralisés sont pétris par toutes les tensions que génèrent ces chantiers. Ils ne sont plus seulement finalités, mais davantage instruments pour la transformation de certaines situations collectives. Ils s'imposent toujours au citoyen, mais ils doivent en même temps tenir compte de sa personnalité et susciter son engagement. Ils véhiculent des normes étatiques, mais ne peuvent les actualiser localement sans traduction, adaptation et innovation. L'implication du citoyen et la mobilisation du milieu local sont perçues comme une condition d'efficacité. Les services publics décentralisés, de manière

plus ou moins marquée selon les domaines, continuent à se déployer sur un registre de contraintes, marque de leur source étatique. Mais ils doivent simultanément chercher à se faire librement choisir, d'autant plus qu'ils ne sont pas les seuls contributeurs à la qualité de leur milieu.

Pour faire des progrès dans les grands chantiers, l'État se voit donc, plus que jamais, obligé de miser sur la conscription volontaire. Et ce mode d'action n'est efficace que si les citoyens, individuellement et par les multiples associations qu'ils forment, sont parties prenantes de la définition des contraintes et de la mise en œuvre des incitatifs.

Cet État stratège, dont on vient d'esquisser les modes d'existence et d'action ainsi que les principales compétences transversales, n'est pas à inventer de toutes pièces. Avec quelques observations dans les sections précédentes, on peut voir que certaines pratiques actuelles pourraient facilement s'inscrire dans son déploiement²⁵. La façon dont l'État stratège est ici conçu fait en sorte qu'il ne peut prendre forme que dans un long processus de débats publics et d'expérimentation collective. Il serait donc peu stratégique de notre part de préciser une épure architecturale d'un tel État et, à plus forte raison, de dessiner l'ingénierie de son fonctionnement.

Mais puisque les organisateurs du colloque tiennent à ce que des propositions d'amélioration soient soumises à la discussion, risquons certaines suggestions concrètes sur la façon dont on pourrait accélérer sa formation.

4 Du quadrillage de l'espace par les services publics au maillage du territoire par l'action collective démocratique

À cette fin, ce serait faire preuve de sagesse que de commencer par examiner la façon dont nombre de réformes des services publics décentralisés ont été conduites au cours des dernières décennies, notamment en se posant une question de fond : combien d'énergie collective²⁶ ont-elles

25. Nous ne pouvons ici les passer en revue.

26. Ou si on préfère, leur coût d'opportunité : les millions de fonds publics (en centaines ?) et les ressources humaines allouées à la réorganisation administrative, plutôt qu'à d'autres objets d'amélioration.

mobilisé et quels en ont été les effets ? Même si elle est plus élastique que les finances publiques, l'énergie collective n'est pas illimitée et s'épuise notamment dans les coûts d'interaction. Comme un tel bilan n'existe pas, supposons que des transformations en profondeur devraient suivre la séquence logique suivante : le changement des façons de voir devrait inspirer le changement des façons de faire qui précède ou accompagne le changement de structures. Dans cette séquence, le changement des façons de voir est primordial.

Comment peut-on stimuler ce changement, de manière peu coûteuse ? Ce changement a une direction, la mise en forme d'un État stratège dans une démocratie de coopérants, mais pas de point d'arrivée programmable : il sera là où le cheminement collectif mènera. Dans notre problématique des services publics décentralisés, cette direction peut être traduite de la manière suivante : il s'agit de passer de la situation actuelle où les services publics quadrillent l'espace social (prédominance de la conscription, de la participation canalisée sur des objectifs organisationnels) à une situation où le territoire est maillé par l'action collective démocratique (prédominance de la conscription volontaire, de la démocratie de coopérants avec densification des réseaux qui innervent le territoire de l'État sous ses différents pôles).

La configuration institutionnelle et les pratiques de l'État stratège, laceur du maillage d'action collective territoriale, à travers les services publics décentralisés, prendront forme au gré des débats et des expérimentations. Sans chercher à l'anticiper, risquons trois avenues très concrètes qui ne nécessitent pas de chambardements institutionnels préalables et qui commencent par des verbes d'action.

Valoriser davantage toutes les contributions aux biens collectifs

Pour mieux comprendre les défis des services publics décentralisés dans la dynamique sociétale actuelle, nous avons cru nécessaire de rappeler la distinction entre services publics produits par une diversité d'acteurs organisationnels et biens collectifs qui agrègent les comportements individuels et leurs externalités et qui constituent des propriétés dynamiques, atouts de développement de la collectivité. Le premier défi de l'État stratège est de se centrer sur ces propriétés collectives, de les rendre visibles et surtout de valoriser tous ceux qui y contribuent, en fonction du territoire de chaque pôle. Plusieurs gestes sont déjà posés en ce sens, mais pour que tous les citoyens et les acteurs de la

société en viennent à se considérer avant tout comme des coopérants, l'accent doit être mis sur les résultats collectifs, sur la performance collective dans tous les domaines, au même titre qu'il l'est dans le domaine économique avec certains indicateurs synthétiques (PNB, taux de chômage...).

Dans cette perspective, les connaissances et leur diffusion portent sur trois plans. D'abord les états de situation qui servent de miroirs et stimulent la réflexion collective²⁷ : état de l'environnement, de la sécurité, du capital humain, de la santé publique, du capital social... Bien évidemment, les dimensions à prendre en compte ne sont pas seulement affaire de curiosité de chercheurs et de spécialistes, mais aussi de discussion collective sur ce que les citoyens considèrent comme des éléments importants pour leur qualité de vie en commun. Ensuite, les contributions singulières de tous les types d'acteurs : individus, associations, entreprises, sans oublier les producteurs publics. Le fait que ces derniers soient un type de contributeurs parmi d'autres ne peut être prétexte à mésestimer leur apport spécifique. Enfin, les savoir-faire collectifs : ce plan reste sans doute le moins éclairé. Il concerne les pratiques et les mécanismes d'interaction entre acteurs d'un milieu donné : les initiatives communes, les lieux de concertation, les collaborations, les consultations avant décision publique... Les laisser dans le clair-obscur, sauf pour les initiés, rend sans nul doute la gouvernance un peu suspecte aux yeux de citoyens épris de démocratie.

Rendre intelligibles les biens collectifs et visibles les diverses contributions est un préalable à leur valorisation sociale. Cette valorisation devrait couvrir tous les contributeurs. Elle reste à parfaire sous de multiples formes, déjà existantes ou à inventer, de la reconnaissance de l'apport des bénévoles à une incitation publique de nature fiscale²⁸.

Cette première piste de suggestion s'adresse aux deux pôles de l'État alors que les deux suivantes sont propres à chacun des pôles, tout en étant complémentaires. Dans le pôle central, il faut améliorer la prise en compte des dynamiques territoriales et dans le pôle local, il faut perfectionner la dynamique de l'État.

27. À cet égard, Internet offre de nouvelles possibilités de mise en évidence, notamment sur la scène locale.

28. Exemples actuels pour les choix de transport soucieux de l'environnement, dons à des organismes philanthropiques, aidants naturels... L'État stratège rendrait disponible un portrait complet de ses incitatifs fiscaux pour les comportements d'intérêt collectif.

Faire place au territoire dans l'État central

L'État a mal à ses régions. Le Québec n'est pas le seul à souffrir de névralgie régionale, compte tenu des configurations de développement territorial inégal. Mais les caractéristiques de l'occupation du territoire au Québec rendent certes plus aiguë l'existence du malaise. L'évolution des discours depuis la Révolution tranquille amène d'ailleurs à se demander si une dérive tectonique n'est pas en train de se dessiner dans la conception du rôle de l'État dans la dynamique régionale, notamment entre les « régions ressources » et les autres.

Dans l'optique d'un État stratège, il apparaîtrait opportun de mettre en place un processus de dialogue permanent sur la relation entre l'État et son territoire. À cette fin, pourrait être institué un forum d'initiative territoriale pour tout le Québec. Ce forum réunirait des leaders qui, vu leurs fonctions, ont une compréhension fine de la dynamique territoriale. En toute première esquisse, des leaders d'au moins quatre groupes pourraient s'y trouver : des élus locaux provenant de différents milieux représentatifs de la diversité des territoires ; des représentants de fédérations ou de réseaux œuvrant à l'échelle du Québec et qui en leur sein vivent la dynamique de la diversité territoriale ; des représentants d'organismes œuvrant spécialement à l'échelle régionale, en particulier sur des problématiques transversales ; enfin des représentants des nations autochtones qui, au Québec, ont un rôle crucial dans la dynamique d'ensemble du territoire.

Donner vie à l'État local en prenant appui sur l'instance municipale

La notion d'État local pourrait spontanément susciter une très vive inquiétude devant un éventuel démembrement de l'État. À l'inverse, elle découle du caractère fractal de l'État stratège, semblable à lui-même en chacun de ses pôles. Se pourrait-il que le désenchantement que plusieurs citoyens éprouvent à l'égard de l'État vienne en partie du fait qu'ils ne le perçoivent pas dans son unité, qu'ils le situent surtout dans les cieux des gouvernements « supérieurs », qu'ils ne le sentent pas à travers les services publics de leur vie quotidienne et qu'ils trouvent bien dérisoire le levier du vote périodique pour influencer la grosse machine étatique ? La démocratie de coopérants offre aux citoyens la possibilité de se réapproprier leur État et de travailler ensemble, en

bonne partie grâce à lui, à l'amélioration de leur sort individuel et collectif. L'État stratège, fractal, doit démocratiquement donner vie à son existence locale.

Les services publics « décentralisés » (à divers degrés) sont dominés en matière de finances publiques par trois domaines : le secteur municipal, l'éducation, la santé et les services sociaux. Sans chambarder les structures, une fois de plus, il est possible d'envisager quelques activités qui les réuniraient et animeraient de ce fait l'existence locale de l'État : tenir chaque année une semaine de comptes collectifs locaux²⁹, constituer une enveloppe globale d'initiative locale, tenir des élections dans les trois secteurs, à la même date fixe, reconnaître plus explicitement la responsabilité générale du maire à l'égard du bien-être de la collectivité.

Conclusion

En conclusion, récapitulons sommairement ce survol sur la place des services décentralisés dans un *État stratège ouvert à la participation citoyenne*. Nous avons récusé dès le départ une conception cérébrale de l'État stratège qui excentrerait les services décentralisés. Une telle appréhension dénature l'État et fourvoie le diagnostic sur les enjeux actuels du rapport entre l'État et la société. La recherche d'un État stratège ne doit pas seulement viser à rendre plus intelligent, plus stratège, le centre décisionnel politique et administratif de l'État. Comme le présume Pierre Lévy (1994, p. 16) : « Si nos sociétés se contentent d'être seulement intelligemment dirigées, presque à coup sûr elles n'atteindront pas leurs objectifs. Pour avoir quelque chance de vivre mieux, elles doivent devenir intelligentes dans la masse. » Transposée dans notre problématique des services décentralisés, présents dans la vie quotidienne de la masse des citoyens et lieux de leur expérience en continu de l'État, cette recherche d'une intelligence collective pour convenir de nouveaux paramètres de cohabitation sur un même territoire au sein d'un même État devrait se traduire par une série de chantiers de réflexion et d'initiatives concomitantes qui viseraient à :

1. Ces comptes collectifs locaux ne seraient pas structurés en fonction des champs de compétence. Dans ce texte, la notion d'État central fait surtout référence à l'État québécois, puisque les instances décentralisées sont du ressort des provinces. Mais l'appréhension du collectif local suppose de tenir compte des effets des actions de tous les intervenants, y compris ceux qui relèvent du fédéral, entre autres la Société d'aide au développement des collectivités.

- revaloriser les services décentralisés comme vecteurs de valeur collective et non seulement comme appui d'utilité individuelle, tout en acceptant leur diversification ;
- évaluer d'abord les services dans leur influence sur les processus qui génèrent les propriétés collectives d'un milieu et conditionnent la dynamique des territoires ;
- reconnaître mieux dans les dispositifs institutionnels la contribution des citoyens, individuellement ou sous toute forme de regroupement, à la définition (participation en parole) et à la production de ces propriétés collectives du milieu (participation en acte) ;
- traiter les collectivités locales (à la fois institutions et société) comme contributrices privilégiées (par elles-mêmes et grâce à la participation de leurs citoyens dans les divers réseaux de nature partenariale) à la constitution d'une intelligence collective d'État, capable de déchiffrer et d'aborder les problèmes sociétaux dans leurs tendances structurelles et leurs manifestations spatiales conjoncturelles ;
- donner une vie démocratique à l'existence locale de l'État en rendant conjointement ses diverses composantes (quelles que soient les juridictions) perméables à la vigilance et à l'apport des citoyens.

Ces chantiers décentrent ou plutôt recentrent les tentatives de réforme de l'État. La réingénierie de l'État a eu tendance à vouloir le réformer de l'interne et par l'interne. À l'inverse, les chantiers proposés touchent les relations entre l'État et la société et appellent à une plus forte réingénierie civique des services décentralisés, à leur réinterprétation comme ferment de création de valeur collective et non à leur réification comme objet de production étatique. Par contrecoup, ils induiront des changements dans l'État, notamment dans le développement de certaines de ses compétences transversales et dans la dynamique des relations entre ses pôles central et locaux.

Bibliographie

- ASCHER, F. (2000). *La société hypermoderne ou Ces événements qui nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*, La Tour d'Aiguës, L'aube.
- BERGERON, G. (1993). *L'État en fonctionnement*, Paris et Québec, L'Harmattan et Les Presses de l'Université Laval.
- BEZES, P. (2005). « Le modèle de "l'État-stratège", genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, vol. 47, n° 4, p. 431-450.
- BOUCKAERT, G. (2005). « Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public », *Télescope*, vol. 12, n° 3. p. 13.
- BOURDIN, A. (2000). *La question locale*, Paris, Presses universitaires de France.
- FAURE, S. (2003). *Manager à l'école de Confucius*, Paris, Éditions de l'Organisation.
- FAUROUX, R. et B. SPITZ (2000). *Notre État: le livre vérité de la fonction publique*, Paris, Laffont.
- FCM (2006). *Nos collectivités, notre avenir*, Rapport annuel 2005-2006, Ottawa.
- KIRLIN, J.J. (1996). « What government must do well: Creating value for society », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 6, n° 1, p. 161-185.
- LEMIEUX, V. (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- LEMIEUX, V. (1997). *La décentralisation*, Québec, Éditions de l'IQRC.
- LÉVESQUE, B. et Y. VAILLANCOURT (1998). « Les services de proximité au Québec: de l'expérimentation à l'institutionnalisation », *Cahiers de la Chaire de recherche en développement communautaire*, n° 12.
- LÉVY, P. (1994). *L'intelligence collective*, Paris, La Découverte.
- MCGINNIS, M. D. (1999). *Polycentricity and Local Public Economies*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- OSBORNE, D. et T. GAEBLER (1993). *Reinventing Government*, New York, Plume.
- PAQUET, G. (2004). *Pathologies de gouvernance: essai de technologie sociale*, Montréal, Liber, p. 19.
- PETRELLA, R. (2006). « La décentralisation en question: détournement et dérive », dans Solidarité rurale du Québec, *Pour une décentralisation démocratique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 89-113.
- SOLIDARITÉ RURALE DU QUÉBEC (2006). *Pour une décentralisation démocratique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- SWYNDEGOUW, E. (1997). « Neither global nor local: "Glocalization" and the politics of scale », dans L. Cox (dir.) *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, New York, Guilford Press, p. 137-166.
- TREMBLAY, D.-G. et J.-M. FONTAN (1997). *Le développement économique local*, Québec, Têluq.

UNE DÉMOCRATIE DE COOPÉRANTS : UTOPIE OU MIROIR AUX ALOUETTES ?

Commentaire du texte de Gérard Divay

Robert Bisailon

« Le changement des façons de voir devrait inspirer le changement des façons de faire qui précède ou accompagne le changement des structures. Dans cette séquence, le changement des façons de voir est primordial. »

Nos façons de voir sont le fruit des représentations que nous nous faisons de la nature de l'État, des services publics eux-mêmes et... bien sûr, de la décentralisation.

Partant de cette approche, difficilement contestable, quelles implications découlent d'un changement dans les façons de définir l'État, devenu État stratège, les services publics décentralisés et leur configuration nouvelle dans une dynamique territoriale; quelles solutions sont envisageables pour faire migrer la situation actuelle d'exécutants qu'on reconnaît aux acteurs locaux – et qu'eux-mêmes déploient – vers celles de coordonnateurs terrain d'un État stratège, comme le propose Gérard Divay ?

1 L'action étatique

Selon Divay, l'État ne peut pas être sa propre finalité. Celle-ci se trouve dans la société dont il est l'émanation démocratique et dont il assure l'identité et la survie. Vu ainsi sur le plan de la gouvernance, le contrôle social passera à la fois par l'État, dans ses interventions de nature autoritaire et incitative, et par de multiples acteurs de la société qui, ensemble, tentent d'orienter le comportement des citoyens dans toute leur liberté.

Par conséquent, pour ce qui est cette fois des caractéristiques de l'État stratège, qui a plusieurs composantes et qui s'organise à plus d'un niveau territorial, on ne pourra plus résumer le pilotage à l'intervention d'un centre et à la délégation des opérations, entre autres au palier local. On ne saurait prétendre désormais que les services décentralisés œuvrent seulement dans le domaine de l'opérationnel, ni donc que ceux qui les rendent ne participent pas à la définition des stratégies, mais sont uniquement des « servants » de l'État stratège.

Ainsi, si l'État comme dispositif de contrôle social invite au préalable à regarder le travail que la société fait sur elle-même par son entremise, cette vision, plutôt que d'entraîner des caractéristiques de l'État stratège établies *a priori*, devrait nous inciter à cerner les conditions que son organisation et son action devraient respecter pour qu'il soit efficace dans le contexte actuel.

Il importe, par voie de conséquence, d'identifier, dans la dimension stratégique de l'État, ce qu'il lui appartient au-delà de la seule dimension opérationnelle.

2 Les services publics décentralisés

Divay constate que les services publics décentralisés forment une constellation floue d'institutions et d'organismes aux statuts juridiques diversifiés, en situation de plus ou moins forte dépendance, aux missions plus ou moins clairement explicites, aux dynamiques socioprofessionnelles fort diversifiées selon les domaines, aux interactions très variables et parfois surprenantes selon les territoires.

Les services publics ne sont donc pas uniquement ceux qui sont produits par les administrations publiques. Ils ne sont pas non plus qu'une affaire de lien (central ou local), mais bien en revanche de degrés.

Par ailleurs, la relation de service doit être vue comme un échange multilatéral, dans lequel le citoyen est à la fois servi, asservi et de service, dans des dosages variables selon le service rendu. Ainsi l'interaction entre l'organisation et le citoyen ne peut être considérée de façon unilatérale. La participation citoyenne ne s'exprime pas seulement en parole, pour influencer, mais aussi en acte, dans des actions civiques.

Cet état des choses et l'examen critique du rôle de l'État qui en découle s'incarnent dans une dynamique territoriale où sont offerts les services publics décentralisés et commandent un examen tout autant critique des trois dimensions institutionnelles des services qui s'y trouvent : celle du découpage de territoire desservi, celle de la composition des instances et celle de la définition des missions.

Il faut donc vérifier l'étendue de la dissonance entre l'angle de couverture des services (dimension de la composition) et la dynamique d'ajustement mutuel facilitant l'émergence de débats, de concertation et éventuellement de structuration du jeu politique (dimension du découpage du territoire).

À cet égard, Divay affirme que les services publics décentralisés ont une contribution ambivalente à la dynamique territoriale : ils veulent polariser le milieu, soit en centrant son attention sur leurs objectifs organisationnels sectoriels spécifiques, soit en aidant le milieu, à partir de leur propre expertise, à réfléchir sur son état, ses propriétés dynamiques, pour qu'il se prenne plus facilement en main.

Or, les caractéristiques institutionnelles actuelles (composition des instances et définition de la mission) qui disent la position officielle de l'État révèlent, de façon plus ou moins prononcée selon les domaines, un parti pris en faveur de sa propre production – les services qu'il fournit – plutôt qu'un appui à la prise en main par la population locale de son sort collectif. Bref, selon Divay, la somme des services publics et leurs prestations n'équivalent pas à une dynamique territoriale autonome.

3 Les voies d'amélioration

Ces diverses considérations amènent l'auteur à revenir sur la posture que l'État doit adopter, comme entrepreneur, qui pose avant tout la question de la performance quantitative et qui aurait tendance à se traduire par un égalitarisme standardisé.

Autrement dit, comment passer de services publics décentralisés à des biens publics de responsabilité territoriale ? En légitimant la décentralisation en tant que principe d'organisation étatique, non pas comme une réorganisation interne de l'État, mais bien davantage comme des changements dans le mode d'articulation de l'État avec la société.

Avançant qu'il serait illusoire d'arriver à une définition de missions exclusives au central et au local, les deux paliers étant présents en même temps dans la plupart des champs et des domaines, Divay propose plutôt de rendre compte de la coexistence paradoxale d'une plus grande décentralisation et d'une plus grande normalisation centrale, la répartition des ressources étatiques n'étant pas forcément un jeu à somme nulle. Cela permettrait à l'État, loin de s'affaiblir, de se renforcer, tant dans son fonctionnement politique que dans ses rapports avec la société.

C'est pourquoi il énonce le pari de la valorisation de l'initiative stratégique territoriale afin de faire participer le palier local à la définition de la stratégie, de plein droit, mais en dehors d'un mode hiérarchique autoritaire.

Un tel pari pose tout de même la question de la formalisation de la gouvernance locale, c'est-à-dire de l'action stratégique de l'État de manière plus horizontale, en vertu de deux logiques inséparables : celle de l'association volontaire et celle de la cohabitation étatique ; celle de la participation citoyenne libre et volontaire et celle de la représentativité dans des instances décisionnelles. D'où l'idée d'une démocratie de coopérants, par opposition à une démocratie de clients.

Trois principes devraient guider ce maillage du territoire par l'action collective démocratique : valoriser davantage toutes les contributions engageant des biens collectifs, centralement et localement, et produire régulièrement des états de situation de toutes les contributions singulières de tous les types d'acteurs et de savoirs collectifs ; accorder ensuite une place au territoire dans l'État central, par l'intermédiaire

d'un forum d'initiative territoriale pour tout le Québec, doté de mandats d'analyse des états de situation, de surveillance active des initiatives et de conseil en gouvernement sur les politiques et les projets de loi pertinents ; enfin, donner vie à l'État local en prenant appui sur l'instance municipale.

Dans cette démocratie représentative de coopérants, les élus locaux deviendraient des « coordonnateurs terrain » de l'État stratège.

Conclusion

La contribution de Gérard Divay a le mérite de briser le mythe de l'État monolithique imposant à ses créatures des comportements et des conduites uniformisés. L'État est présent et agissant au palier local, au moins autant dans les pouvoirs élus qui exercent des responsabilités qu'à travers une démocratie plus diffuse, néanmoins bien vivante, comme le démontrent diverses mobilisations pour des enjeux locaux.

La difficulté de passer à l'utopie mobilisatrice vient de ce qu'il n'y a pas eu de vrai débat social sur la gouvernance partagée au Québec, et on voit mal comment un tel débat – nécessaire par ailleurs – pourrait porter ses fruits s'il n'est pas entrepris et mené conjointement par les divers paliers de l'État.

PASSER DE L'ÉTAT ITÉRATIF À L'ÉTAT STRATÈGE

Propositions pour repenser les organismes autonomes de l'État québécois

Luc Bernier

Les administrations publiques sont des organisations qui ont été créées pour mettre en œuvre les politiques publiques. Ce sont des moyens et non des finalités. Ces politiques publiques sont ce que les gouvernements décident de faire ou de ne pas faire en fonction des facteurs structurels, des intérêts en jeu, d'une rationalité complexe et des processus existants pour répondre à des enjeux sociaux, économiques, etc. (Bernier et Lachapelle, 1998). Le nombre de domaines dans lesquels les États modernes ont décidé d'intervenir est si grand que les administrations publiques sont devenues des ensembles très sophistiqués. Des systèmes aussi élaborés peuvent difficilement exister sans des zones d'inefficience ou de contradictions. Périodiquement, le gouvernement du Québec a cherché à revoir son portefeuille d'organisations pour le comprendre, parfois pour faire des économies mais aussi, peut-on souhaiter, pour mieux le faire correspondre aux objectifs de ses politiques.

Dans ce texte, nous voulons revenir sur la genèse de l'État québécois moderne. Pourquoi ces organismes autonomes, créés un peu dans les années 1960 mais beaucoup dans la décennie suivante? Dans une perspective de politiques publiques et d'État stratège, peut-on repenser l'examen des organismes autonomes? Qu'est-ce qui a changé et qui force ou permet de changer l'État québécois? Que doivent faire ces organismes? Participent-ils à une vision ou à une mission commune? Ont-ils dépassé leur durée de vie utile? Et s'ils ne répondent pas à des objectifs de politiques publiques, doit-on les conserver, les abolir ou les vendre? C'est le questionnement que ce chapitre propose.

1 Quel État avons-nous, quel État voulons-nous?

Un État stratège n'est pas un État amoindri, mais un État moins engagé dans l'opérationnel et qui laisse donc plus de place aux autres acteurs. Cet État doit être capable d'anticiper dans un environnement complexifié et d'initier des politiques structurantes¹. L'État stratège doit être capable de développer une vision d'ensemble de son action et de coordonner celle des organisations qui le composent. C'est aussi un État capable idéalement de prospective (Côté, Lévesque et Morneau, 2005, p. 33).

Il est aussi facile de critiquer l'État pour ses inefficiences qu'il est difficile d'organiser et de coordonner des ensembles aussi grands et dont les finalités sont aussi nombreuses. Selon des grilles qui ont varié avec le temps, on a déploré la croissance du nombre d'organisations qui composent l'État québécois sans vraiment faire plus que la ralentir temporairement. Lorsque l'on s'interroge sur ces organismes dans l'optique d'État stratège, c'est à la fois dans une certaine continuité avec ce qui s'est fait depuis le milieu des années 1980 et en introduisant une dimension supplémentaire. En outre, la modernisation actuelle a lieu après une série d'efforts pour réformer l'État québécois (voir Mazouz et Tremblay, 2006). Notons pour mémoire le rapport Bisailon de 1981, puis les compressions budgétaires de 1982, la Rénovation de l'administration publique en 1985, les rapports Gobeil, Scowen et French puis

1. Tiré de: Ève Gauthier (2006). «Compte rendu d'évènement», *Colloque pour un État stratège ouvert à la participation citoyenne*, 5 et 6 octobre, Montréal.

l'Opération réalignement de 1993-1994, qui fut un premier effort de réingénierie il y a dix ans, et le rapport Facal qui a précédé la révision en trois ans faite par le gouvernement libéral dans les années 2004-2007.

On se questionne en continuité parce qu'on présume qu'il est encore nécessaire de faire un survol des organismes existants. En observant l'État stratégique, on introduit aussi une réflexion sur le rôle de l'État. Doit-il continuer d'intervenir directement ou doit-il déléguer la mise en œuvre? On peut supposer que des choix sont à faire parce que le Québec n'a pas les moyens de maintenir l'État provincial actuel. C'est le discours des « lucides ». Lorsqu'il est question d'État stratégique, il y a en filigrane un État plus modeste (Commissariat général du Plan, 1993). Réduire l'État se heurte au grand attachement des Québécois à l'État hérité de la Révolution tranquille qui fait du cas québécois un modèle original en Amérique du Nord. Les « solidaires » y voient un acquis à conserver, alors que d'autres y perçoivent surtout un relent de conservatisme dans une société incertaine des chemins à prendre pour demain (Lisée, 2000; Dubuc, 2006). La perspective de l'État stratégique réintroduit la question des politiques publiques. Un État, oui, mais pour faire quoi? Et plus spécifiquement dans ce texte, des organismes autonomes, oui, mais pour faire quoi au juste?

Un État stratégique est un État qui est censé avoir une vision. C'est ce qui semble parfois manquer au gouvernement du Québec. Entre la présidente du Conseil du trésor qui poussait pour une réingénierie de l'État et qui jugeait que « c'est parfois dans le secteur privé que l'on retrouve les meilleures façons de faire » (Leduc, 2003b) et le ministre des Finances de l'époque qui trouvait que la réingénierie ne réglerait pas tout (Paquet et Corbeil, 2003), il était difficile de savoir quel cap voulait prendre le gouvernement. Les choses se sont clarifiées et atténuées quelque peu par la suite, mais les résultats des élections de 2007 indiquent que les Québécois ont retourné les trois partis à la préparation d'un plan plus acceptable. Quel État, pour faire quoi? La question demeure.

Un État stratégique est un État à valeur ajoutée, moins axé sur la prestation de services et plus sur l'expertise de ses fonctionnaires. Au fil des dernières décennies, diverses formules ont été développées (agences gouvernementales, partenariats, etc.), lesquelles ne sont pas sans défauts, mais prouvent qu'on peut dissocier la prestation des services de l'élaboration des politiques. Il faut alors s'assurer périodiquement que le pont est établi entre la formulation et la réalité sur le terrain. C'est pourquoi les clauses crépusculaires sont importantes pour révérifier l'adéquation

entre les deux. Par définition, les organismes autonomes ont toujours été des organismes plus loin du politique et de la formulation des politiques. La décentralisation est nécessaire dans des États développés où il est impossible de tout contrôler au centre.

Jean-Jacques Simard (1977, p. 118-119) a écrit que c'était au sein de ces organismes autonomes qu'on pouvait le mieux observer le développement de l'État québécois à la suite de la Révolution tranquille : « Derrière la diversité apparente des objectifs dormait une unité d'intention beaucoup plus clairement énoncée dans les moyens mis en œuvre pour les réaliser que dans les objectifs eux-mêmes. » Les instruments ont existé parce que l'État québécois avait besoin d'outils. Pour Kenneth McRoberts (1993), les deux cas les plus réussis d'intervention de l'État québécois dans l'économie sont la création de la Caisse de dépôt et placement du Québec et celle d'Hydro-Québec. Ce sont des institutions nées au début de la Révolution tranquille, mais de fait le nombre d'organismes autonomes s'est rapidement accru au cours des années 1970, alors que l'action de l'État se précisait (Simard et Bernier, 1992, p. 78).

Le besoin de réformer l'État québécois tient aussi à une nécessité causée par un cumul de crises : le référendum de 1980 perdu par le Parti québécois alors au pouvoir, la récession de 1982, puis une seconde récession dans les années 1990 et un second référendum avec le même résultat. L'élan de développement institutionnel qui durait depuis 1960 a été brisé. Par exemple, on peut penser que les nombreuses restructurations imposées à l'ancien ministère de l'Industrie et du Commerce tiennent au malaise persistant dans la recherche de ce que devrait faire ce ministère. Ce mode de développement était relativement itératif et a besoin d'être repensé.

On s'est moins demandé quelle stratégie faire endosser aux différents organismes que si ces instruments devaient continuer d'exister. Le rapport Facal de 1997, puis les travaux de la ministre Jérôme-Forget étudient des listes d'organismes comme d'autres l'ont fait avant eux. Il n'est pas aisé aujourd'hui de connaître le nombre d'organismes qui constituent l'ensemble de l'État québécois. Selon que l'on consulte le ministère du Conseil exécutif, le Secrétariat du Conseil du trésor, les comptes publics, le vérificateur général ou le portail du gouvernement, l'État québécois compte 189, 171, 105, 274 ou 254 organismes (Leduc, 2003a). Le gouvernement en a revu 137 de 2004 à 2007. Peu importe leur nombre

exact, les organismes autonomes nés d'une nécessaire décentralisation administrative forment un réseau où le savoir-faire et l'expérience sont disponibles pour ceux et celles qui sauront leur insuffler une vision.

Vouloir un État stratège, c'est vouloir premièrement un État possédant une vision d'ensemble. Lors du colloque préparatoire sur l'État stratège, un élément est ressorti de la discussion : les administrations publiques sont organisées non pas en fonction des problèmes de société, mais en vue de respecter le principe de la responsabilité ministérielle qui correspond mal à la nature horizontale des enjeux modernes. Repenser les organismes autonomes, c'est désormais les réorganiser du bas vers le haut et non l'inverse. Or, la décentralisation administrative éparpille les pouvoirs de décision et rend la coordination difficile. On a, dans le passé, tenté divers mécanismes. Par exemple, un réseau d'administrateurs publics qui siégeaient à un certain nombre de conseils d'administration a été constitué. Mais guère de directives ne leur étaient adressées à l'époque et la pratique s'est finalement étiolée (Bernier et Burlone, 2000).

2 Un État stratège? Quels organismes?

Le premier ministre Jean Charest a déclaré que les Québécois ne pouvaient pas être taxés davantage, qu'on ne pouvait pas augmenter l'endettement et qu'il ne restait donc plus qu'à « faire les choses différemment » (Dutrisac, 2004). La réingénierie du gouvernement actuel est redevenue la modernisation de l'État. On vise à poursuivre les efforts vers de meilleurs services assurés par un État plus efficace tout en se demandant comment réduire les impôts comme le faisait le gouvernement précédent. Les tendances lourdes (démographie, finances publiques) qui guettent l'État québécois exigent une transformation en profondeur.

« L'amélioration de l'efficacité des pouvoirs publics est certes souhaitable, mais l'efficacité ne garantit pas à elle seule l'amélioration de l'administration » (OCDE, 2003, p. 1). Le véritable enjeu est celui de la gouvernance ; les réformes sont souhaitables mais ne suffisent pas. La gouvernance, c'est la direction en situation de complexité. La gouvernance, c'est une configuration de lois, de structures, de ressources, de règles administratives et de normes institutionnelles qui programment et conditionnent les services et les régulations étatiques (Lynn, Heinrich et Hill, 2000). C'est aussi la stratégie, le souffle qu'un gouvernement

peut désirer donner à cet ensemble, bref son plan stratégique (Bernier et Potter, 2001). Cette gouvernance concerne non seulement le centre de l'État, mais également sa périphérie.

Cet État est difficile à réformer. Il l'est pour des raisons sociologiques (Facal, 2006). À l'automne 2003, Robert Bernier, Vincent Lemieux et Maurice Pinard ont mené un sondage sur ce que les Québécois considèrent qu'il faut faire de l'État québécois (Bernier, 2004). Les résultats du sondage indiquent que les Québécois ne trouvent pas que la taille de l'État dans l'économie est trop grande. Pour 33 % d'entre eux, elle devrait même augmenter (35 % chez les partisans libéraux), contre 18 % qui sont d'avis qu'elle devrait diminuer. Selon 50 % des répondants une réforme de la fonction publique devrait accorder la priorité à l'amélioration des services à la population, contre 28 % qui jugent qu'il faudrait réduire le nombre de fonctionnaires et 16 % qui pensent qu'on devrait recourir à la sous-traitance, de quoi faire réfléchir les avocats des partenariats. Par ailleurs, lorsque l'on demande quelle devrait être la tâche prioritaire du gouvernement, 41 % des Québécois répondent investir davantage en santé, 17 % investir davantage en éducation, 17 % réviser l'organisation de l'État et 16 % réduire les impôts. Si les Québécois ont cessé de se définir par la langue et par la religion, leur État est devenu l'institution de référence.

Un État développé est également un État lent à changer. Les chemins critiques y sont longs. Il faut profiter de cette lenteur pour ne pas faire et défaire des organismes régulièrement. Les organismes créés récemment doivent avoir le temps de faire leurs preuves. Au contraire, ce sont les organismes qui ont de longues feuilles de route qu'il faut scruter plus attentivement. Les objectifs qui avaient mené à leur création existent-ils encore? La société québécoise a beaucoup évolué depuis qu'elle s'est dotée d'un État moderne. Les objectifs de la Révolution tranquille sur l'intégration des francophones à la vie économique ont été atteints dès les années 1980 (McRoberts, 1993).

Certains appareils d'État sont-ils encore nécessaires? Prenons deux exemples qui appartiennent désormais au passé. Dans son programme électoral de 1976, le Parti québécois disait vouloir nationaliser le secteur de l'amiante qui est une ressource naturelle abondante au Québec et qui avait été un domaine symboliquement important dans l'histoire politique québécoise de l'époque duplessiste. Malencontreusement pour ceux qui favorisaient la nationalisation, l'amiante est devenu un produit de moins en moins utilisé, peu à peu banni pour des raisons de santé. Au

lieu d'exploiter une ressource naturelle abondante, la Société nationale de l'amiante a dû peu à peu fermer ses installations et procéder à des licenciements. La raison d'être de la Société nationale de l'amiante a alors disparu. Qui aujourd'hui prônerait que l'État québécois nationalise l'amiante? Qui proposerait de créer une aciérie comme Sidbec-Dosco? De la même manière, les aciéries jugées essentielles il y a un demi-siècle n'ont plus l'aura qu'elles avaient, du moins dans le secteur public. Dans le secteur privé, l'industrie est en pleine transformation. Les entreprises géantes d'hier fusionnent ou sont absorbées par des rivales des pays émergents. La sidérurgie québécoise, née avec le rachat d'installations trop souvent vétustes, serait aujourd'hui complètement dépassée par les transformations du monde de l'acier. Et quels sont les secteurs de l'État québécois actuel qui seront perçus dans vingt ans comme la Société nationale de l'amiante ou la SIDBEC? Combien d'organismes publics existent encore alors que leur mission n'est plus? Par exemple, on peut s'interroger sur les cas suivants.

- Maintenant que les universités du réseau de l'Université du Québec se sont dotées au fil des ans des composantes classiques des autres universités, le siège social de l'Université du Québec est-il encore nécessaire? Son budget est comparable à celui des plus petits établissements du réseau alors qu'aucun étudiant n'y étudie. Récemment, sept des neuf recteurs ou directeurs généraux se sont questionnés publiquement sur le sujet (Cauchy, 2008). On peut penser, comme le recteur de l'Université du Québec à Montréal le mentionnait dans son message de la rentrée 2006, que les composantes du réseau ont depuis longtemps dédoublé les fonctions centrales au fur et à mesure que les économies d'échelle s'estompaient et que leurs capacités croissaient.
- Doit-on maintenir la SAQ dans le giron public? Les résultats financiers actuels poussent à croire que oui, mais il n'y a pas en 2006 d'avantage sur le plan des politiques publiques à conserver cette organisation de distribution et de vente de boissons alcoolisées dont la gestion a fait l'objet d'un certain nombre de débats
- Faut-il des agences de la santé qui remplacent les anciennes régies dans les diverses régions du Québec? Ou les problèmes d'effectifs de médecins, pour prendre un seul dossier en exemple, ne sont-ils pas similaires d'une région à l'autre? En d'autres termes, avons-nous multiplié le nombre de ministères de la Santé sans le

nom avec des services de recherche, des directions, alors qu'un seul ministère suffirait? Faut-il encore que l'État offre lui-même les services en santé par exemple ou peut-il les confier à des partenariats avec des mutuelles comme c'est le cas dans les provinces de l'Atlantique avec la Croix Bleue?

Nous pourrions poursuivre cette liste d'exemples. En règle générale, les groupes mis sur pied pour évaluer la pertinence de ces organismes disposent en pratique de quelques minutes pour décider du sort d'un organisme. Décisions souvent rejetées par le gouvernement comme ce fut le cas en 2005 pour le Rapport du groupe de travail sur l'examen des organismes du gouvernement. Outre quelques organismes consultatifs peu connus, les organismes autonomes de l'État québécois n'ont guère été remis en cause ou ils trouvent un moyen de se perpétuer.

Les sociétés d'État qui sont les plus autonomes des organismes gouvernementaux devaient être les outils d'un rattrapage alors jugé urgent dans tous les secteurs de l'économie québécoise. Elles furent plus improvisées que planifiées (Parenteau, 1980). Créer itérativement les instruments a longtemps tenu lieu de politique. Les politiques ne sont venues qu'au fil des années 1970. La croissance des institutions gouvernementales québécoises ne s'est pas toujours faite dans l'ordre. Citons le cas de Radio-Québec, dont l'existence légale avait été promulguée dans les années 1940. La société est activée en 1969, quelques mois avant la création du ministère des Communications, dont elle relève. Les nouveaux employés de Radio-Québec durent d'ailleurs attendre six mois avant d'être payés, comme ce fut ensuite le cas pour les employés de la Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA). De même, Hydro-Québec et la Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP) s'occupèrent des besoins énergétiques du Québec pendant plus de quinze ans dans un cas, dix ans dans l'autre, avant que le vieux ministère des Terres et Forêts devenu ministère des Richesses naturelles se transforme enfin en ministère de l'Énergie et des Ressources. En 1964, c'est le ministre des Richesses naturelles qui répond aux questions de l'Assemblée législative sur Sidbec, alors que le projet d'aciérie étatique est censé être du ressort du ministre de l'Industrie. Les énoncés de politiques proposant la création des sociétés d'État ont rarement été communiqués ainsi à ces dernières (Bernier, 1989). Le gouvernement de l'époque n'a pas cru bon d'inclure dans la charte de la Caisse de dépôt et placement les objectifs à atteindre. Des décennies plus tard, on se réfère toujours au discours de Jean Lesage devant l'Assemblée législative

d'alors et on l'interprète pour tenter de savoir si le rôle de fiduciaire doit précéder ou suivre celui de développement économique. Ce débat a toujours cours alors que la Caisse de dépôt doit se remettre de deux très mauvaises années au début de la présente décennie : en présentant son plan stratégique en 2003, le président de la Caisse de dépôt faisait encore référence à Jean Lesage. Cette apparente confusion peut dissimuler une autre logique. Dans un État faible, où les ministères étaient inféodés aux grandes compagnies exploitant les richesses naturelles, il n'est pas impossible que l'État, en fondant des sociétés d'État, ait cherché à créer des îlots administratifs plus autonomes sur le plan décisionnel (Parenteau, 1980 ; Skocpol, 1985). L'intervention des entreprises publiques est de plus en plus au second plan, plus financière que directe (Lévesque, 2003). L'État est devenu accompagnateur ou facilitateur.

Si l'intervention de l'État se perpétue, il n'est pas nécessaire qu'elle se fasse toujours par les mêmes instruments. Il est possible que, dans un secteur économique, la propriété réponde à des impératifs stratégiques ou de politique économique, à un moment donné, impératifs qui n'existeront plus par la suite, quand ce n'est pas le secteur en question qui serait radicalement transformé. Les communications internationales furent longtemps l'apanage d'entreprises publiques. Les innovations technologiques ont éliminé ces monopoles, ce qui a rendu possible leur privatisation ou inutile leur maintien dans le giron de l'État. Dans nombre de pays, les entreprises de télécommunications ont été vendues ou données au secteur privé. Il n'est pas impossible d'envisager que des entreprises nationales comme celles assurant le service postal deviennent des multinationales ou même qu'il n'existe plus qu'une seule entreprise dans ce secteur dans l'Union européenne. Les anciens monopoles sont souvent devenus des entreprises en concurrence avec le secteur privé. Avant d'étudier les instruments que sont les organismes, c'est une révision de ses politiques et de ses programmes que l'État québécois doit entreprendre.

3 Et si nos querelles constitutionnelles étaient obsolètes ?

Une autre explication possible au foisonnement de conseils, d'offices ou autres qui forment l'État québécois tient à l'inspiration du modèle français ayant marqué chez nous le renouveau de l'administration publique dans les années 1960 et 1970. Un État provincial a-t-il besoin de tous ces

organismes consultatifs, offices et régies si ce n'est pour occuper le plus possible le champ du politique en concurrence avec l'État fédéral? Nous avons ces structures et ces régions, les régies devenues agences locales et autres redécoupages parce que ce sont les régions qui font et défont les gouvernements, mais aussi parce que nous avons un État qu'on voulait prêt à être souverain. En 2001, lors du colloque de la revue *Politiques et management publics*, l'ancien premier ministre français Michel Rocard disait que le Québec était un sympathique demi-État. Un demi-État peut-il être stratège? Détient-il les leviers nécessaires pour développer le Québec? Sa situation est-elle très différente de celle des petits pays européens dans l'Union européenne?

L'expression « Révolution tranquille » englobe trois notions: une révolution idéologique qui vit naître un nouveau nationalisme; le transfert de pouvoirs et de responsabilités vers l'État; et la confrontation entre l'État et les élites traditionnelles (l'Église, la bourgeoisie anglophone et l'État fédéral) qui contrôlaient jusqu'alors la société québécoise (McRoberts, 1993). La Révolution tranquille est l'exemple le plus patent de la montée d'un État provincial au Canada (Young, Faucher et Blais, 1984). Si un nouvel équilibre a été trouvé entre l'Église et la bourgeoisie, le développement progressif de l'État québécois et le fait qu'il ait commencé à occuper ses champs de compétence ont forcé la tenue d'un débat constitutionnel canadien (Guindon, 1978), lequel n'a pas pour autant encore de nos jours su proposer une solution stable. Les querelles de juridiction entre le gouvernement fédéral et le Québec ont souvent eu pour prétexte les organismes autonomes. Les chercheurs de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (commission Macdonald) s'inquiétaient de voir les provinces utiliser les sociétés d'État pour pervertir la Constitution canadienne (Huffman *et al.*, 1985). On le sait, Ottawa s'est longtemps préoccupée de Radio-Québec. Autre exemple: voilà vingt-cinq ans, le gouvernement fédéral déposait un projet de loi pour contrer une prise de contrôle du Canadien Pacifique par la Caisse de dépôt et placement du Québec.

Mais la question demeure: quels sont les instruments de politique économique disponibles et nécessaires pour un État encore fédéré? Dans le contexte de l'internationalisation de l'économie, les outils permettant de mettre en œuvre une quelconque politique économique sont limités. Les accords de libre-échange et le GATT restreignent l'utilisation de tarifs douaniers ou de subventions. Les sociétés d'État demeurent l'un

des rares instruments pour camoufler certains coûts de recherche et développer une certaine compétitivité internationale. La recherche effectuée à l'Institut de recherche en électricité du Québec, filiale d'Hydro-Québec, et les prêts dits « participatifs » de la Société de développement industriel du Québec (SDI) avant que cette dernière devienne Investissement Québec en sont des illustrations. Au Canada, les outils de politique économique sont répartis entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Le premier a l'entière responsabilité de la politique monétaire, alors que la politique fiscale, les subventions et la réglementation sont partagées entre les deux ordres de gouvernement. Confrontées aux limites de ces instruments mis à leur disposition, les provinces qui ont rationalisé leurs investissements ont avantage à conserver leurs sociétés d'État.

Un État stratège doit-il encore se préoccuper de « s'accaparer » le droit constitutionnel. L'un des domaines les plus réussis de l'intervention de l'État québécois depuis 1960 est celui des relations internationales ; domaine où le partage des compétences est mal défini (Bernier, 1996, ch. 4). Le tout se fonde sur une interprétation juridique datant de 1937 et sur un discours de Paul Gérin-Lajoie de 1965, bien qu'il n'ait pas dit dans ce dernier ce que nous en avons retenu : « le prolongement externe des compétences internes ».

À travers la contractualisation, les appels d'offres, la sous-traitance, les partenariats entre le secteur public, l'économie sociale et le secteur privé, la séparation entre la formulation et la mise en œuvre des projets, que reste-t-il des discordes sur le partage des pouvoirs (Dobell et Bernier, 1997) ? C'est sur ses marges que se révèle le plus l'évolution des structures étatiques. L'État choisit-il de faire lui-même, par l'entremise d'organismes publics, par des partenariats avec le secteur privé ou des organisations de l'économie sociale, ou plutôt de déléguer la mise en œuvre à la sous-traitance ? Depuis le début des années 1980, les réformes de l'État ont mis en lumière la possibilité de recourir à de nouveaux arrangements institutionnels (Lindquist et Sica, 1995). La palette d'instruments de politiques publiques accessibles aux gouvernements s'est considérablement élargie et les frontières des États se sont quelque peu estompées. À partir des années 1960, le Québec a dépêché dans la capitale nationale des politiciens qui, à l'instar de ceux envoyés à Québec, ont entretenu un débat entre Québécois, lequel a finalement exaspéré le Canada anglais (McRoberts, 1997 ; Fraser, 2006). Ce débat n'aura pas d'issue dans un avenir rapproché. On peut dès lors s'interroger sur les organisations publiques dont le Québec n'aura pas besoin puisque son

État demeure provincial. Ceux qui construisent l'État québécois dans l'espoir qu'il soit prêt au lendemain d'un grand soir devraient consulter les sondages qui ont convaincu Lucien Bouchard de prendre sa retraite politique. L'État québécois actuel est un État provincial lourd et il est légitime de se demander combien d'organismes de cet État ne doivent leur existence qu'à sa présente situation constitutionnelle?

À ce propos, deux séries de sondages de l'Institut d'administration publique du Canada se contredisent. Certains avancent que les citoyens ne sont pas intéressés à connaître quelle administration leur offre un service précis. Ainsi, la création de guichets uniques évite à ces citoyens et à ces entreprises de répéter d'une administration à l'autre les mêmes démarches. Il n'est plus nécessaire pour eux de connaître préalablement l'existence des organisations. Un gouvernement « sans coutures » (*seamless*) est possible. D'autres sondages révèlent que les citoyens sont satisfaits des services publics qu'ils obtiennent des organisations spécialisées. À titre d'illustration, lorsque l'on demande aux agriculteurs s'ils sont satisfaits du gouvernement en général, ils répondent que non, mais ils se déclarent par contre très satisfaits des services du ministère de l'Agriculture. Ceux qui actuellement inventent et développent Services Québec devraient retenir que les citoyens accordent beaucoup de valeur au sentiment d'être reconnus par un service gouvernemental.

4 Rationalité limitée, itérations et entrepreneuriat

Le rapport Blanc en France et le plaidoyer pour la réforme de l'État aux États-Unis de *Reinventing Government* ont plaidé pour un État stratège, un État qui peut faire faire mais qui choisit mieux son action. L'État québécois est aux prises avec les mêmes dilemmes et il doit arrêter des choix. Périodiquement, les nouveaux gouvernements s'interrogent sur le nombre d'organismes de l'appareil d'État et sur leur croissance. Remettre en cause leur rôle est en soi une façon de s'assurer de leur coopération (Bernier, 1989). Il est nécessaire et souhaitable que l'État se questionne régulièrement sur ses interventions. La question est la suivante : comment construire un appareil d'État vivant, un État stratège où des entrepreneurs publics développent des organisations porteuses de l'intérêt général?

L'État peut devenir une machine administrative tellement complexe qu'il est préférable de le délester de certaines fonctions afin de se concentrer sur les plus stratégiques (Molz et Hafsi, 1997). Il faut aussi se souvenir que c'est dans la transformation d'une entreprise publique en vue de la vendre qu'on trouve une grande partie de l'amélioration de la performance de cette entreprise et non dans sa privatisation même (Bernier et Hafsi, 2005). En outre, il faut s'interroger sur la complémentarité des institutions publiques. Les sociétés d'État et des organisations comme le Fonds de solidarité et le Mouvement Desjardins se complètent dans l'offre de soutien et de moyens financiers adaptés à différentes entreprises en démarrage ou en difficulté (Bernier, Bouchard et Lévesque, 2003).

Certains des efforts d'augmentation de l'efficacité poussés par le nouveau management public peuvent être jugés décevants. La maximisation de la performance des administrations publiques dépend d'une foule de facteurs qui ne sont pas administratifs. Leur « rationalité » au sens de la maximisation est des plus aléatoires. La politique de pays souverains, que ce soit la Grande-Bretagne ou le Japon, n'est pas rationnelle, mais réactive devant les événements internationaux, comme c'est le cas de celle d'États fédérés (Bernier, 1996). En fait, la prémisse rationnelle devrait être remplacée par une approche qui tienne compte de l'inefficacité de l'histoire, autrement dit du fait que les processus sociaux changent tellement lentement que les équilibres auxquels les modèles basés sur des hypothèses de maximisation font référence ne se réalisent pas. Il est plus que probable qu'une organisation aussi complexe qu'un État moderne ne peut fonctionner sans zones d'inefficacité ne serait-ce que parce que certains des objectifs visés sont contradictoires.

La décentralisation est censée permettre de mieux adapter l'offre de services à la réalité des collectivités locales et d'avoir une meilleure perception des coûts des décisions prises. La gestion horizontale, les exhortations de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (la commission Gomery), etc. sont des moyens pour mieux coordonner l'ensemble. Ces derniers ne doivent pas étouffer la nécessaire ouverture. L'État québécois n'a pas encore appris à vivre plus dangereusement, c'est-à-dire à vivre avec moins de contrôle et plus d'entrepreneuriat ; le réflexe est encore d'uniformiser. La flexibilité et l'asymétrie ne sont pas encore entrées dans les mœurs.

Il faut dire que dans un système parlementaire d'origine britannique, la pression centralisatrice est inévitable. Ce sont pourtant les zones mal définies qui laissent émerger des entrepreneurs.

La nouvelle gouvernance est plus éclatée. Il ne sera guère utile de vouloir contrôler plus étroitement les organismes autonomes. Les relations qu'ils doivent établir avec leur public cible ou leur communauté respective (Kingdon, 1995) font qu'ils sont engagés dans des réseaux qui les éloignent du contrôle central. La stratégie du secteur public ne peut pas venir uniquement du sommet, mais doit être déconcentrée pour se rapprocher du terrain (Commissariat général du plan, 1993). Elle doit intégrer les stratégies émergentes des entrepreneurs publics (Mintzberg et Rose, 2003).

Depuis que Jean-Baptiste Say l'a inventé vers 1800, le mot « entrepreneur » désigne habituellement une personne dans le secteur privé. Ce n'est qu'assez récemment qu'on s'est intéressé à ce concept dans le secteur public. Lorsqu'on cesse de décrire l'entrepreneur comme celui ou celle qui démarre une entreprise, on peut penser à la nature du geste entrepreneurial qui est moins d'innover en offrant un nouveau produit que de profiter d'une opportunité en combinant des éléments existants d'une façon nouvelle. L'entrepreneuriat peut se développer dans de grandes organisations établies depuis de nombreuses années, ce que sont généralement les gouvernements des pays industrialisés. C'est principalement aux États-Unis que l'idée a été retenue. Dans le système politique américain, les fonctionnaires aux plus hauts échelons sont nommés politiquement. Ils doivent, pour faire fonctionner l'organisme dont ils ont la charge, entrer dans le jeu politique. Ils doivent devenir des entrepreneurs politiques. Ceux qui réussissent sont ceux qui ont le mieux démontré leur talent d'entrepreneur. Une certaine littérature a célébré les plus illustres d'entre eux. Lewis (1980) a fait l'apologie de trois d'entre eux. Le premier, Robert Moses, régna pendant plus de quarante ans sur le réseau de parcs et d'autoroutes de la région de la ville de New York. Le second, l'amiral Rickover, est le père des sous-marins nucléaires américains. Enfin, le troisième est Edgar Hoover, premier directeur du FBI. Le moins qu'on puisse dire, c'est que ces hommes n'étaient pas au-dessus de tout reproche. Ce qui nous intéresse toutefois, c'est qu'ils ont tous les trois laissé derrière eux des institutions.

Curieusement, alors que la littérature traitant de la manière d'améliorer la gestion de l'État cultive beaucoup l'idée que des entrepreneurs doivent se manifester, elle s'est moins intéressée aux conditions qui rendent possibles les gestes entrepreneuriaux. Une de ces dimensions est

que la marge de manœuvre est plus grande dans les administrations décentralisées que dans les ministères. Les entrepreneurs publics peuvent donner une nouvelle légitimité à l'État, basée cette fois sur la démonstration que l'État peut innover, et cela, en système parlementaire (Bernier et Hafsi, 2005). Un État stratège doit être capable d'intégrer les efforts et les succès de ces entrepreneurs publics.

Selon Aucoin (1995), deux éléments majeurs caractérisent les réformes du nouveau management public : l'importance accordée à la gestion et la dichotomie entre la formulation et la mise en œuvre des politiques. On peut également ajouter la question budgétaire et des méthodes alternatives de mise en œuvre. Cette dichotomie entre la formulation et la mise en œuvre, entre le *steering* et le *rowing* d'Osborne et Gaebler (1992), est un phénomène d'importance. Il y a eu la centralisation du pouvoir vers le bureau et l'entourage du premier ministre décrit par Savoie (1999), ainsi que la dévolution vers les organismes autonomes. Sous le couvert d'une reddition de comptes accrue qui complète le cycle d'une planification stratégique plus développée, on accorde une meilleure marge de manœuvre aux entrepreneurs désireux d'en profiter. Le tout est de savoir si l'État québécois veut bénéficier de l'expertise acquise au fil des ans dans ses diverses organisations de l'appareil d'État en laissant assez de marge aux gestionnaires. Lors des entrevues conduites par Côté, Lévesque et Morneau (2005, p. 59), les vingt-huit personnes rencontrées ont estimé dans l'ensemble que l'État québécois est trop centralisé, mais elles demeurent réservées quant à la décentralisation. Elles pensent d'abord à la décentralisation territoriale vers les MRC et non pas vers les organismes autonomes. Elles parlent également de laisser plus de latitude aux organisations en santé et déplorent le manque de culture d'innovation et de formation (p. 67). Un État stratège doit pouvoir préciser une ligne de conduite tout en laissant les gestionnaires prendre leurs décisions. L'État stratège québécois doit être plus décentralisé et constituer un milieu de travail où l'entrepreneuriat public pourra s'intensifier.

Moins réformer pour mieux réformer

Il n'y a pas de grand modèle de ce que doit être l'organisation des appareils d'État et il n'est pas sûr non plus que les ouvrages sur le sujet aient beaucoup à offrir. L'État a peu à peu étendu son intervention dans différents domaines en agissant dans des domaines de plus en plus spécialisés. On

peut penser, par exemple, que la création de la SDI répondait au besoin de terminer le travail de la Société générale de financement qui devait au départ être banque d'affaires et holding. La SOQUIA est ensuite venue « compléter » la SDI dans le domaine agricole. Il est logique de revoir périodiquement ce que font les différents organismes nés à d'autres époques, mais cette révision n'a jamais été approfondie. Comme Tierney (1984) l'a écrit, les politiciens donnent l'impression de régler un problème lorsqu'ils établissent une structure nouvelle. On peut freiner cette tendance, mais il est beaucoup plus difficile de l'inverser. Il n'y a guère de capital politique à gagner à fermer des organismes autonomes.

Il faut se garder de restructurer pour donner l'impression de remédier aux problèmes. Moins restructurer permet de consacrer plus de temps et d'énergie à la mise en œuvre des politiques. Des fonctionnaires interviewés s'entendent généralement pour dire que, trop souvent, les changements effectués ont nui à l'offre de services gouvernementale à cause des interruptions et des investissements en temps et en énergie consacrés aux réaménagements plutôt qu'à offrir les services (Bernier *et al.*, 2006). Dans son *Plan de modernisation 2004-2007*, le gouvernement du Québec établit un lien direct entre l'allégement des structures gouvernementales et l'amélioration de la qualité des services. Bien qu'il s'agisse d'une idée répandue, Boyne (2003) démontre qu'aucun lien tangible n'apparaît entre ces deux variables. Après examen, il conclut qu'il n'existe que deux façons d'améliorer significativement la qualité des services offerts par une organisation gouvernementale : en lui confiant davantage de ressources financières et en améliorant sa gestion. Cette conclusion de Boyne va dans le même sens que celle de Peters (1988) qui explique que les changements de structure, même s'ils peuvent contribuer à résoudre un problème particulier, ont quelque chose d'éphémère, c'est-à-dire que toute réorganisation engendre d'autres problèmes, qui vont probablement à leur tour, un jour ou l'autre, nécessiter une nouvelle réorganisation, et ainsi de suite.

Il ne faudrait pas déduire qu'aucune restructuration ne devrait être entreprise. Les changements structurels ne sont pas faits que pour améliorer la prestation de services, mais les gouvernements manquent de principes généraux pour les guider en matière de changements organisationnels (Peters, 1988).

Conclusion

À l'instar de nombreux pays européens, il est possible d'avoir un État très développé et un niveau de vie très élevé, mais il faut s'ajuster aux pressions de l'économie internationale (Schrapf, 2000). Il faut accepter de réduire la taille de l'État québécois, insoutenable compte tenu de l'accroissement des coûts de santé, de l'évolution démographique, de la dette accumulée et du statut de province. Cela ne signifie pas tout brader comme le propose l'Institut économique de Montréal pour qui l'on peut vendre la SAQ 243 millions de dollars alors qu'elle rapporte plus de 500 millions de dollars par année. Pour réduire les coûts dans le cadre constitutionnel actuel, il faut notamment rendre les politiques québécoises complémentaires et non concurrentielles avec celles du gouvernement fédéral. L'État québécois n'est pas un problème, mais une nécessité. Il réussit bien à redistribuer la richesse, mais il en crée moins que d'autres modèles, et l'état des finances publiques demeure préoccupant (Guay et Marceau, 2005). Il a besoin d'être modernisé. Le modèle de la Révolution tranquille a vécu. Le choix des alternatives en dit plus long sur les forces politiques que l'ordre du jour gouvernemental. Des instruments de mise en œuvre des politiques publiques qui étaient rejetés auparavant sont désormais utilisés (Dobell et Bernier, 1997). L'État québécois hérité de la Révolution tranquille doit être reconstruit pour arriver à générer suffisamment de croissance économique pour équilibrer les finances publiques et relever les défis de demain. Notre conclusion est que l'État québécois doit changer et qu'il peut changer. Ce changement nécessite un dialogue social pour développer une vision qui tienne compte des éléments que nous avons soulignés dans ce texte.

Il faut que l'action gouvernementale s'appuie sur une vision d'ensemble, mais en même temps que les gestionnaires publics jouissent de plus de marge de manœuvre. Le bon fonctionnement des organismes autonomes requiert une réduction des rapports demandés par le Secrétariat du Conseil du trésor : plan stratégique, plan des ressources informationnelles, plan des ressources humaines, rapports annuels, etc. Dans une gouvernance en réseaux, ces méthodes n'ont plus guère de sens ni d'utilité. L'imputabilité classique est obsolète (Dobell et Bernier, 1997 ; Eliadis, Hill et Howlett, 2005). Il faut d'abord repenser les programmes qui ont instauré les organismes autonomes, puis décider de ceux dont on a encore besoin.

Les formules organisationnelles actuelles sont appelées à être transformées radicalement. C'est vraisemblablement ce qui est en train de se produire avec l'instauration de Services Québec, par exemple. La technologie rend les structures héritées de 1840 dépassées (Kernaghan, 2005 ; Bernier, 2004a). Il faut que les organisations soient modelées en fonction des besoins des citoyens et des entreprises, et non des principes d'un système de responsabilité ministérielle conçu au XIX^e siècle. Dans des systèmes de gouvernance de plus en plus partagée où l'éventail des instruments accessibles est désormais assez large (Lindquist et Sica, 1995 ; Wilkins, 2005), les administrations travaillent en réseaux avec des organisations à l'extérieur des appareils d'État.

Divers découpages actuels entre ministères viennent du contrôle exercé par le centre et non des nécessités de la prestation des services aux citoyens. L'administration publique québécoise peut être réorganisée sur un mode plus asymétrique, avec des agences horizontales qui correspondent à des grappes de services dont la population a besoin. On implante ainsi des organisations avec des noyaux technologiques, de l'expertise qui permet d'aller au-delà de ce que pourront effectuer les préposés de Services Québec. Pour ce faire, nombreux sont les changements à prévoir. Des lois et des politiques devront être adoptées, les modes d'imputabilité devront être renégociés et des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats devront être inventés (Desloges, 2004 ; Bernier 2004a).

Bibliographie

- AUCOIN, P. (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montréal, Institute for Research on Public Policy.
- BERNIER, L. (2004a). « Technologies de l'information et gouvernance : une nécessaire transformation », *Rapport de recherche présenté au CEFRIO*, coll. « Recherche et études de cas ».
- BERNIER, L. (2004b). « Que faire des sociétés d'État aujourd'hui », dans R. Bernier (dir.), *L'État québécois au XX^e siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 103-124.
- BERNIER, L. (1996). *De Paris à Washington : la politique internationale du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

- BERNIER, L. (1989). « La dynamique institutionnelle des entreprises publiques au Québec de 1960 à aujourd'hui », *Politiques et management public*, vol. 7, n° 1, p. 95-111.
- BERNIER, L. et N. BURLONE (2000). « Qu'est devenu l'intérêt public? Les conseils d'administration des sociétés d'État québécoises à l'époque des privatisations », *Gestion*, vol. 24, n° 4, p. 57-62.
- BERNIER, L. et T. HAFSI (2005). « De l'usage fait des données sur les privatisations : entre les statistiques et l'idéologie », dans F. Lacasse et P.-É. Verrier (dir.), *Trente ans de réforme de l'État : expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Paris, Dunod, p. 41-54.
- BERNIER, L. et G. LACHAPPELLE (1998). « L'Étude des politiques gouvernementales », dans M. Tremblay (dir.), *Les politiques publiques canadiennes*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 13-39.
- BERNIER, L. et E. H. POTTER (2001). *Business Planning in Canadian Public Administration*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.
- BERNIER, L., M. BOUCHARD et B. LÉVESQUE (2003). « Attending to the general interest: New mechanisms for mediating between the individual, collective and general interest in Quebec », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 74, n° 3, p. 321-347.
- BERNIER, L. et al. (2006). « Structures et politiques : moins réformer pour mieux réformer? », *Étude présentée au nom de l'APAC au ministère du Conseil exécutif*, Gouvernement du Québec, 30 avril.
- BERNIER, R. (dir.) (2004). *L'État québécois au XXI^e siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- BOYNE, G.A. (2003). « Sources of public service improvement: A critical review and research agenda », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13, n° 3, p. 367-394.
- CAUCHY, C. (2008). « Le réseau de l'UQ est remis en question », *Le Devoir*, 26 septembre.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN (1993). *Pour un État stratégie garant de l'intérêt général, Rapport de la commission « État, administration et services publics de l'an 2000 »*, Paris, Commissariat général du plan.
- CÔTÉ, L. (2003). « L'expérience québécoise en matière de réforme administrative », communication présentée au colloque international de la revue *Politiques et management public*, Strasbourg, ENA, novembre.
- CÔTÉ, L., B. LÉVESQUE et G. MORNEAU (2005). « L'évolution du modèle québécois de gouvernance : le point de vue des acteurs », Rapport de recherche, Québec, L'Observatoire de l'administration publique, ENAP.
- DESLOGES, C. (2004). « Gouvernement en direct : l'expérience du gouvernement du Canada », *Session de transfert du CEFRIQ*, 26 mars.
- DOBELL, R. et L. BERNIER (1997). « Une gestion publique centrée sur le citoyen : répercussion pour les relations intergouvernementales au Canada », dans R. Ford et D. Zussman (dir.), *La prestation de rechange des services : pour une gouvernance partagée au Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, KPMG Centre for Government Foundation, p. 266-271.
- DUBUC, A. (2006). *Éloge de la richesse*, Montréal, Éditions Voix parallèles.
- DUTRISAC, R. (2004). « Une seule porte reste ouverte : le changement », *Le Devoir*, Les Actualités, vendredi 12 mars, p. A1.

- ELIADIS, P., M.M. HILL et M. HOWLETT (dir.) (2005). *Designing Government: From Instruments to Governance*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 454 p.
- FACAL, J. (2006). « Réformes administratives, structures sociales et représentations collectives : le cas québécois dans son contexte canadien », Conférence *Post-Bureaucratic Management: A New Age for Public Services?*, European Forum on Management Development, Aix-en-Provence, 15 juin.
- FRASER, G. (2006). *PQ: René Lévesque and the Parti québécois in power*, 2^e éd., Toronto, McClelland, Stewart.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2004). *Moderniser l'État: pour des services de qualité aux citoyens: plan de modernisation 2004-2007*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2005). *Rapport du Groupe de travail sur l'examen des organismes: les 58 organismes désignés par le gouvernement pour 2005-2006*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2005). *Rapport du Groupe de travail sur l'examen des organismes: position du gouvernement*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2006). *Rapport du Groupe de travail sur l'examen des organismes: les 19 organismes désignés par le gouvernement pour 2006-2007*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor.
- GUAY, A. et N. MARCEAU (2005). « Le Québec n'est pas le cancre économique qu'on dit », dans *L'annuaire du Québec*, Montréal, Fides, p. 66-83.
- GUINDON, H. (1978). « La modernisation du Québec et la légitimité de l'État canadien », *Recherches sociographiques*, vol. 18, p. 337-366.
- HUFFMAN, K.J. *et al.* (1985). « Public Enterprise and Federalism in Canada », dans R. Simeon (dir.), *Intergovernmental Relations*, Toronto, University of Toronto Press, p. 131-178.
- JULIEN, G. et M. PROULX (1992). « Le chevauchement des programmes fédéraux et provinciaux: un bilan », *Administration publique du Canada*, vol. 35, p. 402-420.
- KERNAGHAN, K. (2005). « Moving toward the virtual state: Integrating services and service channels for citizen-centred delivery », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71, p. 119-131.
- KINGDON, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2^e éd., New York, Harper, Collins.
- LEDUC, G. (2003a). « L'État, ce monstre insaisissable », *Le Soleil*, 5 avril, p. D1.
- LEDUC, G. (2003b). « La présidente du Conseil du Trésor incite à oser les partenariats avec le privé », *Le Soleil*, 30 mai, p. A8.
- LÉVESQUE, B. (2003). « Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics: vers un nouveau paradigme de l'État », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 74, n° 3, p. 489-513.
- LEWIS, E. (1980). *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power*, Bloomington, Indiana University Press.
- LINDQUIST, E. et T. SICA (1995). *Les gouvernements canadiens et la recherche de solutions de rechange pour l'exécution et le financement des programmes: une enquête préliminaire*, Toronto, Fondation du Centre KPMG pour administrations publiques, Institut d'administration publique du Canada.

- LISÉE, J.-F. (2000). *Sortie de secours : comment échapper au déclin du Québec*, Montréal, Boréal.
- LYNN, L.E., C.J. HEINRICH et C.J. HILL (2000). « Studying governance and public management: challenges and prospects », *Journal of Public Administration: Research and Theory*, vol. 10, p. 233-261.
- MAZOUZ, B. et B. TREMBLAY (2006). « Toward a Post Bureaucratic Model of Governance : How Institutional Commitment in Challenging Quebec's Administration », *Public Administration Review*, vol. 66, p. 263-273.
- MCROBERTS, K. (1993). *Québec: Social Change and Political Crisis*, 3^e éd., Toronto, McClelland and Stewart.
- MCROBERTS, K. (1997). *Misconceiving Canada*, Toronto, Oxford University Press.
- MINTZBERG, H. et J. ROSE (2003). « Strategic management upside down: Tracking strategies at McGill University, 1829-1880 », *Canadian Journal of Administrative Sciences*, vol. 20, p. 270-290.
- MOLZ, R. et T. HAFSI (1997). « Evaluation and assessment of privatization outcomes : A conceptual model and empirical evidence », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 15, p. 481-495.
- OCDE (2003). *La modernisation du secteur public, synthèse*, novembre.
- OSBORNE, D. et T. GAEBLER (1992). *Reinventing Government*, Reading, Addison-Wesley.
- PAQUET, S. et M. CORBEIL (2003). « La réingénierie ne règlera pas tout, selon Séguin », *Le Soleil*, 1^{er} octobre, p. A-8.
- PARENTEAU, R. (1980). *Les sociétés d'État : autonomie ou intégration*, Montréal, École des HEC, document témoin de la rencontre du 8 mai.
- PETERS, B.G. (1988). « Introduction », dans C. Campbell et B.G. Peters (dirs.), *Organizing Governance: Governing Organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1988, pages 3-15.
- SAVOIE, D.J. (1999). *Governing from the Centre*, Toronto, University of Toronto Press.
- SCHRAPF, F.W. (2000). « The viability of advanced welfare states in the international economy: Vulnerabilities and options », *Journal of European Public Policy*, vol. 7, p. 190-228.
- SKOCPOL, T. (1985). « Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research », dans P.B. Evans, D. Ruscemeyer et T. Skocpol, *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press, p. 3-37.
- SIMARD, C. et L. BERNIER (1992). *Introduction à l'administration publique*, Montréal, Boréal.
- SIMARD, J.-J. (1977). « La longue marche des technocrates », *Recherches sociographiques*, vol. 18, p. 93-132.
- TIERNEY, J.T. (1984). « Government corporations and managing the public's business », *Political Science Quarterly*, vol. 99, p. 73-92.
- WILKINS, J.K. (2005). *Comparaison de la diversification des modes de prestation de services au Canada et à l'échelle internationale*, Séminaire du Cerigo, ENAP, 31 janvier.
- YOUNG, R.A., P. FAUCHER et A. BLAIS (1984). « The concept of province-building : A critique », *Revue canadienne de science politique*, vol. 17, p. 783-818.

VERS UN ÉTAT STRATÈGE PARTENAIRE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Yves Vaillancourt

Avec la collaboration de Philippe Leclerc

L'État stratège n'est pas un concept auquel nous avons l'habitude de recourir spontanément. L'idée de l'utiliser est venue d'une interpellation de trois chercheurs de l'ENAP lors de la préparation du colloque d'octobre 2006 centré sur ce concept (Côté, Lévesque et Morneau, 2006). Si cet appel nous a plu et mobilisés pour écrire un texte, c'est parce que ces chercheurs ne parlaient pas de l'État stratège au singulier, mais au pluriel. Ils se référaient à un certain État stratège « ouvert à la participation citoyenne », c'est-à-dire désireux de travailler en partenariat avec les acteurs de la société civile. Nous avons alors compris que l'État stratège dont il était question s'intéressait à la « coconstruction » des politiques

publiques¹. Loin de se laisser accaparer par un partenariat qui miserait principalement sur la participation des acteurs dominants du marché, l'État stratégique évoqué par le colloque de l'ENAP nous a semblé augurer aussi sur la participation partenariale des acteurs de la société civile, plus particulièrement de ceux du tiers secteur et de l'économie sociale définie de manière large et inclusive (Vaillancourt, 2006).

Notre intérêt pour le concept d'État stratégique est lié à la possibilité de le définir et de l'actualiser en sortant des cadres d'analyse binaires qui prédominent dans les écrits sur les politiques publiques. Ces écrits ont l'inconvénient de nous enfermer dans une perspective théorique étouffante fondée sur le couple public/privé ou État/marché. De manière plus constructive, l'idée de l'État stratégique nous intéresse dans la mesure où il est possible de la baliser théoriquement et de l'utiliser pratiquement en déployant une problématique tripolaire. Cette dernière considère des configurations de politiques publiques dans lesquelles les acteurs de la société civile en général, et plus particulièrement du tiers secteur et de l'économie sociale, partagent des espaces et du pouvoir avec les acteurs du secteur public et du secteur privé à but lucratif pour inventer et appliquer des politiques novatrices et démocratiques (Lévesque, 2003 ; Favreau, 2005 ; Vaillancourt, Aubry et Jetté, 2003 ; Vaillancourt et Charpentier, 2005).

Le texte est structuré en trois grandes parties. Dans une première, nous examinons la définition de l'État stratégique, celle qui émerge de certains écrits issus de l'administration publique française au cours des années 1990. Cette section nous permet de débiter par une définition

1. Parallèlement à la préparation du présent texte sur l'État stratégique, nous avons travaillé à l'écriture d'un autre, complémentaire, sur la coconstruction des politiques publiques et l'apport de l'économie sociale. Dans ce texte sur la coconstruction, nous faisons la distinction entre l'élaboration des politiques publiques et leur mise en œuvre. Nous réservons le concept de «coconstruction» pour parler de la participation de l'économie sociale à l'élaboration ou à la construction au sens fort des politiques publiques. Par contre, nous utilisons le concept de «coproduction» pour parler de la participation de l'économie sociale à l'opérationnalisation ou à la mise en œuvre des politiques publiques. En somme, la coconstruction des politiques publiques renvoie à la dimension institutionnelle (définition des grandes orientations et règles du jeu), et la coproduction à la dimension organisationnelle (organisation des activités). Notre texte sur la coconstruction fut d'abord publié comme cahier de recherche du LAREPPS et du CRISES au début de l'année 2008 (n° 08-01). En 2009, il constituera un chapitre de livre à paraître consacré à l'économie sociale au Québec et sous la direction de Marie J. Bouchard.

classique de l'État stratège qui apparaît dans une certaine littérature francophone, mais qui pourrait tout aussi bien se dégager des écrits du courant dominant de la littérature anglo-saxonne sur le *Steering State*. À la fin de cette section, nous aménageons une sous-section (1.2) dans laquelle nous montrons qu'il est possible d'échapper à un mode d'emploi quasi marchand du concept d'État stratège.

Par la suite, nous déclinons plus en profondeur notre problématique sur l'État stratège en cernant de manière plus précise les liens de partenariat qu'il peut et doit cultiver avec les acteurs socioéconomiques de la société civile. Pour ce faire, nous mettons à contribution deux corpus de littérature qui se complètent bien dans la mesure où ils nous aident à décrire un État stratège soucieux d'élaborer (coconstruction) et de mettre en application (coproduction) des politiques publiques en favorisant la participation des acteurs de la société civile. Le premier corpus comprend les écrits de quelques chercheurs attachés au Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative (CIRIEC international), en insistant sur l'apport de Bernard Enjolras. Le second se compose des écrits de certains chercheurs latino-américains d'administration publique comme Nuria Cunill.

Enfin, dans la troisième partie, nous démontrons que cette vision de l'État stratège partenaire de la société civile déployée théoriquement dans la deuxième partie n'existe pas que dans la littérature, mais au contraire qu'elle sous-tend selon nous certaines réformes de politiques publiques ayant émergé au Québec au cours des quinze dernières années. Pour étayer cette démonstration, nous présentons d'abord un bilan sommaire de l'histoire des politiques sociales québécoises en trois périodes, en faisant ressortir ses enseignements quant à ce que pourrait ou devrait être un État stratège partenaire de la société civile. Cette sous-section (3.1) souligne que certaines réformes de politiques sociales apparues dans les années 1990 et 2000 témoignent de la possibilité d'une configuration dans laquelle l'économie sociale contribue à l'émergence d'un État stratège qui se comporte en partenaire de la société civile. Enfin, dans une dernière sous-section (3.2), nous exposons brièvement cinq exemples de réformes de politiques sociales survenues au Québec dans les quinze dernières années et témoignant de la possibilité d'une configuration d'État stratège partenaire de la société civile.

1 L'État stratège classique d'une certaine littérature française

Avant d'explorer sur les plans théorique et pratique la possibilité d'associer l'État stratège à des configurations où il devient partenaire des acteurs de la société civile (section 2), il importe d'examiner le sens conféré au concept par les premiers auteurs qui l'ont utilisé.

L'État stratège dans la littérature française d'administration publique

Plutôt que de procéder à l'examen exhaustif des écrits portant sur l'État stratège, nous nous sommes concentrés sur des écrits francophones, notamment sur ceux venant de la France. Peu d'ouvrages didactiques et gouvernementaux ont été consacrés formellement au concept d'État stratège jusqu'à maintenant. Néanmoins, au cours des quinze dernières années, le concept a profité d'un certain intérêt dans la littérature grise de l'administration publique et dans les écrits universitaires de la science politique et des sciences administratives. Parmi ces écrits, deux ont particulièrement retenu notre attention, l'un de Christian Koenig (1995) et l'autre de Philippe Bezes (2005).

Pour Koenig, le concept d'État stratège en France demeure marqué par « la tradition du colbertisme » (Koenig, 1995, p. 2) qui a légué un héritage d'État centralisateur, hiérarchique, autoritaire et autosuffisant. Avec la Révolution française, l'État républicain a pris la relève à la manière jacobine. Les traits monarchiques ont disparu, mais ceux de la centralisation autoritaire se sont perpétués. En outre, dans le débat public et la littérature, l'affirmation de la laïcité n'a pas tardé à prendre les traits d'une méfiance à l'endroit de l'Église et de la société civile, soupçonnées de pouvoir devenir des leviers au service de la restauration monarchique. Cette conception de l'État a été véhiculée depuis nombre de décennies dans les grandes écoles de formation des corps d'élite de l'administration publique en France. Fondamentalement, elle a été peu remise en question ces dernières années.

L'article de Philippe Bezes (2005), quant à lui, fait l'examen des écrits de trois composantes de l'appareil d'État français : le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Fonction publique et le ministère des Finances qui

ont exploré le concept d'État stratège depuis la fin des années 1980. Ces trois démarches ont été influencées par des réformes inspirées du nouveau management public (NMP) anglo-saxon, dans lesquelles s'inscrivent les concepts de *Managerial State* ou de *Steering State*.

Essentiellement, sur un plan organisationnel, la réflexion française sur l'État stratège des quinze dernières années a constitué un effort pour recentrer le rôle de l'État dans les politiques publiques sur certaines fonctions dites stratégiques et en le délestant d'autres fonctions dites opérationnelles. Bezes (2005, p. 433) définit de la façon suivante le modèle de l'État stratège français :

Ses préconisations avancent particulièrement trois nouveaux principes d'organisation, déclinés sous différentes formules [...] : la séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution ; la fragmentation des grandes bureaucraties verticales en unités administratives autonomes (éventuellement sous forme d'agences) autour des grandes « politiques publiques » ; la transformation de la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des gestionnaires responsables de la mise en œuvre de l'action de l'État, désormais engagés à la réalisation d'objectifs et de résultats dans le cadre de « contrats ».

En somme, l'État stratège établit une distinction nette entre les fonctions stratégiques de pilotage (*steering*) des politiques publiques et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre (*rowing*) de ces dernières. L'État stratège s'applique à maintenir les fonctions stratégiques (direction, coordination, régulation, partage des ressources, contrôle, évaluation), tout en laissant la mise en œuvre à d'autres acteurs (du secteur public, du secteur privé à but lucratif, du tiers secteur). Cette mise en œuvre peut donner lieu à divers scénarios, certains faisant appel à la simple exécution de politiques publiques et d'autres à des prises en charge par des organismes publics locaux conservant une certaine autonomie.

Pour Bezes (2005, p. 435), l'État stratège, après la distinction entre les fonctions de pilotage stratégique et de mise en œuvre opérationnelle, peut choisir parmi trois grands types de scénarios pour aménager cette mise en œuvre :

1. Les scénarios de déconcentration consistent à confier l'exécution des politiques publiques dans les territoires locaux (ou régionaux) à des organismes publics qui sont des agences ou des succursales de l'État central, lequel fixe les objectifs et la hauteur des moyens et des ressources.
2. Les scénarios de décentralisation renvoient la mise en œuvre des politiques publiques dans les territoires locaux à des autorités publiques locales disposant d'une certaine autonomie par rapport à l'autorité publique centrale².
3. Les scénarios de privatisation (et de contractualisation) conduisent à confier à des organismes du secteur privé³ la production de biens et de services dont la gestion et la prestation étaient auparavant assurées par l'État.

L'État stratège dont il est question ici cherche à se singulariser de l'État de la période des Trente Glorieuses qui s'est déployée de 1945 à 1975 en France. Il veut restructurer ses activités de direction stratégique, tout en cessant d'être un État entrepreneur et opérateur. Les configurations auxquelles il peut être associé sont multiples ainsi que l'évoque la typologie présentée ci-dessus. Certaines configurations peuvent faire de la place à des alliances entre l'État et la société civile comme le précise Robert Castel dans la conclusion de son ouvrage *Les métamorphoses de la question sociale* : « Ce que l'incertitude des temps paraît exiger, ce n'est pas moins d'État [...]. Ce n'est pas non plus sans doute davantage d'État [...]. Le recours, c'est un État stratège qui redéploierait ses interventions pour accompagner ce processus d'individualisation [...] » (Castel, 1995, p. 474).

Toutefois, dans la littérature française étudiée, peu d'auteurs se sont penchés comme Castel sur une conceptualisation de l'État stratège couplée à la visée de démocratiser les politiques publiques en recherchant la participation des acteurs de la société civile tant dans leur élaboration (coconstruction) que dans leur mise en œuvre (coproduction).

-
2. Bezes met en évidence que, pour le ministère de l'Intérieur, le paradigme réorganisateur de l'État stratège visait à « remédier à la décentralisation [induite par les lois de décentralisation de 1982-1984] par la déconcentration horizontale » (Bezes, 2005, p. 437).
 3. Le secteur privé, ici, n'est pas qualifié. Par voie de conséquence, on comprend qu'il doit être de façon routinière le secteur privé à but lucratif. Mais rien ne vient contrecarrer le fait qu'il puisse être privé à but non lucratif et ainsi ouvrir la voie à des scénarios alternatifs à la privatisation.

Un défi pour l'État stratège : échapper à un mode d'emploi quasi marchand

En fait, l'État stratège partenaire de la société civile semble avoir de la difficulté à émerger concrètement, car une telle vision implique deux conditions difficiles à réunir. D'une part, que l'État soit ouvert à la participation de la société civile à la construction des politiques publiques et à leur mise en œuvre et, d'autre part, que les relations entre les autorités publiques (politiques et administratives) et les acteurs de la société civile ne soient pas instrumentales, mais bien partenariales⁴. En effet, l'État peut très bien être stratège sans être partenaire. Pour reprendre une expression de Laville, il n'est pas simple de passer « de l'État tutélaire à l'État partenaire » (Laville, 1994, p. 305-307).

La non-émergence d'un État stratège partenaire de la société civile peut découler de deux raisons :

- L'État ne parvient pas à se comporter en État stratège, il se laisse absorber par les fonctions opérationnelles et n'arrive pas à se concentrer sur les fonctions stratégiques.
- L'État est stratège sans être partenaire de la société civile. Ce dernier cas de figure comprend plusieurs ramifications. Dans certaines, les acteurs de la société civile sont bien présents, mais dans une relation instrumentale plutôt que partenariale⁵. Dans d'autres, l'État stratège privilégie des relations avec des acteurs du marché du travail tout en oubliant d'intégrer ceux de la société civile⁶.

4. Le mot « partenariat » est à la mode et souvent banalisé par les usages que l'on en fait. Toutefois, pour nous, il revêt un sens précis. Il appelle des relations entre deux identités, individuelles ou collectives, qui influent l'une sur l'autre. Une relation partenariale entre deux identités implique un échange réel, une interaction réciproque, un certain partage du pouvoir. D'où notre concept de coconstruction des politiques publiques qui présuppose une relation partenariale entre l'État stratège et la société civile au moment de la préparation des politiques publiques.

5. Pour distinguer les relations partenariales des relations instrumentales entre l'État et la société civile, voir Lewis (1994).

6. Les termes utilisés dans notre texte permettent de comprendre que dans notre cadre conceptuel, comme certains auteurs (Anheier, 2007, p. 5 ; Olvera, 1999, p. 20 ; Dagnino, 2002, p. 72), nous distinguons les acteurs sociaux qui relèvent de la sphère du marché de ceux qui appartiennent à la sphère de la société civile. De cette manière, nous nous intéressons aux transactions qui s'opèrent entre l'État, le marché et la société civile.

Dans la conjoncture internationale, nous pouvons mentionner trois facteurs qui nuisent à l'émergence de l'État solidaire partenaire de la société civile. Les deux premiers touchent l'ensemble des pays, au Nord comme au Sud, alors que le troisième vise particulièrement l'État québécois.

1. Le contexte international dans lequel est apparu le concept de l'État stratège est entre autres celui de la montée du courant de la mondialisation néolibérale sous l'égide des grandes institutions financières et politiques supranationales. Ce courant de pensée et d'action dominant sur la scène internationale a réduit de manière considérable les marges de manœuvre des États nationaux. Il accepte l'idée d'un État stratège en soi. En revanche, l'État stratège concret qui l'intéresse risque de s'apparenter à un État minimal qui abandonne ses responsabilités d'État régulateur aux lois du marché. C'est un État stratège qui, en guise de grande orientation, décide tout simplement de se désengager de ses devoirs sociaux et recherche des relations partenariales uniquement avec les acteurs socioéconomiques dominants de l'économie de marché. De même, il est enclin aux opérations de privatisation et de déréglementation (Duchastel, 2003 ; Stiglitz, 2002 ; Favreau, Larose et Salam Fall, 2004 ; Salam Fall, Favreau et Larose, 2004).
2. La théorie de l'État stratège, pour nombre de penseurs qui l'ont élaborée et de praticiens qui l'ont appliquée, a connu son émergence dans un environnement idéologique et politique imprégné des prescriptions de la théorie plus globale du NMP développée d'abord dans les pays anglo-saxons. Ces pays avaient donné le ton au cours des années 1980 en lançant des réingénieries néolibérales à l'époque de Margaret Thatcher au Royaume-Uni et de Ronald Reagan aux États-Unis. Le problème avec le NMP, ce n'est pas qu'il prescrive la formule des « trois E » (efficacité, efficience, économie), ni qu'il préconise la gestion axée sur les résultats et non sur les processus, ni qu'il incite à s'inspirer d'innovations technologiques provenant du marché, ni même qu'il appréhende positivement les possibilités des partenariats public-privé (PPP), c'est qu'il accomplisse tout cela en se soumettant servilement à la culture marchande (Rouillard *et al.*, 2004). Ainsi, il envisage les réformes de l'État et des politiques publiques en s'inspirant uniquement des façons de faire de l'économie de marché, c'est-à-dire en privilégiant une régulation marchande qui valorise uniquement la compétition,

le profit (rentabilité, enrichissement) et les économies d'échelle. C'est la principale critique qui ressort des études théoriques et empiriques des réformes de l'État et des politiques publiques inspirées du NMP et des idées du *quasi-market* et du *community care* au Royaume-Uni (Le Grand et Bartlett, 1993; Means et Smith, 1994; Vaillancourt et Laville, 1998).

3. Les orientations politiques de la majorité des gouvernements au pouvoir en Amérique du Nord, ces années-ci, ne représentent pas un environnement qui incite le gouvernement du Québec à opter pour un État stratège partenaire de la société civile.

Pour surmonter ces obstacles, deux conditions sont à satisfaire. Nous devons d'abord prendre le temps d'approfondir sur le plan théorique notre vision de l'État stratège partenaire de la société civile (section 2), et ensuite être capables de retracer empiriquement cette vision dans l'évolution récente de notre société (section 3).

2 Deux courants de littérature qui aident à conceptualiser un État stratège partenaire de la société civile

Dans cette section, nous voulons approfondir la problématique de l'État stratège partenaire de la société civile. Pour ce faire, nous nous appuyons sur deux sortes d'écrits riches et stimulants qui ont été fort utiles pour le développement de notre cadre d'analyse. Les premiers proviennent de chercheurs du CIRIEC international et les seconds, de chercheurs du réseau du Centre latino-américain d'administration pour le développement (CLAD) en Amérique latine.

Les apports du CIRIEC international illustrés par la contribution de Bernard Enjolras

Pour déterminer la contribution du CIRIEC international, nous nous fondons sur les travaux de Bernard Enjolras, un sociologue et économiste français qui vit en Norvège depuis quelques années et qui collabore avec

des groupes de recherche du CIRIEC international⁷. Enjolras mène des recherches sur les nouvelles formes de gouvernance démocratique dans le domaine des politiques publiques en étant attentif aux configurations innovantes qui peuvent résulter des interactions entre l'État, le marché et le reste de la société civile⁸. Il scrute les formes de gouvernance qui, sur le plan micro comme macro, mettent en scène « la puissance publique⁹ », en interface avec les acteurs du marché et du tiers secteur, dans des communautés locales et dans des secteurs précis d'activité collective.

Résumons les traits de la vision théorique d'Enjolras, telle qu'elle est présentée dans une thèse sur articles défendue à l'Université du Québec à Montréal (Enjolras, 2006) :

1. Les nouvelles formes de gouvernance qui l'intéressent touchent les politiques publiques non seulement au moment de leur mise en œuvre (aspect organisationnel), mais également lors de leur élaboration (aspect institutionnel).
2. Enjolras critique l'idéologie du NMP. Il lui reproche d'introduire « une logique uniquement économique et instrumentale dans les modes d'organisation et de gestion du secteur public » et d'évacuer la « valorisation des valeurs non monétaires » (2006, p. 106). Cette critique du NMP va dans le même sens que celle de l'État néolibéral qui vise à mettre les politiques publiques à la remorque de la logique marchande (2006, p. 196).
3. La critique du NMP n'a pas pour objectif de légitimer et de prolonger la conception classique de l'État interventionniste issu des Trente Glorieuses. Enjolras tient pour acquis que le modèle de l'État français de l'après-guerre doit être revisité. Ce faisant, il adopte une position différente de celle de Rouillard et de ses collaborateurs (2004) qui critiquent la vision de l'État et de l'administration publique du NMP d'une façon qui, pour

7. Nous aurions pu examiner les écrits d'autres chercheurs associés au CIRIEC international qui ont contribué à l'approfondissement de la problématique qui nous intéresse, par exemple Bernard Thiry, Jacques Defourny, Benoît Lévesque, etc.

8. Bernard Enjolras entretient des liens avec nombre de chercheurs québécois liés au CIRIEC-Canada, au Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES), à l'Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS), au Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS) et à l'Observatoire de l'administration publique de l'École nationale d'administration publique.

9. Le concept de « puissance publique », utilisé en France, s'apparente à ceux d'autorités publiques ou de pouvoirs publics utilisés au Québec et qui incluent à la fois les élus politiques et les gestionnaires du secteur public.

l'essentiel¹⁰, tend à réhabiliter le modèle de l'État québécois hérité des années 1960 et 1970. De son côté, Enjolras ne se contente pas de juger l'État du NMP. Il désapprouve autant l'État hiérarchique, contrôleur, bureaucratique, commandant, coercitif et autoritaire en lui reprochant de se priver du partenariat avec les acteurs de la société civile (2006, p. 197-198).

4. Pour Enjolras, « la gouvernance réfère aux interactions qui s'établissent entre la société civile, le marché et la puissance publique », tandis que l'idée de gouvernement met l'accent, de manière plus autosuffisante, sur le rôle de l'État et des administrations publiques (2006, p. 198). L'idée d'interactivité suggère que les relations entre l'État, le marché et la société civile s'établissent non pas à sens unique, mais dans les deux directions. D'une part, l'activité de l'État a des effets induits sur le marché et la société civile et, d'autre part, l'activité des acteurs du marché et de la société civile a les mêmes effets sur l'État. Certes, Enjolras pose « la nécessité d'un rôle actif de la puissance publique » ou de l'État. Il précise que ce rôle s'assume moins qu'auparavant par l'usage de l'autorité et de la coercition. Dans le nouveau régime de gouvernance, la puissance publique recourt davantage au dialogue, au débat et à la délibération : « La négociation, la persuasion et l'incitation remplacent la coercition comme mode d'intervention publique » (2006, p. 149). Autrement dit, la puissance publique ne peut plus construire seule les politiques publiques, l'État a besoin de partenaires contribuant à la coconstruction (2006, p. 150).
5. Les acteurs politiques ou administratifs liés à l'État ou à la puissance publique ont un rôle d'animateur des processus interactifs avec des partenaires de la société civile. L'État est un partenaire, un facilitateur qui érige et applique des politiques publiques en mobilisant la participation d'une diversité d'acteurs et de réseaux de la société civile. Parmi ces acteurs à inclure pour démocratiser les politiques publiques, Enjolras mentionne au premier chef ceux qui viennent du tiers secteur et qui appartiennent aux mouvances

10. Certes, Rouillard *et al.* (2004), à l'occasion, font référence timidement à la nécessité de réviser le modèle d'État hérité de la Révolution tranquille. Par exemple, dans des pages plutôt expéditives, ils suggèrent d'ajouter trois « D » aux trois « E » du NMP : démocratie, diversité et délibération.

- communautaires et aux initiatives de l'économie sociale et solidaire (coopératives, associations, mutuelles) : « Il est clair que les organisations d'économie sociale et solidaire constituent des “réseaux d'engagement civique” servant de base à l'action collective en vue de la production de biens publics ou à caractère d'intérêt général et de ce fait constituent des partenaires incontournables des processus de gouvernance » (2006, p. 154-155 ; 2005).
6. Enjolras fait éclater les cadres binaires rivés sur le couple État/marché ou privé/public¹¹. En préconisant une approche tri-polaire qui se réfère aux interactions et interfaces mouvantes entre l'État, le marché et la société civile, il ouvre des avenues nouvelles et prometteuses pour la théorie et la pratique. Certes, il n'est ni le premier ni le seul chercheur à travailler ainsi. Mais il le fait de manière exemplaire. D'autres chercheurs et praticiens, chez nous comme ailleurs, mettent l'épaulé à la roue d'une manière semblable (Lévesque, 2003 ; Favreau, 2005 ; Laville et Nyssens, 2001 ; Thériault, 2003 ; Salam Fall, Favreau et Larose, 2004 ; Jetté *et al.*, 2000 ; Jetté, 2007 ; Vaillancourt et Charpentier, 2005 ; Proulx, Bourque et Savard, 2005).
 7. Pour Enjolras, il ne suffit pas de faire cohabiter l'État, le marché et la société civile pour se retrouver avec des dynamiques intéressantes dans le domaine des politiques publiques. Il faut aussi surveiller les configurations que peuvent prendre les interactions qui se dessinent entre la logique étatique, la logique marchande et la logique associative. On se doit d'être attentif au régime de gouvernance (ou au mode de régulation) qui émerge à la manière d'un compromis auquel participent les valeurs et les principes issus de l'État (redistribution et équité), du marché (efficacité et compétition) et du tiers secteur (solidarité,

11. Dans les débats publics québécois des dernières années, on note un nombre croissant d'interventions qui cherchent à remettre en question le couple État/marché ou public/privé. Mais souvent, le changement de problématique n'est pas complètement fait. Par exemple, dans les débats sur les réformes du système sociosanitaire, certains documents publics comme le rapport Clair (2000) et le rapport Ménard (2005) contiennent des pages qui dénotent une sensibilité aux pratiques originales provenant d'acteurs associatifs, communautaires ou coopératifs. Mais la conceptualisation empruntée peine à passer avec clarté de l'approche binaire (État et marché) vers une approche tripolaire (État, marché et tiers secteur). Ainsi, dans ces documents, on se réfère à deux sous-composantes du privé en distinguant le privé à but lucratif et le privé à but non lucratif. Dans ce cas, la rupture avec le vieux paradigme binaire reste à faire.

réciprocité, don). Cela peut donner un type de « gouvernance concurrentielle » axée sur la compétition entre les groupes d'acteurs ou un type de « gouvernance partenariale » axée sur un compromis coconstruit avec l'apport de la plus grande diversité des acteurs et des réseaux d'acteurs (2006, p. 150-152).

8. Enjolras préconise enfin la création, la consolidation et l'utilisation d'espaces de médiation. Il parle de lieux passerelles de nature sociopolitique où peuvent se tenir les délibérations, les dialogues, les recherches de compromis s'inscrivant dans la ligne de l'intérêt général, c'est-à-dire permettant de dépasser les intérêts particuliers (2006, p. 154, 156, 206). Il pense alors à des lieux où peuvent se rencontrer les acteurs politiques et les acteurs sociaux, les représentants de la démocratie représentative et les représentants de la démocratie participative. Cette jonction fait surgir la démocratie délibérative (2006, p. 156).

Pour terminer cette rapide synthèse de l'apport d'Enjolras qui alimente notre vision théorique, soulignons qu'un point de son propos nous laisse sur une interrogation à laquelle il semble ne pas avoir répondu franchement. Dans la nouvelle conception de l'État et de la puissance publique travaillant avec les acteurs de la société civile de manière interactive et partenariale, nous comprenons qu'on n'a plus affaire à l'État hiérarchique, coercitif et centralisateur. Mais est-ce que l'État partenaire devient un acteur parmi d'autres dans la coconstruction des politiques publiques ? Se retrouve-t-il sur le même pied que les autres acteurs non étatiques ? En ce qui nous concerne, il apparaît important de souligner que l'État stratège et partenaire, en dernière instance, demeure au-dessus des autres partenaires. En revanche, il n'est plus sur son trône et a perdu son autosuffisance.

Les apports de chercheurs du CLAD

Examinons maintenant l'apport de certains auteurs du CLAD, un réseau de chercheurs et de praticiens qui s'intéressent à la réforme de l'État et de l'administration publique en Amérique latine¹². Certes, dans plusieurs pays d'Amérique latine, par exemple Haïti, le Honduras, le Paraguay,

12. Voir le site Web du CLAD : <www.clad.org.ve> Ce site donne accès à des résumés en espagnol ou en anglais des articles de la revue *Reforma y Democracia* et à d'autres documents examinés dans notre texte.

l'État et l'administration publique ont connu un développement rudimentaire. En outre, dans les pays du cône Sud (le Chili, l'Argentine, l'Uruguay et la partie sud du Brésil), on observe des régimes d'État-providence et d'administration publique qui, sans être achevés, ont des caractéristiques qui les apparentent à ceux des sociétés du Nord.

Paradoxalement, les thèmes qui alimentent nos débats publics touchant l'État et l'administration publique sont les mêmes en Amérique latine. À la différence, peut-être, que la recette néolibérale a été plus expérimentée, voire délégitimée, dans les années 1990 au sein de pays comme le Brésil, l'Argentine et le Chili. Certains auteurs, dont le sociologue et politologue chilien Garreton (2007), ont ainsi dit que «l'Amérique latine ne doit rien au néolibéralisme». C'est éventuellement la raison pour laquelle les écrits latino-américains en administration publique sont généralement plus critiques que ceux d'Amérique du Nord relativement au courant dominant du NMP. D'où l'intérêt suscité par cette littérature et la place que nous lui consacrons en la résumant en six points.

1. Le concept d'État stratégique est rarement étudié directement par les chercheurs du réseau du CLAD. Il n'en demeure pas moins que plusieurs d'entre eux traitent la question *de facto* en y faisant référence de manière critique. Par exemple, Mario César Elgue (2004), dans l'un des rares textes de cette littérature qui utilise le concept d'économie sociale, insiste sur l'importance de faire une «critique de la rationalité stratégique» qui traverse souvent les discours et les pratiques de la réforme de l'État et de l'administration publique en Amérique latine. Pour lui, cela signifie «aborder la crise du “modèle” néolibéral qui a été hégémonique pendant les années 1990, modèle dans lequel la proposition politique postulait un schème de croissance dépourvu de mécanismes d'inclusion et de justice sociale» (Elgue, 2004). Comme alternative au modèle néolibéral de réforme stratégique de l'État, Elgue propose une réforme stratégique qu'il qualifie, dans la lignée d'Habermas, de «paradigme de l'action communicative» et qui mise sur le «*modus operandi* de la manière d'entreprendre propre à l'économie sociale». Il compte également sur un État présent et actif et sur une «nouvelle génération de politiques publiques actives» dans lesquelles coexistent le secteur public, le secteur privé capitaliste et les deux sous-secteurs

de l'économie sociale, le marchand et le non-marchand. C'est ce qu'il appelle un État capable de « planification stratégique situationnelle » (Elgue, 2004). De même, Bernardo Kliksberg n'est pas loin d'utiliser le concept d'État stratège en avançant que « l'État devra intervenir dans des domaines stratégiques », ce qui implique « une grande concertation entre l'État, la société civile, les organisations non gouvernementales » et que « l'État a présentement un rôle stratégique inéluctable » (1998, p. 12-13).

2. Les chercheurs du CLAD, hormis Elgue (2004), n'usent pas des concepts d'économie sociale et d'économie solidaire¹³ et rarement de celui de tiers secteur (Bifarello, 2000 ; Ospina, 2006). Mais un nombre croissant de chercheurs et d'acteurs progressistes du réseau CLAD développent des perspectives qui, implicitement, invitent à inclure les acteurs de l'économie sociale et solidaire dans les analyses et les stratégies. Ils le font pour contrecarrer le courant dominant de la littérature qui confère l'hégémonie à la logique marchande et concurrentielle. Les concepts les plus souvent utilisés par le courant progressiste du CLAD sont ceux de société civile et de capital social. Kliksberg parle d'un « État actif, mais étroitement associé à la société civile, capable de développer le potentiel de la production nationale, fortement centré sur le social, décentralisé dans une grande partie de son action développée aux niveaux régional et local, totalement transparent, porté sur la reddition de comptes et sujet au contrôle social » (Kliksberg, 2005).
3. Les écrits des chercheurs et des praticiens de l'administration publique font souvent référence aux préceptes du NMP, aux PPP et aux réformes affectionnées par les organisations financières supranationales (Fonds monétaire international – FMI –, Banque mondiale, etc.) avec leurs programmes d'ajustement structurel. Ces écrits refusent de se cantonner dans la dénonciation du NPM et s'emploient à explorer d'autres approches. C'est ainsi que Quim Brugué (2004) propose la *Deliberative Public Administration* comme alternative au NMP, c'est-à-dire

13. Dans d'autres réseaux latino-américains, les concepts d'économie sociale et solidaire sont utilisés depuis la fin des années 1990. C'est le cas notamment au Pérou, en Argentine et au Brésil (Vuotto, 2003 ; Coraggio, 2004).

la délibération plutôt que la compétition. Au lieu du triple E comme objectifs du NMP, il préconise trois autres objectifs, soit le dialogue, la communication et la *responsiveness*. De plus, à l'instar d'Enjolras, il valorise l'interactivité et la délibération (Brugué, 2004).

4. Plusieurs auteurs du réseau du CLAD soulignent que les pays les plus empressés à se conformer aux prescriptions du FMI et de la Banque mondiale, en particulier l'Argentine à l'époque de Carlos Menem, ont fait une erreur coûteuse¹⁴ : aménager des programmes d'ajustement structurel qui conduisaient l'État à abdiquer sa responsabilité régulatrice pour s'en remettre à la logique marchande. Comme l'indiquent Thwaites Rey et Lopez (2004), les réformes que l'État néolibéral argentin a menées durant les années 1990 ont eu des résultats désastreux pour l'intérêt général de la population. Ainsi, dans sa privatisation des services de gaz, d'eau potable et de télécommunications, le gouvernement de Carlos Menem a confié d'importantes activités d'intérêt public à des acteurs du marché sans se montrer minimalement exigeant quant à son rôle de régulateur. Dès lors, les politiques de régulation de l'État se sont révélées incapables d'encadrer les activités d'intérêt public transférées au secteur privé. Il est donc important de tirer des leçons et de « renforcer la fonction régulatrice de l'État sur les services publics privatisés » (Saravia, 2004 ; Kliksberg, 2005).
5. Nuria Cunill Grau est parmi les auteurs qui alimentent le plus la problématique de l'État partenaire de la société civile. Elle utilise de manière novatrice les concepts de la « coproduction des politiques publiques » et de la « démocratie délibérative » (Cunill Grau, 2004). Cunill Grau utilise le concept de coproduction pour favoriser l'apport des acteurs de la société civile dans la mise en application des politiques publiques. En ce sens, elle recherche clairement une alternative à la privatisation. Par ailleurs, son traitement du concept de « démocratie délibérative » s'harmonise avec

14. Dans sa critique des programmes d'ajustement structurel des années 1990, Joseph Stiglitz (2002) a rappelé ironiquement que l'Argentine s'était comportée en excellent élève du FMI et avait obtenu des A+ pendant les années 1990. Mais cela ne l'avait pas empêchée de connaître une « grande désillusion » lorsque son peso s'était effondré en décembre 2001.

celui que l'on rencontre chez Enjolras. Comme d'autres chercheurs du CLAD, Cunill Grau ne semble pas familière avec la littérature sur l'économie sociale et solidaire ni avec celle sur le tiers secteur. Par ailleurs, elle semble très attirée par les principes de l'économie sociale et fait ressortir l'apport démocratique de certaines organisations non gouvernementales (ONG) et coopératives – c'est-à-dire des composantes de l'économie sociale et du tiers secteur – dans la coproduction des politiques publiques :

Les structures coopératives autogérées par des communautés de base pour la prestation de services publics constituent probablement la forme d'expression maximale de l'influence citoyenne sur l'administration publique, en plus de constituer le modèle par excellence de gouvernement sociétal. Ce type d'institutions qui donnent du pouvoir aux citoyens pour exercer un contrôle sur eux-mêmes plus que sur les autres se situe aux antipodes du modèle bureaucratique qui crée de la passivité politique et de la dépendance (Cunill Grau, 2004, p. 26).

Pour Cunill Grau, les coopératives, les ONG et d'autres organismes à but non lucratif sont vus comme des « réalités privées guidées par la logique de la solidarité » capables de participer à une coproduction de politiques publiques et de services publics alternative à la coproduction plus habituelle dans laquelle les acteurs du secteur public s'associent à des « réalités [privées] guidées par la logique marchande » (2004, p. 26). Certes, en s'obstinant à classer les coopératives et les ONG parmi les organismes privés, Cunill Grau demeure prisonnière d'une terminologie binaire. Cela ne l'empêche pas pour autant de se rapprocher *de facto* de notre position lorsqu'elle mentionne trois scénarios ou formes de régulation des services publics : 1) une régulation étatique lorsque l'État confie la gestion et la prestation des services d'intérêt public à des organismes publics ; 2) une régulation marchande lorsque l'État confie la gestion et la prestation des services d'intérêt public à des organismes privés à but lucratif ; et 3) une régulation solidaire lorsque l'État confie la gestion et la prestation des services d'intérêt public à des organismes privés à

but non lucratif¹⁵. Cunill Grau cherche ainsi à sa manière à convertir une problématique bipolaire (public/privé) en une problématique tripolaire (État/marché/société civile). Elle sort d'un menu restrictif dans lequel il faudrait choisir entre l'État hiérarchique et non stratège d'un côté et l'État stratège mais néolibéral de l'autre¹⁶.

6. Les recherches du CLAD s'intéressent de plus en plus à la transformation des politiques publiques au palier local. Tant sur le plan théorique (Brito, 2002) que sur le plan empirique (Diaz, 2005 ; Dowbor, 2006), un nombre croissant d'écrits examinent des expériences de pouvoirs publics locaux, principalement municipaux, qui cherchent à innover en traduisant, dans le territoire local, le modèle de l'État stratège partenaire des acteurs du marché et de la société civile. C'est le cas notamment des expériences de budgets participatifs dans la ville de Porto Alegre et d'autres grandes et moyennes municipalités du Brésil (Navarro, dans Bresser Peirera et Cunill Grau, 1998, chap. 9 ; Vitale, 2005 ; Coraggio, 2004, chap. 7 et 13 ; Avritzer, dans Dagnino, 2002, chap. 3). Le Brésil n'est toutefois pas le seul pays d'Amérique latine où des gouvernements locaux cherchent à mettre au point des pratiques d'État stratège partenaire d'une plus grande diversité d'acteurs socioéconomiques du marché et de la société civile sans oublier les acteurs de l'économie sociale. Une municipalité comme Rosario, la troisième ville de l'Argentine après Buenos Aires et Cordoba, constitue un laboratoire à cet égard, notamment dans le domaine des services collectifs touchant la distribution de l'alimentation et des vêtements, la collecte des ordures, etc. (Isern, 2006 ; Bifarello, 2000).

15. Jon Pierre (2005), à partir d'une position théorique proche de celle de Cunill Grau, évoque trois types de réformes de l'État : la première demeure centrée sur l'État, la deuxième s'appuie sur le marché et la dernière est qualifiée de « réforme participative » dans laquelle la « force de l'État dérive de sa capacité de faire appel aux ressources de tous les segments de la société avec l'objectif d'atteindre des fins et des intérêts collectifs ».

16. Nous avons remarqué que Cunill Grau traite de coproduction et non de coconstruction des politiques publiques. Son propos montre qu'elle est sensible à l'impact démocratique de l'inclusion des acteurs de la société civile (coopératives et ONG) dans la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques. Nous ne savons pas cependant si elle serait d'accord pour étendre le partenariat entre l'État et les acteurs de la société civile à l'élaboration des politiques publiques, ce qui donnerait de la coconstruction.

Pour conclure cette deuxième section, nous voulons souligner que les deux segments de littérature examinés (la littérature du CIRIEC international et celle du CLAD en Amérique latine) nous aident à mieux cerner et baliser le contour de l'État stratège qui nous intéresse. En effet, on conclut de la première partie du texte que l'État stratège tel qu'il apparaît dans la littérature de l'administration française demeure plutôt indéfini, même lorsque l'on comprend qu'il cherche à se concentrer sur des fonctions stratégiques et à se délester de ses fonctions opérationnelles. Le redéploiement de cet État stratège peut donner lieu à des configurations diverses : les unes aboutissant à des réformes néolibérales de l'État et de l'administration publique (de type NMP), les autres à des réformes plus démocratiques et attrayantes dans lesquelles l'État stratège se comporte en partenaire du marché et de la société civile en favorisant minimalement la coproduction des politiques publiques et éventuellement leur coconstruction.

Sans être un acteur comme les autres, l'État stratège refuse de décider, d'entreprendre et d'agir par lui-même¹⁷. Il travaille en interaction avec les acteurs de la société civile et du marché. Il favorise le dialogue et la délibération en incluant dans le processus d'élaboration et de mise en application des politiques publiques une grande diversité d'acteurs concernés. Il est partenaire de la société civile tant lors de la définition des politiques publiques (coconstruction) que lors de leur mise en œuvre (coproduction). Il favorise la rencontre entre les élus de la démocratie représentative et une grande diversité de leaders de la démocratie participative en misant sur des espaces de médiation et de délibération. Il anime des délibérations qui poussent des groupes d'intérêt à dépasser leurs intérêts professionnels pour contribuer à la définition et à la poursuite d'un intérêt plus général, ce qui peut se conjuguer avec la reconnaissance et la gestion des conflits.

17. Nous cherchons ici des formulations qui aident l'État stratège à entrer dans des relations partenariales avec des acteurs de la société civile sans pour autant laisser entendre que cet État stratège serait sur le même pied que les autres acteurs avec lesquels il coconstruit les politiques publiques. Pour nous, l'État stratège détient une certaine primauté et décide en dernière instance des grandes orientations stratégiques. C'est ce que disent à leur manière Pierre et Peters : « *When the State exits, so do responsive government and democracy* » (2000, p. 13). Bref, l'État conserve le dernier mot au terme d'un processus de délibération faisant de la place aux apports des élus, des fonctionnaires et des divers acteurs sociaux concernés. Il favorise la coconstruction tout en demeurant l'arbitre ultime.

3 L'héritage québécois en politiques sociales et l'État stratège plus ou moins partenaire de la société civile

La vision de l'État stratège partenaire de la société civile mise de l'avant dans les pages antérieures n'est pas seulement souhaitable et possible, elle existe déjà. Elle a commencé à s'exprimer dans un certain nombre de pratiques et de politiques sociales novatrices au Québec et ailleurs dans le monde au cours des quinze dernières années.

L'histoire des politiques sociales québécoises permet de tirer quelques enseignements quant à ce que pourrait ou devrait être un État stratège partenaire de la société civile. Dans une première sous-section, nous proposons un historique condensé en trois temps de l'évolution de l'État dans les politiques sociales québécoises. L'établissement de cette périodisation nous amènera à cerner l'émergence d'une configuration d'État stratège partenaire de la société civile au cours de la troisième période. Dans une seconde sous-section, nous présentons cinq exemples de réforme de politiques sociales illustrant la configuration de l'État stratège partenaire de la société civile.

Trois conceptions de l'État dans l'histoire des politiques sociales

Selon l'angle théorique qui nous intéresse, l'histoire des politiques sociales au Québec peut être divisée en trois grandes périodes : la première renvoie à l'État supplétif, la deuxième à l'État planificateur et entrepreneur, et la dernière à l'émergence laborieuse de l'État stratège. Chacune de ces périodes nous éclaire sur le profil de l'État stratège recherché dans notre problématique.

Avant les années 1960 : l'État supplétif

Dans le domaine social, l'État québécois d'avant la Révolution tranquille était non interventionniste, pré-fordiste, pré-providentialiste. Le Comité d'étude sur l'assistance publique (1963) lui a reproché d'être un « État supplétif ». Cette appellation suggère que l'État attendait le plus longtemps possible avant de s'attaquer à des problèmes sociaux. Il préférait « laisser faire » d'autres acteurs qui relevaient du marché du travail, de la solidarité familiale et du tiers secteur très « chapeauté » par l'Église.

On le qualifie de supplétif parce que son intervention surgit comme un dernier recours, une fois que les autres intervenants, considérés comme principaux (la famille, le marché et le tiers secteur), ont déployé leurs initiatives et atteint leurs limites dans leurs tentatives de juguler les problèmes sociaux. À ce moment-là, l'État peut intervenir pour suppléer. Mais il le fait à contrecœur et en minimisant son rôle de régulateur, comme ce fut le cas pendant la crise des années 1930.

Pour ce qui concerne notre débat sur l'État stratège, notons que l'État supplétif des années 1930, 1940 et 1950 laissait d'importantes fonctions opérationnelles aux acteurs de la société civile. Sa manière de le faire n'était toutefois pas sans ambiguïtés, dans la mesure où l'État planifiait peu et se préoccupait faiblement de son rôle de régulateur. Cet État d'alors se situait loin de l'État stratège dont il est question dans la section 1¹⁸. Cette notion d'État supplétif est bien illustrée par le dispositif de l'assistance publique du Québec qui a perduré de 1921 à 1971. En vertu de la Loi de l'assistance publique de 1921, l'assistance était gérée et offerte par des institutions que l'État reconnaissait comme « publiques ». Sur le plan juridique, les institutions dites d'assistance publique qui offraient l'assistance demeuraient des organismes du tiers secteur (ni étatique ni commercial), à savoir qu'elles avaient un statut d'établissement privé à but non lucratif. Le financement de l'assistance publique était mixte : il venait en partie des fonds publics municipaux et provinciaux et en partie des institutions de santé et de bien-être appartenant au tiers secteur.

Au début des années 1960, ce tiers secteur comptait encore une composante principale confessionnelle et une composante secondaire laïque. Au début, pendant les années 1920 et 1930, la régulation des activités dites d'assistance publique relevait peu de l'État et davantage des institutions ecclésiastiques. Mais en même temps que la part du financement étatique augmentait, notamment tout au long des années 1960, la régulation étatique devenait plus importante, ce qui entraînait une réduction de l'autonomie des organismes du tiers secteur. L'État était autorisé à intervenir, mais pour suppléer à ce que les institutions de santé et de bien-être du tiers secteur ecclésiastique ne pouvaient pas accomplir (Vaillancourt, 1988, chap. 5).

18. D'où les critiques sévères véhiculées par les mouvements sociaux et la demande d'intervention étatique qui ont préparé la Révolution tranquille au cours des années 1945-1960.

Quelles implications cette approche avait-elle pour l'intérêt général et le bien commun? Des problèmes survinrent avec cet État résiduel qui laissait dans la surcharge et l'improvisation à la fois les ressources du marché, celles du tiers secteur et celles de la famille. En outre, couplées à un déficit d'intervention étatique, les interventions du tiers secteur pouvaient difficilement satisfaire un critère d'équité territoriale. Elles pouvaient ainsi donner lieu à des initiatives merveilleuses dans certains territoires et lacunaires dans d'autres. L'absence de bureaucratie et de normes étatiques au sens positif du terme généralait de l'arbitraire, de l'improvisation et des inégalités (Vaillancourt *et al.*, 1987, chap. 2 et 3).

L'État supplétif d'avant 1960 n'est ni stratège ni partenaire de la société civile. Devant les problèmes sociaux, il se croise les bras et s'en remet au marché et à la société civile.

Les années 1960, 1970 et 1980: l'État planificateur et opérateur

Lors de cette période, l'État québécois s'est majoritairement comporté à la manière d'un État hiérarchique, centralisateur et entrepreneur. Ce constat a été documenté d'une part en référence au rôle de l'État dans le développement économique et industriel (Bourque, 2000) et d'autre part en référence à son rôle en matière de développement social (Jetté, 2007).

Pour jeter un éclairage neuf sur les débats actuels relatifs à l'État stratège, il convient de rappeler que l'État social qui est apparu au Québec au cours des années 1960 et 1970 s'est manifesté dans un contexte balisé par les interventions structurantes de l'État social fédéral. Ce dernier était, depuis 1940, résolument interventionniste et providentialiste. Il favorisait le modèle «beveridgien¹⁹», tant dans ses programmes d'intervention directe (assurance-chômage, allocations familiales, sécurité de la vieillesse, etc.),

19. La manière «beveridgienne» fait référence au modèle d'intervention de l'État dans les politiques sociales inspiré du rapport Beveridge publié en Angleterre en 1942, lequel a fortement influencé le rapport Marsh publié au Canada en 1943 (Vaillancourt, 1988, chap. 2). Le modèle beveridgien se distingue du modèle bismarckien apparu dans l'Allemagne de Bismarck au cours des années 1880. À la différence de ce dernier, le modèle beveridgien demeure très «étatiste» non seulement dans la planification des politiques sociales, mais aussi dans leur mise en œuvre. Dans les programmes sociaux typiquement beveridgiens, l'État planifie, régule, finance, gère et produit lui-même les prestations et les services. Dans les programmes de type bismarckien, les acteurs de la société civile jouent un rôle plus important dans l'administration des programmes en siégeant au sein d'instances tripartites (Majnoni d'Intignano, 1993).

que dans ses programmes d'intervention indirecte comme les programmes à frais partagés, dont ceux de l'assistance-chômage et de l'assurance-hospitalisation (Vaillancourt, 1988 et 2002²⁰).

L'État social s'est donc développé au Québec dans le prolongement des propositions du *Rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique*, le rapport Boucher (1963), et du *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, le rapport Castonguay et Nepveu (1967-1972), sur un terrain déjà balisé en partie par les initiatives structurantes du gouvernement fédéral. Il s'agit de remédier aux lacunes de l'État supplétif des décennies antérieures, lacunes qui venaient de ce que l'État, en particulier à l'époque des gouvernements de Maurice Duplessis (1936-1939 et 1944-1959), n'assumait pas son rôle d'animateur et d'arbitre à la recherche de l'intérêt général. Il encourageait peu les délibérations avec et entre les acteurs du marché et du tiers secteur, il ne remplissait pas ses fonctions de planificateur stratégique, et agissait en étant à la remorque de certains acteurs du marché et de la société civile et en n'écoutant pas les demandes d'autres acteurs socioéconomiques.

Dans ce contexte, marqué de surcroît par la question nationale, l'État social québécois de la Révolution tranquille était amené à devenir plus interventionniste et planificateur. Tout en se montrant sensible aux objectifs de l'équité, de la standardisation de l'offre de services sur l'ensemble du territoire, de la bureaucratisation (au sens wébérien et positif du terme) et de la redistribution des revenus, l'État allait en outre être conduit à se méfier de l'influence des acteurs de la société civile. On a souvent souligné les côtés positifs de l'État social hérité de la Révolution tranquille et de la réforme Castonguay, ainsi que la nécessité de se distancer de la conception de l'État supplétif de la période antérieure (Vaillancourt *et al.*, 1987, chap. 2, 3 et conclusion; Vaillancourt, 1988, chap. 3 et conclusion). Par contre, dans une réflexion sur l'État stratège, force est de reconnaître qu'en cherchant à éviter les défauts de l'État supplétif en interaction avec la société civile, l'État social des années 1960, 1970 et d'une partie des années 1980 s'est heurté à un autre écueil: vouloir construire et réaliser par lui-même ses politiques publiques en

20. Pour bien cerner et expliquer l'évolution de l'État social au Québec, il faudrait tenir compte des effets structurants des interventions de l'État social fédéral, ce que j'ai souvent fait ailleurs, mais qu'il m'est impossible de faire ici.

se privant de la contribution de la société civile et compter uniquement sur ses propres moyens pour définir et mettre en œuvre ses politiques et ses programmes.

Nous devons bien évidemment apporter certaines nuances à ce constat, car l'État social québécois n'a pas pris la même forme dans tous les domaines de politique sociale. Pour illustrer ces formes plurielles, ajoutons deux remarques.

1. Au cours des années 1960 et 1970, le gouvernement du Québec a tout de même choisi de mettre en place quelques programmes sociaux en s'inspirant du « modèle corporatiste bismarckien » plutôt que du modèle beveridgien. Prenons l'exemple de deux programmes : la Régie des rentes du Québec (RRQ) apparue au milieu des années 1960 et notamment le mode de gouvernance retenu pour la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) qui entretient des interfaces avec la RRQ, ainsi que la Commission de la santé et sécurité au travail du Québec (CSST) apparue à la fin des années 1970. Dans ces deux cas, le choix du modèle bismarckien signifie que les instances décisionnelles mandatées pour administrer le programme ne comprennent pas seulement des représentants de l'État, mais également des représentants du marché du travail et de la société civile. Dans le modèle corporatiste classique, les représentants de la société civile ne sont liés qu'au monde du travail, ils appartiennent à des organisations patronales et syndicales. Ce modèle connaît des limites²¹, mais offre aussi des possibilités pour ce qui est de la démocratisation de la gouvernance des organismes publics en évitant de faire de ces derniers des courroies de transmission de l'autorité hiérarchique de l'État. En somme, il favorise une certaine coproduction et cogestion des politiques et des services publics.
2. D'un secteur de politiques sociales à l'autre, l'État québécois des années 1960 et 1970 a procédé à des choix très variés dans la manière d'aménager la gouvernance des organismes publics des territoires locaux. À cet égard, il est intéressant de prendre la

21. Parmi les limites de la gouvernance de la CSST et de la CDPQ, notons que sur le plan régional, les organismes publics qui administrent et dispensent les services dans les régions sont des organismes publics de type étatiste qui s'autosuffisent et ne font pas de place à l'apport des acteurs de la société civile.

mesure du contraste entre les options retenues dans le domaine de l'aide sociale, d'une part, et dans celui de la santé et des services sociaux, d'autre part.

- a) Dans le secteur de l'aide sociale, appelé sécurité du revenu depuis les années 1980, l'État québécois a choisi, au milieu des années 1960, de retirer l'administration de l'aide sociale (l'assistance-chômage) aux organismes du tiers secteur (des agences de service social), pour la confier à des bureaux régionaux et locaux d'aide sociale qui étaient alors des succursales étatiques du ministère dans les territoires régionaux et locaux²². Ainsi, en vertu d'une théorie classique de l'imputabilité, les bureaux locaux devenaient un dispositif public étatique. Ils disposaient d'un directeur régional ou local nommé par l'État québécois et prenaient leurs ordres de l'État central. Ces bureaux ne bénéficiaient pas de conseils d'administration dans lesquels on aurait pu profiter des représentants de la société civile à côté de représentants de l'État. Cela signifie que ces organismes publics dans les territoires locaux relèvent de la déconcentration plutôt que de la décentralisation. Ils s'apparentent à des outils pour une reddition de comptes vers le haut (l'État central) et non vers le bas (la communauté régionale ou locale).
- b) Dans le domaine de la santé et des services sociaux, l'État québécois est allé dans une autre direction en adoptant le chapitre 48 en 1971. Dans ce cas, le modèle d'organisme public retenu pour organiser le réseau de la santé et des services sociaux dans les régions et les territoires locaux s'apparente à un modèle « public non étatique » et non à un modèle « public étatique », pour reprendre une distinction utile de Bresser Pereira et Cunill Grau (1998). Les Centres régionaux de santé et de services sociaux (CRSSS), les centres hospitaliers, les Centres de services sociaux (CSS), les centres d'accueil, les Centres locaux de services

22. Dans des entrevues menées en 1991 avec Roger Marier, le sous-ministre en titre du ministère de la Famille et du Bien-être social de 1962 à 1970, un grand commis de l'État, nous avons recueilli de l'information et des explications riches sur ce dossier. Cela ne nous a pas empêché de développer une vision critique du choix étatiste fait par l'État québécois dans le domaine de l'administration de l'aide sociale à cette époque. Il est aussi regrettable que cet héritage étatiste se soit perpétué jusqu'à nos jours dans la gouvernance des centres locaux d'emploi.

communautaires (CLSC) qui apparaissent alors sont des établissements publics qui disposent d'instances de gouvernance dans lesquelles on trouve des représentants de l'État, de même que des représentants de la société civile, élus, nommés ou cooptés. Certains représentent les intérêts des usagers, d'autres des employés, d'autres des segments de la communauté concernée. Dans ce modèle d'organisme public doté d'un conseil d'administration, il y a place pour une double imputabilité, l'une vers le haut (l'État central qui finance et régule) et l'autre vers le bas (la communauté locale concernée). Ce modèle sera renforcé par la réforme Côté au début des années 1990 et sera ensuite contesté, fragilisé et délégitimé par le rapport Clair (2000²³). Enfin, il fera l'objet de modifications, la première par le gouvernement du Parti québécois en 2002 et la seconde, de manière plus frontale, par la réforme Couillard à partir de 2003. Il demeure néanmoins une référence historique importante pour notre réflexion sur le type d'État stratège qui nous intéresse pour les années à venir.

Au cours des années 1960 et 1970, dans les réformes de politiques sociales, l'État québécois mise énormément sur le secteur public étatique. C'est un changement de cap majeur par rapport à l'époque de l'État supplétif. Les acteurs sociaux liés au marché et à d'autres composantes de la société civile sont moins amenés à participer à la coproduction des politiques sociales, encore moins à leur coconstruction. Toutefois, ces grandes tendances laissent place à quelques exceptions, par exemple, le choix du modèle beveridgien pour l'aménagement de la gouvernance de certains programmes nationaux et celui du modèle public non étatique pour l'aménagement de la gouvernance des organismes publics locaux et régionaux dans le domaine sociosanitaire.

Les années 1990 et 2000 : un État plus ou moins stratège à la recherche de relations nouvelles avec le marché et la société civile

Dans les équipes de recherche dans lesquelles nous nous trouvions au cours des quinze dernières années, nous avons souvent écrit sur la crise de l'État-providence et surtout sur la transformation des politiques sociales

23. Ce modèle de gouvernance avait ses faiblesses qui ont donné prise à sa remise en question, mais il avait aussi ses forces que nous rappelons dans ce texte.

dans la période post-providentielle (Jetté *et al.*, 2000). Lorsque la crise des politiques sociales providentialistes a éclaté au grand jour au début des années 1980, les chercheurs progressistes que nous étions, marqués par un certain cadre d'analyse marxiste de type structuraliste²⁴, ont été pris au dépourvu. Un certain recul était alors nécessaire pour comprendre ce qui se passait. Nous avions le réflexe de percevoir les changements qui pouvaient découler de la crise comme autant de retours en arrière. Toutefois, avec le temps, à partir de la fin des années 1980, nous avons commencé à concevoir théoriquement et politiquement que les transformations de l'État en cours pouvaient aussi amener des avancées et non seulement des reculades.

En avançant que certaines réformes de politiques sociales survenues au Québec témoignent de la possibilité d'une nouvelle configuration partenariale entre l'État et la société civile, une configuration qui met l'accent sur la contribution des acteurs de l'économie sociale, nous ne voulons pas laisser entendre que la totalité des politiques sociales a connu une évolution semblable, ni que l'État stratège solidaire de la société québécoise émerge clairement de l'ensemble des politiques socioéconomiques émanant des gouvernements québécois. Nous désirons simplement mettre en évidence le fait que, dans certains secteurs, des politiques sociales ont permis une actualisation de ce type de configuration. Du même coup, nous reconnaissons que d'autres politiques sociales ont donné lieu à l'actualisation d'autres types de configuration.

En somme, à partir des années 1980, sous divers gouvernements qui se succèdent, et dans le domaine social comme dans les domaines économique et culturel, l'État québécois est à la recherche de nouveaux modes d'intervention. Cette recherche est doublement caractérisée. D'une part, sans devenir clairement stratège, l'État s'efforce de ne plus agir seul à la manière d'un entrepreneur comme il le faisait dans la période antérieure. D'autre part, sans devenir pleinement partenaire,

24. Nous faisons référence ici à un cadre d'analyse structuro-marxiste influencé par le Français Louis Althusser et la Chilienne Marta Harnecker (1974), disciple de ce dernier. Ces deux auteurs ont énormément influé sur le type de marxisme véhiculé dans le milieu de l'enseignement et les mouvements sociaux dans le Québec des années 1970. Or, dans la vision théorique de ces deux penseurs, l'État était très « simplistement » instrumenté par la classe dominante. Il en était de même pour les « appareils répressifs d'État » (l'armée, la police, le droit, la fonction publique) et les « appareils idéologiques d'État » (les Églises, les médias, les universités, etc.) qui étaient représentés comme des instruments au service unilatéral de la classe dominante.

l'État tend à coconstruire et à coproduire ses politiques publiques en cultivant des liens avec des partenaires non étatiques issus tantôt du marché du travail, tantôt de la société civile.

C'est ce qui se passe par exemple dans le secteur de la politique industrielle à partir du milieu des années 1980, comme l'a documenté Bourque (2000), lorsque l'État s'associe aux organisations patronales et syndicales pour définir des politiques en misant sur la formule dite partenariale des sommets économiques. C'est également ce qui survient dans le domaine du développement et de la formation de la main-d'œuvre lorsque l'État québécois, au fil des années 1990, crée la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM) qui sera ensuite remplacée par la Commission des partenaires du marché du travail. Cet épisode qui se prolongera jusqu'à nos jours témoigne de la recherche à tâtons d'une nouvelle forme de gouvernance dans laquelle l'État s'associe non seulement aux organisations patronales et syndicales, mais également aux organismes communautaires d'employabilité pour développer et mettre en application ses politiques dans le domaine.

Mais le nouveau modèle d'État social à la recherche d'un partenariat avec la société civile prend également forme dans un certain nombre de réformes de politiques sociales dans lesquelles l'État cherche à s'associer avec des acteurs de l'économie sociale et communautaire pour construire et produire de nouvelles politiques sociales. C'est ce dont il est question dans la sous-section qui suit.

Cinq exemples de réforme de politiques sociales témoignant de la configuration de l'État stratège partenaire de la société civile

Grâce à la mise en contexte et aux nuances fournies dans la section précédente, nous pouvons maintenant examiner brièvement cinq cas de réforme de politiques sociales qui témoignent de la possibilité d'un État stratège partenaire de la société civile, même si la qualité des liens partenariaux est plus forte dans certains cas et plus fragile dans d'autres.

1. *La reconnaissance des organismes communautaires dans le domaine de la santé et des services sociaux.* Les organismes communautaires et bénévoles qui avaient été quasi oubliés au cours des années 1960 et 1970 ont été redécouverts et considérés de plus en plus comme incontournables depuis les années 1980 et plus particulièrement depuis les années 1990. Cette reconnaissance

est particulièrement sensible dans le domaine des services de santé et des services sociaux, dans le champ de la santé mentale par exemple. Dans nos travaux de recherche toutefois, l'originalité de la relation partenariale (conquise à partir de luttes) entre l'État et les organismes communautaires a toujours été mise en évidence (Jetté, 2007 ; Vaillancourt *et al.*, 2004). Certes, l'autonomie des organismes du tiers secteur demeure toujours fragile : le danger de l'instrumentalisation subsiste et la relation entre les acteurs du secteur étatique et celle du tiers secteur n'est jamais symétrique. Malgré ces limites, les organismes communautaires du Québec ont été, dans l'histoire et surtout depuis la fin des années 1980, les coconstructeurs et les coproducteurs des politiques publiques dans lesquelles ils étaient impliqués. Il est tout à fait légitime de remettre en question cette affirmation lorsque l'on se focalise sur l'expérience québécoise. Elle devient par contre plus crédible quand on la compare avec celle qui existe dans d'autres provinces canadiennes et aux États-Unis.

2. *Le rôle des centres de la petite enfance (CPE) dans la politique familiale québécoise de 1997 à 2006.* Comme l'ont montré certains chercheurs (Gravel, Bellemare et Briand, 2007 ; Leclerc, 2005 ; Vaillancourt *et al.*, 2004), l'histoire des garderies sans but lucratif depuis les années 1970 et celle des CPE depuis 1997 témoignent, dans le domaine du développement de la petite enfance, de la capacité des acteurs du tiers secteur de concevoir (coconstruire) et d'opérationnaliser (coproduire), avec les acteurs étatiques et ceux du marché, une politique publique perçue dans le reste de l'Amérique du Nord comme une grande innovation sociale. On trouve ici un excellent exemple d'État stratège partenaire de la société civile. Cette lecture se révèle juste même si, dans la nouvelle conjoncture amenée par l'élection du gouvernement libéral de Jean Charest en 2003, le partenariat a été mis à l'épreuve plus fréquemment et plus durement que sous le gouvernement antérieur. Dans le cas des CPE, on fait face à une configuration partenariale qui ressemble à celle décrite par Enjolras (2005 et 2006) et dont nous avons traité dans la section 2. La logique associative des CPE se marie avec la régulation étatique pour freiner la volonté d'expansion de la logique marchande et pour faire surgir une plus grande considération de l'intérêt général. Les trente années de lutte des garderies et des CPE, marquées par

des pratiques syndicales novatrices, ont représenté un apport dans la coconstruction de la politique québécoise des CPE. La mise en œuvre de la politique s'appuie sur une « planification » et une « régulation » étatiques nourries par la participation des acteurs de la société civile, un « financement mixte » provenant principalement (80 %) de l'État et secondairement (20 %) des parents usagers, une « gestion » et une « prestation » de services relevant principalement, mais pas uniquement, des acteurs de l'économie sociale. Gardons-nous d'oublier que ces acteurs sont majoritairement des femmes, dont les conditions de travail sont décentes grâce à la syndicalisation.

3. *La contribution des acteurs de l'économie sociale aux réformes des politiques de logement social au Québec.* Les réformes des politiques de logement social irriguées par l'apport des acteurs de la société civile, et notamment des acteurs de l'économie sociale et solidaire, constituent un autre domaine suivi de près par nos recherches des dix dernières années. Ces recherches ont mis en évidence que plusieurs innovations sociales furent introduites dans la politique publique québécoise grâce aux alliances qui se sont nouées entre des représentants de l'État québécois et de son prolongement dans le dispositif public (la Société d'habitation du Québec – SHQ) et parapublic (les offices municipaux d'habitation – OMH), d'une part, et les représentants du tiers secteur (coopératives et OSBL d'habitation, Groupes de ressources techniques, Front d'action populaire en réaménagement urbain, etc.), d'autre part. L'apparition et l'évolution du programme AccèsLogis Québec sont incompréhensibles si l'on ne tient pas compte de cette alliance. L'existence et le rôle du Fonds québécois d'habitation communautaire témoignent de l'importance de ces espaces intermédiaires favorisant le dialogue entre les représentants de l'État (et de la démocratie représentative) et ceux de la société civile (et de la démocratie participative) (Ducharme, Lalonde et Vaillancourt, 2005 ; Ducharme et Vaillancourt, 2006 ; Vaillancourt, 2002 ; Vaillancourt *et al.*, 2004). Dans ce domaine, les politiques publiques élaborées ces dix dernières années au Québec, en dépit de leurs limites, ont effectivement été coconstruites et coproduites grâce à des alliances durables entre des acteurs du tiers secteur et du secteur public.

4. *La présence de l'économie sociale dans la politique de soutien à domicile.* Cet autre domaine crucial de politiques sociales a alimenté nos recherches des quinze dernières années (Vaillancourt, Aubry et Jetté, 2003). Nous menons présentement une nouvelle étude en partenariat pour préciser l'état du dossier. La situation semble difficile pour les acteurs de l'économie sociale comme pour l'ensemble des acteurs du soutien à domicile. Les discours gouvernementaux ont été encourageants à diverses reprises depuis 1990, mais les politiques conséquentes ont peu suivi, notamment pour le financement de l'ensemble des services à domicile. Dans un contexte complexe et ingrat, l'économie sociale a tenté de contribuer. Elle y a d'abord participé en mettant sur pied un certain nombre de projets pilotes qui ont permis de réaliser des expérimentations au cours des années 1990-1996. Dès lors, il y eut passage de l'expérimentation à l'institutionnalisation avec la décision au Sommet sur l'économie et l'emploi de l'automne 1996 de mettre en place un réseau d'entreprises d'économie sociale en aide domestique (EESAD) et de soutenir leur reconnaissance et leur financement par le Programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique. Ces arrangements institutionnels ont légitimé l'implantation d'une centaine d'EESAD et créé quelque 5 000 emplois dans l'ensemble du territoire québécois. Mais pour diverses raisons, ces arrangements demeurent inadéquats pour atteindre les objectifs du Sommet de 1996. Ils ne permettent pas de façon significative d'offrir des services de qualité, de lutter contre le travail au noir et de créer des emplois décents. Par conséquent, en restant dans le créneau de l'aide domestique, les entreprises d'économie sociale éprouvent de la difficulté à être solvables. Elles sont alors tentées, souvent avec la complicité des gestionnaires du réseau étatique de la santé et des services sociaux, d'investir des champs de pratique donnant lieu potentiellement à des dédoublements d'emplois et de services avec le secteur public. Dans ce domaine, les relations entre les acteurs de l'économie sociale et l'État québécois ne relèvent pas de la coconstruction au sens fort. Ce sont des rapports de coproduction dans lesquels l'économie sociale vit de l'instrumentalisation plutôt que du partenariat. À moins d'une

ressaisie permettant aux acteurs concernés de se redonner une stratégie et une voix communes, cette réforme risque d'aboutir à un échec.

5. *L'apport des organismes communautaires de développement de l'employabilité dans le domaine de l'insertion au travail des sans-emploi.* Ce champ de réforme de politiques publiques et de recherche est fort important pour notre réflexion sur l'État stratège et partenaire. Nous avons été associés à des travaux menés par d'autres collègues qui ont approfondi la question (Larose et Vaillancourt, 2004; Shields, 2006). Ici encore, les interfaces entre l'État et les organismes du tiers secteur sont asymétriques et l'autonomie des organismes communautaires intéressés demeure ténue. Les débats et les transformations en cours témoignent pourtant de délibérations laborieuses dont les suites pourront influencer sur le contour des arrangements institutionnels. Ce domaine plus large des politiques de développement et de formation de la main-d'œuvre a été en constante transformation depuis le milieu des années 1990, avec le rapatriement à Québec des politiques de main-d'œuvre, les fusions d'organismes publics fédéraux et québécois, la création et la disparition de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre, la création de la Commission des partenaires du marché du travail et des commissions régionales, etc. Autant d'épisodes et d'instances qui alimentent la réflexion sur les modalités d'intervention possibles d'un État qui ne parvient pas aisément à être stratège et partenaire des acteurs de la société civile, à cause notamment de l'héritage étatiste dans le domaine de la sécurité du revenu que nous avons évoqué dans la section 3.1.2.

Il serait possible d'allonger la liste des exemples sectoriels en examinant par exemple les réformes de politiques de développement local et régional avec les Centres locaux de développement (CLD), les Centres régionaux de développement (CRD) et les Commissions régionales des élus (CRE) (Tremblay, Tremblay et Tremblay, 2006). Ou encore en examinant le processus qui a conduit à l'adoption en 2002 de la loi contre la pauvreté (Noël, 2004). Mais ces études de cas complémentaires ne feraient que nous remettre en présence des mêmes enjeux qui témoignent en clair-obscur à la fois de la possibilité et de la difficulté de la coproduction et de la coconstruction des politiques publiques.

Conclusion : les enseignements à tirer

Quelques enseignements de l'histoire de l'État social québécois peuvent nourrir notre réflexion sur l'État stratège partenaire de la société civile.

1. *La conception de l'État stratège partenaire de la société civile, approfondie dans les sections 1 et 2, n'est pas une construction théorique et abstraite de chercheurs qui n'aurait pas de résonances dans notre histoire.* Au contraire, comme en témoigne la troisième section, elle est présente empiriquement dans un certain nombre de réformes de politiques sociales survenues au Québec au cours des quinze dernières années. Ces illustrations, certes, demeurent timides, fragiles et réversibles. Elles sont contredites par d'autres politiques plus traditionnelles issues du même État dans d'autres secteurs de politiques sociales. Il n'en demeure pas moins que leur existence signale l'actualisation au moins partielle de l'idéal type que constitue notre représentation de l'État stratège partenaire de la société civile.
2. *Les cas de réformes de politiques sociales et de pratiques sociales mentionnés dans la section 3 permettent d'illustrer la possibilité concrète de développer des pratiques d'État stratège qui offrent une alternative aux pratiques préconisées dans le discours dominant sur la réforme de l'État et de l'administration publique.* Ce discours, c'est celui qui convie l'État à bâtir des PPP et à suivre les prescriptions du courant dominant du NMP. Comme nous l'avons soulevé dans la section 1.2, ce discours dominant réfère à un État stratège, bien sûr, mais souvent inféodé à la régulation marchande et incapable de se laisser enrichir par des échanges avec les principes de la logique associative. L'ennui des PPP, ce n'est pas que l'État accepte d'interagir et de délibérer avec les acteurs de l'économie de marché, c'est plutôt qu'il le fasse à l'intérieur d'une vision binaire qui ne parvient pas à reconnaître l'apport des acteurs de la société civile, notamment ceux de l'économie sociale, qui a pourtant permis d'implanter nombre de pratiques sociales novatrices ces dernières décennies au Québec. En fait, un État stratège d'envergure ne se satisferait pas de parler de PPP : il parlerait de partenariats public-privé-tiers secteur. En outre, dans le tiers secteur, il valoriserait particulièrement l'apport de l'économie sociale et solidaire. C'est la proposition que véhiculent certains textes produits par des regroupements d'acteurs de l'économie sociale

- et solidaire désireux de s'impliquer dans le débat sur les PPP et le NMP (Chantier de l'économie sociale, 2005 ; Conseil de la coopération du Québec, 2004 et 2006 ; Comité sectoriel de main-d'œuvre sur l'économie sociale et l'action communautaire, 2006).
3. *Chacune des trois périodes de l'histoire de l'État social ciblées à la section 3.1 apporte une contribution, en creux ou en plein, à notre démarche sur l'État stratège en partenariat ou non avec la société civile.* La première période de l'État supplétif attire l'attention sur l'absence de délibération et d'interaction au sens fort qui ressort lorsque l'État social n'intervient pas assez pour fixer des objectifs stratégiques en matière de développement social et « laisse faire » un certain nombre d'acteurs de la société civile. La deuxième période invite à prendre conscience des inconvénients qui résultent de la situation inverse, lorsque l'État devient autoritairement interventionniste et agit en accordant peu de place à la participation des acteurs de la société civile. Dans la troisième période émergent, du moins dans quelques secteurs de la vie collective, certaines formes d'interaction plus démocratiques dans lesquelles les acteurs de la société politique et ceux de la société civile entrent en coproduction et parfois en coconstruction pour élaborer et appliquer des politiques publiques plus riches et plus démocratiques.
 4. *Dans l'analyse théorique et empirique sur l'État stratège en partenariat avec la société civile, nous avons voulu apporter un contrepois au point de vue dominant que l'on observe à la fois dans le débat public et dans la littérature scientifique.* Ce courant met l'accent sur un État stratège qui est en partenariat, mais exclusivement ou principalement avec les acteurs du secteur privé ou, plus largement, avec les acteurs qui trouvent les assises de leur identité dans un enracinement collectif dans le marché du travail. Pour faire contrepois, nous avons insisté sur l'importance de favoriser la participation d'autres acteurs de la société civile dans l'élaboration (coconstruction) et la réalisation (coproduction) des politiques publiques. C'est ainsi que nous avons plaidé pour la participation des acteurs du tiers secteur et de l'économie sociale. Ce faisant, nous avons pu parfois laisser l'impression que l'État stratège devait choisir entre deux scénarios opposés : travailler en partenariat avec les acteurs du marché ou avec ceux de la société civile. Mais si une telle impression a pu émerger,

disons qu'elle ne rend pas justice à notre point de vue. Pour construire des politiques publiques qui vont dans le sens de l'intérêt général, l'État stratège doit inclure dans la délibération une diversité d'acteurs qui sont liés à la fois au marché du travail et à la société civile. Dans une perspective d'économie plurielle, les principes et les valeurs de l'économie de marché sont reconnus par l'État, mais sans exclusivité. En ce sens, la logique néolibérale qui veut tout soumettre aux lois du marché n'a pas sa place. Ou plutôt, il y a une place pour la logique de l'économie de marché, à condition qu'elle accepte d'entrer dans la négociation de compromis avec la logique associative de l'économie sociale et la logique redistributive de l'économie publique.

5. Dans notre vision de l'État stratège en partenariat tant avec les acteurs de la société civile qu'avec ceux du marché, l'interaction et la délibération, dont l'importance a été soulignée, sont compatibles avec le fait que *l'État, en dernière instance, demeure animateur-arbitre du processus délibératif*. Cela signifie qu'il n'est pas tout à fait un acteur parmi les autres, même s'il doit descendre de son piédestal et renoncer à l'usage facile de la coercition pour construire seul ses politiques. À certains moments, il doit trancher, mais d'une manière qui n'édulcore pas la coconstruction.
6. Ajoutons que depuis vingt ans au Québec, *la privatisation/étatisation du financement a beaucoup alimenté les débats, alors qu'il en fut autrement pour la privatisation/étatisation de la gestion et de la distribution des politiques publiques* (Vaillancourt et al., 1987 : chap. 1). Ce constat aide à comprendre la discussion sur la privatisation dans le domaine de la santé. Les inquiétudes exprimées par des acteurs comme les leaders de la Coalition solidarité santé ou des chercheurs comme André Contandriopoulos, Paul Lamarche et François Belland, par exemple, touchent essentiellement aux questions concernant le financement. Il est regrettable de ne pas s'attarder davantage aux enjeux en matière de gestion et de prestation de services. Pensons par exemple aux cliniques médicales de première ligne au Québec qui, depuis 1974, sont totalement financées par des fonds publics, mais demeurent quasiment en totalité gérées par des propriétaires privés à but lucratif. Résultat : ces cliniques

sont souvent fermées le week-end. Surgit ainsi l'importance du débat à faire sur les coopératives de santé (Conseil de la coopération du Québec, 2006; D'Amours, 2006).

Finalement, ce qui importe le plus n'est pas d'argumenter en faveur d'un État stratège puisqu'un État peut fort bien être stratège, c'est-à-dire efficace dans sa capacité à se recentrer sur ses fonctions stratégiques, tout en s'octroyant des libertés en matière de démocratie ou en se cantonnant dans des politiques publiques élitistes ou sexistes par exemple. Ce qui nous préoccupe davantage, c'est de démontrer l'intérêt d'un État qui serait indissociablement stratège et démocratique. Or, pour émerger, un tel État démocratique doit se comporter en partenaire inclusif des acteurs de la société civile, autant que de ceux du marché, pour coconstruire et coproduire ses politiques publiques.

Bibliographie

- ANHEIER, H.K. (2007). « Reflections on the concept and measurement of global civil society », *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 18, n° 1, p. 1-16.
- BEZES, P. (2005). « Le modèle de "l'État stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, vol. 47, n° 4, p. 431-450.
- BIFARELLO, M. (2000). *Public-Third Sector Partnerships: A Major Innovation in Argentinian Social Policy*, communication présentée à la 4^e Conférence de l'ISTR à Dublin en juillet 2000.
- BOURQUE, G.L. (2000). *Le modèle québécois de développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- BRESSER PEIREIRA, L.C. et N. CUNILL GRAU (dir.) (1998). *Lo Publico no estatal en la Reforma del Estado*, Buenos Aires, Barcelone et Mexico, Paidós et CLAD.
- BRITO, M. (2002). « Buen gobierno local y calidad de la democracia », *Revista Instituciones y Desarrollo*, n° 12-13, p. 249-275, accessible au <www.iigov.org>.
- BRUGUÉ, Q. (2004). « Modernizing the administration from the left: Bureaucracy, new public management and deliberative administration », *Reforma y Democracia*, Revue du CLAD, n° 29.
- CASTEL, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- CHANTIER DE L'ÉCONOMIE SOCIALE, EN COLLABORATION AVEC LE RÉSEAU CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE COMMUNAUTAIRE et L'ALLIANCE DE RECHERCHE UNIVERSITÉS-COMMUNAUTÉS EN ÉCONOMIE SOCIALE (2005). *Économie sociale et développement économique communautaire au Canada: prochaines étapes relatives à la politique publique*, document de réflexion, Montréal, 21 septembre.

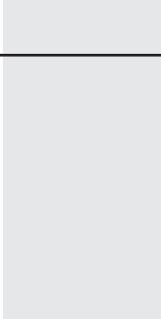
- CLAIR, M. *et al.* (2000). *Les solutions émergentes : rapport et recommandations, Rapport de la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux*, Québec, Gouvernement du Québec.
- COMITÉ D'ÉTUDE SUR L'ASSISTANCE PUBLIQUE (1963). *Rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique*, sous la direction de J.-É. Boucher, Québec, Gouvernement du Québec.
- COMITÉ SECTORIEL DE MAIN-D'ŒUVRE EN ÉCONOMIE SOCIALE et EN ACTION COMMUNAUTAIRE (2006). *Travailler solidairement : pour des emplois durables et de qualité. Défis et projets*, synthèse du document du Comité Travailler autrement, Montréal.
- COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SANTÉ ET LE BIEN-ÊTRE SOCIAL (1967-1972). *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, sous la direction de C. Castonguay et G. Nepveu, Québec, Gouvernement du Québec.
- CONSEIL DE LA COOPÉRATION DU QUÉBEC (2004). *Vers un réel partenariat public/coopératif*, Québec, Conseil de la coopération du Québec.
- CONSEIL DE LA COOPÉRATION DU QUÉBEC (2006). *La voie coopérative pour les citoyens à la gouverne de leur santé!*, mémoire présenté à la Commission parlementaire des Affaires sociales portant sur le document *Garantir l'accès : un défi d'équité, d'efficience et de qualité*, Québec, Conseil de la coopération du Québec.
- CORAGGIO, J.L. (2004). *De la emergencia a la estrategia*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- CÔTÉ, L., B. LÉVESQUE et G. MORNEAU (2006). *Pour un État stratège ouvert à la participation citoyenne au Québec*, texte d'orientation pour un colloque organisé par L'Observatoire de l'administration publique en collaboration avec CIRIEC Canada.
- CUNILL GRAU, N. (2004). « La democratizacion de la administracion publica. Los mitos a vencer », dans L.C. Bresser Pereira *et al.*, *Politica y gestion publica*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Economica, CLAD.
- D'AMOURS, A. (2006). « Renouveler le système de santé grâce à la voie coopérative », *Le Devoir*, 18 avril, p. A 7.
- DAGNINO, E. (dir.) (2002). *Sociedad civil, esfera publica y democratización en America Latina : Brasil*, Mexico, Fondo de Cultura Economica.
- DIAZ, C. B. (2005). *Las miradas y las voces : de gestores y académicos en torno a la gestion publica local en Latinoamerica*, texte présenté au 10^e congrès du CLAD, Santiago, 18-21 octobre.
- DOWBOR, L. (2006). « Redes de apoyo al desarrollo local en Brasil », *Reforma y Democracia*, n° 35, p. 159-186.
- DUCHARME, M.-N., L. LALONDE et Y. VAILLANCOURT (2005). « L'économie sociale au cœur des pratiques novatrices en logement social : l'expérience du Québec », dans A. Amintas, A. Gouzien et P. Perrot (dir.), *Les chantiers de l'économie sociale et solidaire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 157-169.
- DUCHARME, M.-N. et Y. VAILLANCOURT (2006). « À l'orée d'une gouvernance associative? L'expérience du Fonds québécois d'habitation communautaire », *Économie et solidarités*, vol. 36, n° 1, p. 110-125.
- DUCHASTEL, J. (2003). « De libre-échangistes, les Québécois sont-ils devenus antimondialistes? », dans M. Venne (dir.), *L'annuaire du Québec 2004*, Montréal, Fides, p. 65-75.

- ELGUE, M. C. (2004). « El sentido del desarrollo y la economía social », *Reforma y Democracia*, Revue du CLAD, n° 28.
- ENJOLRAS, B. (2006). *Formes institutionnelles et changements institutionnels : le cas de la marchandisation des associations*, thèse de doctorat présentée comme exigence partielle du doctorat en sociologie, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- ENJOLRAS, B. (2005). « Économie sociale et solidaire et régimes de gouvernance », *Revue internationale de l'économie sociale*, n° 296, p. 56-69.
- EVERS, A. et J.-L. LAVILLE (dir.) (2004). *The Third Sector in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- FAVREAU, L. (2005). *Économie sociale et politiques publiques : la question du renouvellement de l'État social au Nord et de sa construction au Sud*, Cahiers du LAREPPS, n° 05-17, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- FAVREAU, L., G. LAROSE et A. SALAM FALL (dir.) (2004). *Altermondialisation, économie et coopération internationale*, Québec et Paris, Presses de l'Université du Québec et Karthala.
- GARRETON, M.A. (2007). « América latina no le debe nada al neoliberalismo », *El Clarín*, 22 juillet.
- GRAVEL, R., G. BELLEMARE et L. BRIAND (2007). *Les centres de la petite enfance : un mode de gestion féministe en évolution*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- HARNECKER, M. (1974). *Les concepts élémentaires du matérialisme historique*, Bruxelles, Contradictions.
- ISERN, O.J. (2006). *Entretien avec Omar Isern, sous-secrétaire du réseau « Economía ES Solidaria » faite par Yves Vaillancourt*, Rosario, Argentine, 15 septembre.
- JETTÉ, C. (2007). *Le programme de soutien aux organismes communautaires du MSSS : une forme institutionnelle structurante du modèle québécois de développement social (1971-2001)*, Cahiers du LAREPPS, n° 07-07, Université du Québec à Montréal.
- JETTÉ, C. et al. (2000). *Économie sociale et transformation de l'État-providence dans le domaine de la santé et du bien-être : une recension des écrits (1990-2000)*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- KLIKSBERG, B. (2005). « Hacia un nuevo perfil del Estado y América Latina : los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía », *Reforma y Democracia*, Revue du CLAD, n° 32, juin.
- KLIKSBERG, B. (1998). *Nuevas direcciones en el debate mundial sobre la pobreza y el desarrollo social*, accessible au <<http://www.analitica.com/bitlibroteca/klikberg/pobreza.asp>>.
- KOENIG, C. (1995). *De l'État contrit à l'État stratège*, Cahiers du CETAI, n° 95-18, Montréal, HEC.
- LAROSE, G. et Y. VAILLANCOURT (2004). *Contribution de l'économie sociale au renouvellement des politiques et des pratiques dans le domaine de l'insertion socioéconomique au Québec, de 1983 à 2003*, Cahiers du LAREPPS, n° 04-03, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- LAVILLE, J.-L. (dir.) (1994). *L'économie solidaire : une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer.
- LAVILLE, J.-L. et M. NYSENS (dir.) (2001). *Les services sociaux entre associations, État et marché. L'aide aux personnes âgées*, Paris, La Découverte/MAUSS/CRIDA.

- LECLERC, P. (2005). *Les relations entre élites gouvernementales et d'économie sociale dans le secteur des centres de la petite enfance*, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- LE GRAND, J. et W. BARTLETT (dir.) (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*, Londres, Macmillan.
- LÉVESQUE, B. (2003). « Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics : vers un nouveau paradigme de l'État », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 74, n° 4, p. 489-513.
- LEWIS, J. (1994). « The state and the third sector in modern welfare states : Independence, instrumentality, partnership », dans A. Evers et J.-L. Laville (dir.), *The Third Sector in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 169-186.
- MAJNONI D'INTIGNANO, B. (1993). *La protection sociale*, Paris, Les éditions de Fallois.
- MEANS, R. et R. SMITH (dir.) (1994). *Community Care: Policy and Practice*, Londres, Macmillan.
- MÉNARD, L.J. (2005). *Pour sortir de l'impasse : la solidarité entre nos générations, Rapport et recommandations du Comité de travail sur la pérennité du système de santé et de services sociaux du Québec*, Québec.
- NOËL, A. (2004). « Lutte contre la pauvreté ou lutte contre les pauvres ? », dans M. Venne (dir.), *L'annuaire du Québec 2005*, Montréal, Fides, p. 504-513.
- OLVERA, A. J. (dir.) (1999). *La sociedad civil. De la teoria a la realidad*, Mexico, El Colegio de Mexico.
- OSPINA, S. (2006). « Gobernanza y liderazgos para el cambio social », *Reforma y Democracia*, n° 35, juin.
- PIERRE, J. (2005). « Poder para... o poder sobre ? Repensando la fuerza del Estado », *Reforma y Democracia*, n° 32, juin.
- PIERRE, J. et G. PETERS (2000). *Governance, Politics and the State*, New York, MacMillan Press Ltd et St. Martin's Press.
- PROULX, J., D. BOURQUE et S. SAVARD (2005). *Les interfaces entre l'État et le tiers secteur au Québec*, Montréal, Cahier de l'ARUC-ÉS, C-01-2005.
- QUÉBEC (1999). *Loi sur les coopératives*, dans *L. R. Q.*, chap. C-67.2.
- ROUILLARD, C. et al. (2004). *La réingénierie de l'État : vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- SALAM FALL, A., L. FAVREAU et G. LAROSE (dir.) (2004). *Le Sud... et le Nord dans la mondialisation. Quelles alternatives ? Le renouvellement des modèles de développement*, Québec et Paris, Presses de l'Université du Québec et Karthala.
- SARAVIA, E. (2004). « Regulacion en Argentina y Brasil. Analisis comparativo de los modelos institucionales », *Reforma y Democracia*, n° 30, octobre.
- SHIELDS, G. (2006). *Dynamiques partenariales dans le champ de la main-d'œuvre (1996-2003) : le défi d'une nouvelle gouvernance québécoise impliquant des organismes communautaires d'insertion*, Cahiers du LAREPPS n° 06-01, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- STIGLITZ, J. E. (2002). *La grande désillusion*, Paris, Fayard.
- THÉRIAULT, J.-Y. (2003). « L'avenir de la social-démocratie au Québec », dans M. Venne (dir.), *L'annuaire du Québec 2004*, Montréal, Fides, p. 631-640.

- THWAITES REY, M. et A. LOPEZ (2004). « Argentina : la debilidad regulatoria como estrategia política », *Reforma y Democracia*, Revue du CLAD, n° 28, février.
- TREMBLAY, M., P.-A. TREMBLAY et S. TREMBLAY (dir.) (2006). *Le développement social : un enjeu pour l'économie sociale*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Pratiques et politiques sociales et économiques ».
- VAILLANCOURT, Y. (2006). « Le tiers secteur au Canada, un lieu de rencontre entre la tradition américaine et la tradition européenne », *Revue canadienne de politique sociale*, n° 56, p. 23-39.
- VAILLANCOURT, Y. (2002). « Le modèle québécois de politiques sociales et ses interfaces avec l'union sociale canadienne », *Enjeux publics*, vol. 3, n° 2.
- VAILLANCOURT, Y. (1988). *L'évolution des politiques sociales au Québec 1940-1960*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- VAILLANCOURT, Y. et M. CHARPENTIER (dir.) (2005). *Les passerelles entre l'État, le marché et l'économie sociale dans les services de logement social et d'hébergement pour les personnes âgées*, Montréal, LAREPPS.
- VAILLANCOURT, Y. et J.-L. LAVILLE (1998). « Les rapports entre associations et État : un enjeu politique », *Revue du MAUSS semestrielle*, n° 11, p. 119-135.
- VAILLANCOURT, Y., F. AUBRY et C. JETTÉ (dir.) (2003). *L'économie sociale dans les services à domicile*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- VAILLANCOURT, Y. et al. (2004). « The Contribution of the Social Economy towards Healthy Social Policy Reforms in Canada: A Quebec Viewpoint », dans D. Raphael (dir.), *Social Determinants of Health. Canadian Perspectives*, Toronto, Canadian Scholars' Press Inc., p. 311-329.
- VAILLANCOURT, Y. et al. (1987). *La privatisation des services sociaux*, Rapport de recherche présenté à la commission Rochon, Québec, Les Publications du Québec.
- VITALE, D. (2005). « Reforma del Estado y democratizacion de la gestion publica : la experiencia brasilena del Presupuesto Participativo », *Reforma y Democracia*, n° 33.
- VUOTTO, M. (dir.) (2003). *Economia social : Precisiones conceptuales y algunas experiencias historicas*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, Altamira et Fondation OSDE.

NOTICES BIOGRAPHIQUES



Luc Bernier est professeur à l'École nationale d'administration du Québec depuis 1991 et fut directeur de l'enseignement et de la recherche de 2001 à 2006. En 2005-2006, il a été président de l'Institut d'administration publique du Canada. Il a étudié en science politique et en management. Ses travaux de recherche portent sur l'analyse de politiques publiques, les réformes administratives et les entreprises publiques. Son dernier livre, dirigé avec Michael Howlett et Keith Brownsey, est intitulé *Executive Styles in Canada: Cabinet Structures and Leadership Practices in Canadian Government*.

Robert Bisailon a été nommé coprésident de la Commission des États généraux sur l'éducation le 9 avril 1996. De janvier 1997 à décembre 2004, il a exercé les fonctions de sous-ministre adjoint à l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire et secondaire au ministère québécois de l'Éducation. Il est actuellement professeur invité à la Faculté des sciences de l'éducation de l'Université de Montréal.

Louis Côté est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique du Québec où il assure la direction de L'Observatoire de l'administration publique. Il a œuvré auparavant dans des ministères et des organismes centraux québécois. Il réalise depuis plus de vingt ans des interventions de formation et de consultation auprès d'équipes de fonctionnaires responsables des réformes administratives au Québec et dans de nombreux pays. À titre de chercheur, il s'intéresse de façon particulière à l'évolution des modèles nationaux de gouvernance et aux réformes qui ont cours dans les administrations publiques.

Gérard Divay a alterné carrière universitaire et carrière de gestionnaire. Comme gestionnaire, il a occupé divers postes de direction au sein des administrations provinciale, régionale, municipale et universitaire. Comme professeur, il a amorcé sa carrière à l'Institut national de la recherche scientifique INRS – Urbanisation, Culture et Société. Depuis juin 2005, il est professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec et s'intéresse particulièrement au management local.

James Iain Gow est professeur émérite à l'Université de Montréal. Il a travaillé au ministère canadien des Affaires extérieures à Ottawa et à Paris (Délégation canadienne à l'OTAN) de 1957 à 1962. Il a été professeur au Département de science politique de l'Université de Montréal de 1964 à 1999, codirecteur des publications de l'Institut d'administration publique du Canada de 1991 à 1997 et membre du bureau de direction de la revue *Administration publique du Canada* de 1984 à 1997. Ses principales publications portent sur l'histoire de l'administration publique québécoise (1986), une approche politique de l'administration publique (1987), les innovations administratives au Canada (1994), la culture administrative du gouvernement du Canada (1999) et le modèle canadien d'administration publique (2004).

Gérald Larose est titulaire d'une maîtrise en théologie et d'une maîtrise en service social de l'Université de Montréal. Depuis 1999, il est professeur invité à l'École de travail social de l'Université du Québec à Montréal. Outre les relations industrielles et les pratiques de négociation, ses objets d'études, d'enseignement et d'intervention sont l'économie sociale, l'insertion, le modèle québécois de développement, les comparaisons internationales, la langue et la citoyenneté. Gérald Larose maintient son ancrage militant en assumant des responsabilités de direction dans des organisations de la société civile.

Benoît Lévesque est professeur associé à l'École nationale d'administration publique du Québec et professeur émérite à l'Université du Québec à Montréal. Il a été cofondateur du Centre sur les innovations sociales (CRISES) et de l'Alliance de recherche Universités/Communautés en économie sociale (ARUC-ÉS), organismes qu'il a dirigés jusqu'en 2003. Depuis 2002, il est président du Conseil scientifique international du CIRIEC international. Au cours des dernières années, il a mené des recherches et réalisé de nombreuses publications sur la sociologie économique, le modèle québécois de développement, l'économie sociale et le développement régional et local.

Guy Morneau est haut fonctionnaire de carrière depuis plus de trente ans. Il a occupé des postes de responsabilité dans différents ministères et organismes gouvernementaux québécois (Justice, Conseil du trésor, CARRA, Ressources naturelles, Conseil exécutif) comme sous-ministre adjoint ou associé et sous-ministre. De 1998 à 2004, il a été président du conseil d'administration et directeur général de la Régie des rentes du Québec en même temps que vice-président du conseil d'administration de la Caisse de dépôt et placement du Québec. Il est administrateur invité à l'École nationale d'administration publique du Québec depuis août 2004.

Alain Noël est professeur de science politique à l'Université de Montréal. Ses recherches portent sur les politiques sociales et le fédéralisme en perspective comparée et, plus largement, sur la politique au Canada et au Québec. Son dernier livre, *Left and Right in Global Politics*, écrit en collaboration avec Jean-Philippe Thérien, est paru en 2008 chez Cambridge University Press.

Stéphane Paquin est professeur à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke. Il a été professeur invité au Département de science politique de l'Université de Montréal, de l'Université Northwestern de Chicago, maître de conférence à l'Institut d'études politiques de Paris et chargé de cours à l'École nationale d'administration publique en plus d'avoir été administrateur de l'Association internationale de science politique. Il a publié six livres dont *La nouvelle économie politique internationale: théories et enjeux* (2008), *Économie politique internationale* (2005) et *Paradiplomatie et relations internationales* (2005). Il a codirigé dix ouvrages dont, avec Guy Lachapelle, *Mastering Globalization: New Sub-States' Governance and Strategies*, (2005).

Joseph Yvon Thériault est professeur au Département de sociologie de l'Université du Québec à Montréal et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en mondialisation, citoyenneté et démocratie. Il a été professeur titulaire au Département de sociologie et d'anthropologie de l'Université d'Ottawa, directeur fondateur du Centre interdisciplinaire de recherche sur la citoyenneté et les minorités (CIRCEM) de 2000 à 2007. Il travaille sur les rapports entre identité et démocratie dans la modernité démocratique. Il a notamment dirigé le numéro spécial « La citoyenneté entre le politique et le social », *Sociologie et sociétés*, vol. 31, n° 2, automne 1999. Son ouvrage *Critique de l'américanité, mémoire et démocratie au Québec* lui a valu le prix Richard-Arès 2002 et le prix de la Présidence de l'Assemblée nationale 2003.

Yves Vaillancourt, titulaire d'un doctorat en science politique, est professeur titulaire à l'École de travail social de l'Université du Québec à Montréal. En 1988, il a fondé la revue *Nouvelles pratiques sociales* et l'a dirigée jusqu'en 2003. Il a créé et géré le Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS) de 1992 à 2006. Dans le même temps, de 1996 à 2006, il a été responsable scientifique de l'équipe de recherche en partenariat sur la thématique « économie sociale, santé et bien-être » soutenue par le FQRSC. Il est membre du Centre sur les innovations sociales (CRISES) et de l'Alliance de recherche Universités/Communautés en économie sociale (ARUCÉS), et auteur de nombreux ouvrages, articles et documents sur les politiques sociales depuis les années 1970. Depuis une quinzaine d'années, il s'intéresse particulièrement aux contributions du tiers secteur et de l'économie sociale et solidaire aux transformations des politiques publiques.

Face à la complexité des défis qui s'offrent à elle, la société québécoise apparaît à certains engourdie, sinon paralysée, par le repli sur soi des individus et la défense des intérêts corporatistes. Pourtant, le Québec ne manque pas d'atouts: une tradition de solidarité, le respect de la diversité, des syndicats favorables à la concertation, un milieu associatif et communautaire solide, un attachement de la population à l'État. De plus, et de manière sans doute paradoxale, la crise actuelle peut ouvrir des perspectives et reconduire au temps de l'agir, au temps des initiatives.

Toutefois, assurer des changements en profondeur dans les règles de la vie commune implique une vision claire et largement partagée qui manque actuellement. De là l'importance d'un État stratège, ouvert à la participation citoyenne, soit un État capable d'anticiper, de proposer des orientations et d'initier des politiques publiques intégrées et structurantes, d'animer le débat public plutôt que de le craindre, d'obtenir l'accord des citoyens et des forces vives de la société, de mobiliser les acteurs socioéconomiques autour d'enjeux stratégiques et au besoin de négocier des compromis pour un nouveau contrat social.

Fruit d'un colloque organisé par L'Observatoire de l'administration publique de l'École nationale d'administration publique qui a réuni de nombreux chercheurs et acteurs socioéconomiques, politiques et administratifs, cet ouvrage propose une réflexion sur la transformation du modèle québécois de gouvernance.

LOUIS CÔTÉ est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique, où il assume la direction de L'Observatoire de l'administration publique, un pôle de veille et de recherche comparative au service des administrations publiques.

BENOÎT LÉVESQUE est professeur émérite à l'Université du Québec à Montréal et professeur associé à l'École nationale d'administration publique.

GUY MORNEAU est haut fonctionnaire du gouvernement du Québec et administrateur invité à l'École nationale d'administration publique.

Ont collaboré à cet ouvrage

Luc Bernier ♦ Robert Bisaillon ♦ Louis Côté ♦ Gérard Divay ♦ James Iain Gow
Gérald Larose ♦ Philippe Leclerc ♦ Benoît Lévesque ♦ Guy Morneau
Alain Noël ♦ Stéphane Paquin ♦ Joseph-Yvon Thériault ♦ Yves Vaillancourt