



**L'OBSERVATOIRE
DU QUÉBEC**

présente

L'urgence d'agir

**LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE
EN QUÊTE DE REPÈRES**



Presses de l'Université du Québec

3

L'urgence d'agir

Volume 3
LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE
EN QUÊTE DE REPÈRES

DANS LA MÊME SÉRIE

L'urgence d'agir

Volume 1 – Des ruptures sociales importantes
2002, ISBN 2-7605-1203-7, 202 pages

L'urgence d'agir

Volume 2 – Une économie interpellée par la mondialisation
2002, ISBN 2-7605-1204-5, 124 pages

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

Distribution :

CANADA et autres pays

DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.
845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas (Québec) G7A 3S8
Téléphone : (418) 831-7474 / 1-800-859-7474 • Télécopieur : (418) 831-4021

FRANCE

DIFFUSION DE L'ÉDITION QUÉBÉCOISE
30, rue Gay-Lussac, 75005 Paris, France
Téléphone : 33 1 43 54 49 02
Télécopieur : 33 1 43 54 39 15

SUISSE

SERVIDIS SA
5, rue des Chaudronniers, CH-1211 Genève 3, Suisse
Téléphone : 022 960 95 25
Télécopieur : 022 776 35 27



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 ».



présente

L'urgence d'agir

Volume 3
**LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE
EN QUÊTE DE REPÈRES**

2002



Presses de l'Université du Québec
Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Sainte-Foy (Québec) Canada G1V 2M2

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :

L'urgence d'agir

Sommaire : v. 1. Des ruptures sociales importantes – v. 2. Une économie interpellée par la mondialisation – v. 3. La société québécoise en quête de repères.

ISBN 2-7605-1203-7 (v. 1)

ISBN 2-7605-1204-5 (v. 2)

ISBN 2-7605-1205-3 (v. 3)

1. Québec (Province) – Conditions sociales; 1991- . 2. Québec (Province) – Conditions économiques – 1991- . 3. Aménagement du territoire – Québec (Province). 4. Changement social – Québec (Province). 5. Communication politique – Québec (Province). 6. Participation politique. I. Observatoire du Québec.

HN110.Q81J73 2002

306'.09714

C2002-941702-3

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

Révision linguistique : LE GRAPHE ENR.

Mise en pages : CARACTÉRA PRODUCTION GRAPHIQUE INC.

Couverture : RICHARD HODGSON

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2002 9 8 7 6 5 4 3 2 1

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés
© 2002 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 4^e trimestre 2002

Bibliothèque nationale du Québec / Bibliothèque nationale du Canada

Imprimé au Canada

REMERCIEMENTS

Ce travail de longue durée et la publication des résultats n'auraient pas été possibles sans des complicités et des contributions importantes de plusieurs personnes.

Au premier chef, la collaboration des membres de l'Observatoire qui ont longuement discuté des textes, au cours de nombreuses réunions et dont la liste apparaît ci-après.

En second lieu, les rédacteurs des documents et leurs multiples collaborateurs, soit messieurs :

Ronald Carré, Germain Dallaire, Fernand Gauthier,
Marcel Junius, Laurent Michaud, Louis Rousseau,
Jean-Pierre Montesinos, Roger St-Louis et Yvon Tremblay

Il faut aussi remercier les membres du comité de relecture, soit MM. Louis Larouche, Louis Rousseau et Yvon Tremblay.

Toute cette réflexion aurait pu rester sous le boisseau. L'implication fort heureuse et très appréciée de la haute direction de l'Université du Québec, par la voie du président, M. Pierre Lucier, et du directeur des relations publiques, M. Serge Cabana, a rendu possible cette publication en trois volumes de *L'urgence d'agir*.

Un merci s'impose pour l'équipe des Presses de l'Université du Québec qui, sous la direction de Mme Angèle Tremblay, a fait un magnifique travail d'édition.

Il nous faut aussi mentionner la contribution de la Caisse populaire St-Dominique, laquelle nous a gracieusement prêté des locaux pour nos réunions.

Enfin, un merci tout à fait spécial va à M. Germain Dallaire qui, en plus d'être rédacteur du chapitre sur l'État québécois, coordonne les relations avec l'Université du Québec.

À toutes ces personnes, j'exprime un chaleureux remerciement et une profonde reconnaissance.

Dernière remarque : il doit être compris que les documents produits sont la responsabilité de leurs auteurs. L'Observatoire les soumet donc à la discussion publique sans pour autant en assumer collégialement tous les énoncés et jugements de valeurs qui s'y trouvent.

Yvon Tremblay
Président

LISTE DES MEMBRES DE L'OBSERVATOIRE DU QUÉBEC

(Octobre 2002)

Archambault, Claude
Autin, Claude
Bernard, Yves
Blondeau, Jean-Marc
Carré, Ronald
Célestin, Ludovic
Charuk, Jan-G.
Cloutier, Pierre
Comtois, Jean
Dallaire, Germain
Gauthier, Fernand
Gonzales, Antonio
Guindon, Stephën
Junius, Marcel
Langlois, Roger
Larouche, Louis
Latortue, Christian

Lebel, Gilles-R.
Lemieux, Hélène
Mercier, Jean
Michaud, Laurent
Michaud, Roberge
Miville-Dechêne, Marcel
Montesinos, Jean-Pierre
Moran, Patrick
Noël, Raynald
Pintal, Jean-Nil
Rioux, Robert
Ross, Louison
Rousseau, Louis
Saint-Louis, Roger
Taillon, Jean
Thériault, Normand
Tremblay, Yvon

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	VII
Liste des membres de l'Observatoire du Québec	IX
Présentation générale	1
POUR UN LEADERSHIP D'ÉTAT PLUS EFFICACE	11
<i>Germain Dallaire</i>	
ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DES ÉTATS OCCIDENTAUX :	
FAITS SAILLANTS	14
Un bref survol historique	14
Des États confrontés à des effets de système fort complexes	17
LE CAS DE L'ÉTAT QUÉBÉCOIS	29
Un bref historique	29
Les spécificités du cas de l'État québécois	32
Voies pour un leadership plus efficace de l'État québécois	43
CONCLUSION	58

ANNEXE 1	
Portrait indicatif de la croissance de l'appareil de l'État québécois	63
ANNEXE 2	
Extraits du rapport de la commission Tremblay	67
ANNEXE 3	
Historique des initiatives de réformes	75
BIBLIOGRAPHIE	80
LA SOCIÉTÉ CIVILE AU QUÉBEC	
Augmenter le lien social dans la société civile et refonder le dialogue avec l'État	81
<i>Yvon Tremblay</i>	
INTRODUCTION	83
L'ÉVOLUTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU QUÉBEC	84
La société civile avant la Révolution tranquille	84
La société civile durant la Révolution tranquille	86
La société civile après la Révolution tranquille	88
L'ÉTAT QUÉBÉCOIS : PRÉSENCE PRÉPONDÉRANTE À L'ÉGARD DE LA SOCIÉTÉ CIVILE	89
Développement massif de l'État	89
Un lien serré de nature sectorielle	94
NOUVELLES RÈGLES DU JEU	98
La mondialisation	98
Au Québec : vers un « mieux d'État »	99
Fort mouvement pour une plus grande participation de la société civile	104
NÉCESSITÉ D'UN REPOSITIONNEMENT ET D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE : ÉTAT – SOCIÉTÉ CIVILE	105
Les préalables	105
Les mécanismes de dialogue	108
PROPOSITIONS	111
CONCLUSION	112
ANNEXE 1	
Un scénario	114
BIBLIOGRAPHIE	118
Les auteurs	119

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

L'Observatoire du Québec est un organisme sans but lucratif actuellement au stade de la consolidation. Incorporé en 1996, il compte pour le moment une trentaine de membres à titre individuel. Ces anciens serviteurs publics ou professeurs d'université sont profondément convaincus que s'impose avec une certaine urgence l'arrivée d'un organisme permanent de réflexion sur les grands enjeux du développement de la société québécoise. Conscients qu'un tel organisme ne saurait surgir un beau matin, comme par enchantement ou par génération spontanée, les membres fondateurs ont décidé de pousser leur réflexion à la fois sur les grands défis de développement qui se posent à la société québécoise et à ses acteurs ainsi que sur les conditions et le profil institutionnel que l'Observatoire se devait de respecter pour être crédible et efficace. Parfaitement conscients que la mise en œuvre de cet observatoire serait aussi complexe que l'édification d'un barrage ou d'une centrale hydro-électrique, ils devaient, pour une saine implantation, savoir prendre et respecter le temps. La réflexion se révélait d'autant plus nécessaire qu'il s'agit d'une institution nouvelle, de temps « institutionnel », et que les objets ou les matériaux concernés sont des changements touchant la

culture, les habitudes, les mentalités ou les comportements présents au sein des organisations, des groupes sociaux et chez les individus.

L'ouvrage en trois volumes intitulé *L'urgence d'agir* livre le résultat de cette réflexion. Ce premier geste officiel devient donc l'occasion d'informer l'ensemble des acteurs sociaux et de les sensibiliser à cette initiative qu'est l'Observatoire du Québec, dont la consolidation permettrait de placer la société québécoise à l'avant-garde en terme d'encadrement démocratique du développement.

Cette présentation générale tente, dans un premier temps, de caractériser la mission et le profil institutionnel envisagés pour l'Observatoire du Québec, un organisme permanent et voué, au sein de l'organisation sociale, à la réflexion comme à l'animation des acteurs autour des enjeux stratégiques et communs du développement. Elle comporte également un portrait très schématique des enjeux stratégiques de développement que contient la trilogie *L'urgence d'agir*.

MISSION ET PROFIL INSTITUTIONNEL DE L'OBSERVATOIRE DU QUÉBEC

Un organisme permanent de réflexion et d'animation des acteurs autour des grands enjeux du développement de la société québécoise

La société québécoise, comme les autres sociétés, est en quelque sorte fragilisée et submergée par la complexité des conditions et contraintes qui gouvernent son développement. Les ondes de choc portées notamment par les phénomènes de la mondialisation, de la pénétration des technologies et de l'exclusion sociale perturbent à la fois l'ensemble des institutions et les mécanismes traditionnels de régulation du développement, ceux des marchés comme ceux des rapports sociaux. L'ensemble des acteurs sociaux souffrent d'un manque évident de repères, en même temps qu'une remise en question ou une crise relative de confiance atteint de plus en plus les institutions, notamment l'État et les leaders politiques.

Or, c'est précisément ce déficit marqué de réflexion et d'éclairage sur les enjeux et les facteurs déterminants du développement d'ensemble de la société québécoise qui est le fondement et la raison d'être de l'Observatoire du Québec et de sa mission. Suivant son mandat, la compréhension des grands facteurs et mécanismes du développement, de même que leur interdépendance, constitue l'objet et la préoccupation centrale des activités de l'Observatoire. C'est là la condition indispensable pour pouvoir animer et informer les acteurs sur des enjeux qui leur sont communs, avec des propositions ouvrant sur des pistes ou des voies de solution à envisager.

Afin de remplir efficacement cette mission et ce mandat, l'Observatoire du Québec se doit d'avoir un profil organisationnel s'inspirant de certaines tendances lourdes du développement.

Un organisme d'abord fortement enraciné dans la société civile

Point n'est besoin à cet égard de rappeler l'immense emprise exercée par les appareils d'État, dans toutes les sociétés, sur les visions, les choix comme les grandes décisions de développement. Un phénomène de dépendance marqué caractérise maintenant les rapports de l'État à l'ensemble de la société civile et de ses composantes. Le phénomène touche autant les entreprises et des communautés entières que des individus et des groupes sociaux. À l'évidence, au Québec comme ailleurs, l'État ne peut plus prétendre être le seul agent habilité à définir, à interpréter les situations et à procéder aux choix de société; encore moins à être le seul agent à prendre en charge le développement. Plus que jamais, les choix comme les grandes décisions de développement se heurtent à un problème central: celui de l'expression, de l'implantation, de l'écoute des besoins et des attentes de la société civile.

D'où cette constatation que, pour être crédible, l'Observatoire du Québec doit notamment disposer d'une indépendance certaine par rapport à l'État québécois et être plutôt enraciné et s'inscrire dans le prolongement de la société civile. Emprunter toute autre avenue équivaldrait à amplifier la mainmise de l'État et de sa

bureaucratie sur la définition et sur la vision des enjeux du développement, de même que sur les choix possibles et les interventions à envisager. Ce sont les vues, les perceptions et la voix de la société civile qui doivent maintenant s'exprimer de façon plus organisée et structurée.

Un organisme rassemblant une expertise relativement inédite et innovatrice

L'Observatoire devra plus spécifiquement privilégier des objets et des thématiques de travail qui tendent à toujours mieux comprendre le processus d'ensemble du développement. Une attention toute spéciale sera donc portée à l'examen des relations entre divers systèmes et secteurs du développement ainsi qu'entre diverses catégories d'acteurs, avec leur logique, leurs valeurs et leurs règles spécifiques de fonctionnement, comme :

- ◆ l'interdépendance des systèmes : politiques, économiques, sociaux, culturels, territoriaux ;
- ◆ les institutions, dont l'État, dans leur rapport à la vie sociale, économique, culturelle et régionale ;
- ◆ les mécanismes de production et de redistribution de la richesse ;
- ◆ l'interdépendance des marchés financiers, du travail et de l'emploi, de la production, de la distribution, de la consommation ;
- ◆ l'entrepreneuriat québécois et communautaire face aux investissements étrangers et à la mondialisation ;
- ◆ la pénétration des technologies, tout particulièrement des technologies de l'information, avec leur impact ;
- ◆ la qualité de l'instrumentation en place pour l'observation et le suivi des politiques et conditions du développement, etc.

L'Observatoire devra également utiliser et concilier deux types d'expertises : celle issue de l'univers scientifique et académique et celle issue de l'univers socioéconomique, professionnel et associatif. Le développement requérant une expertise marquée au sceau de l'analyse interdisciplinaire et transversale, l'Observatoire devra s'appuyer sur l'ensemble du réseau québécois

d'expertise et sur ses ramifications non seulement dans les universités et écoles spécialisées, mais aussi dans les organisations et corporations professionnelles tout comme dans les divers organismes et secteurs du développement. De même, des coopérations autant institutionnelles que personnelles devront caractériser ses méthodes de travail, y compris avec des experts et des centres internationaux reconnus et réputés.

Une fondation pour consacrer l'indépendance de l'Observatoire

L'indépendance nécessaire de l'Observatoire commande que celui-ci ne soit à la solde ni d'un groupe d'intérêts ni d'une institution particulière, et encore moins au service d'une idéologie, de dogmes ou de théories quelconques. D'où cette conclusion qu'il est souhaitable que cet organisme à caractère non lucratif soit financé et soutenu par une fondation, comme c'est le cas pour des organismes semblables aux États-Unis, en Europe et au Canada. L'assurance de cette indépendance et de cette pérennité est impérative devant l'accélération et la complexité qui caractérisent les conditions et les contraintes pesant sur le développement de la société québécoise, devant aussi le poids et la portée des enjeux et des intérêts remis en question...

Une démarche et des étapes menant à la consolidation

Dans le sillage de la publication et de la diffusion de nos réflexions sur les grands enjeux du développement, certaines tâches qui mobiliseront davantage les énergies des membres, au cours de la prochaine année, visent à consolider l'implantation de l'Observatoire.

Parmi ces tâches, on peut mentionner à titre indicatif :

- ◆ la validation et la diffusion de nos réflexions auprès d'un certain nombre d'acteurs et d'experts québécois ;
- ◆ des rencontres et un effort marqué de promotion et de sensibilisation auprès des acteurs sociaux, tant à l'échelle nationale que régionale ;

- ◆ l'exploration de partenariats potentiels avec divers organismes autour de thèmes de développement, de mandats et de ressources à privilégier au plan des réflexions et de l'animation ;
- ◆ la mise en œuvre d'une fondation ;
- ◆ l'organisation de la permanence et d'un secrétariat approprié, incluant l'exploitation de la technologie de l'Internet.

Le point culminant demeurera cependant l'organisation au cours de l'an prochain d'un colloque ou forum national qui devrait être l'occasion non seulement de prendre le pouls des acteurs sur les enjeux et propositions contenus dans ces réflexions, mais aussi d'apprécier la volonté de ces mêmes acteurs de s'impliquer et de s'engager dans la consolidation de l'Observatoire du Québec. Ce serait là en quelque sorte l'événement fondateur de l'Observatoire.

L'urgence d'agir

L'urgence d'agir est l'aboutissement de sept thèmes de développement qui ont fait l'objet d'analyses et de réflexions menées séparément et en parallèle. Chaque thème, correspondant à un document thématique, a donné lieu à plusieurs discussions et débats entre les membres de l'Observatoire. Le regroupement de ces documents en trois volumes, avec un sous-titre significatif qui leur est propre, appelait une logique de regroupement fondée sur une étroite parenté des thèmes ainsi que sur des interactions communes relativement évidentes. La synthèse qui suit n'est pas un sommaire ou un résumé de chacun des thèmes traités. Il s'agit plutôt d'un aperçu très schématique, visant à refléter la nature des enjeux qui sont traités, avec quelques indications sur des pistes proposées d'action et de solution.

On comprendra que cette synthèse ne rend pas compte de toute la richesse des analyses, suggestions et propositions contenues dans chaque volume et chaque thème. De même, avec cette première cuvée de réflexions, les auteurs n'ont pas la prétention de couvrir tous les grands secteurs ou aspects du développement. Des secteurs importants n'ont pas fait l'objet

d'analyses approfondies. C'est le cas, par exemple, du développement économique et industriel avec ses secteurs et ses filières de la production de biens et services, du commerce et de la distribution, de la consommation, de l'épargne, des investissements étrangers. C'est le cas aussi du développement durable, de l'environnement, des programmes sociaux et de sécurité sociale, des mécanismes de redistribution, des relations intergouvernementales et internationales, etc. Malgré ces limites, il demeure que les enjeux retenus et les choix qu'ils impliquent ont une portée qui transcende et conditionne d'une certaine manière le développement de tous les secteurs, qu'il s'agisse du développement économique, social, culturel ou régional.

Ainsi, le premier volume, *Des ruptures sociales importantes*, regroupe les réflexions faites autour de trois thèmes, à savoir : l'évolution démographique, les valeurs, le développement spatial et régional. La population, ses besoins, ses caractéristiques et sa répartition dans l'espace et le territoire sont des facteurs majeurs et la raison d'être de la croissance et du développement. Ce regroupement est donc l'occasion de mettre en lumière et en perspective des impacts et des enjeux d'une très grande importance liés à l'évolution tant quantitative que qualitative de la démographie. Ainsi entrevoit-on que, à moyen et à long terme, même une politique nataliste et une immigration soutenue auraient des effets limités et pourraient difficilement contrer le ralentissement démographique. Les multiples répercussions de ces tendances et des changements dans les traits de la démographie québécoise appellent un effort marqué d'approfondissement et d'évaluation tant ceux-ci viennent modifier substantiellement le fonctionnement de tous les secteurs du développement : celui de la croissance économique ; des rapports entre les actifs et les inactifs comme entre le capital et le travail ; tout l'aspect des valeurs dont celles en émergence ainsi que les relations intergénérationnelles ; celui de l'affirmation de la spécificité culturelle et francophone, se doublant d'une diminution du poids politique des francophones au sein de la fédération canadienne ; celui aussi du développement régional où le contraste dans les conditions de développement entre la région de Montréal et les régions périphériques est notamment à relever. Sur ce dernier aspect, il

semble bien que la situation restera des plus critique aussi longtemps qu'une décentralisation réelle et qu'une reconfiguration significative du pouvoir des régions ne se produiront pas.

Le deuxième volume, *Une économie interpellée par la mondialisation*, porte sur deux thèmes : le modèle québécois de développement et la mondialisation. Ce volume signale que le modèle québécois de développement doit relever deux défis importants : celui d'un fardeau fiscal toujours plus lourd au Québec que chez ses voisins, et celui d'un dialogue et de négociations qui tendent à n'engager qu'un groupe restreint d'acteurs. L'onde de choc de la mondialisation, en plus de s'accompagner d'une influence accrue des règles édictées par des organismes internationaux, affecte l'ensemble de la gouvernance des affaires de la société, la capacité des États à encadrer les marchés, la propriété des entreprises nationales, etc. Il est donc essentiel d'apporter des ajustements pour bonifier ce modèle qui a bien servi le Québec jusqu'à maintenant. Parmi les changements à envisager, il y aurait nécessité de revoir l'encadrement existant pour les sociétés d'État, l'élargissement du réseau d'acteurs, une politique de développement économique misant sur le moyen et le long terme ainsi que sur les PME, une culture et une sensibilité accrues aux impacts et aux pratiques de la mondialisation et des relations internationales, le renforcement des outils et modèles de traitement et de support de l'information, des modèles et des études économiques englobant de nouveaux espaces tels que le Canada et ses régions, le continent nord-américain et les Amériques, de même que les organisations internationales et les grands blocs commerciaux.

Le troisième volume, *La société québécoise en quête de repères*, regroupe deux thèmes de réflexion : l'évolution de l'État québécois et de son leadership, ainsi que l'évolution de ses relations avec la société civile. Ce regroupement permet d'obtenir une vue d'ensemble, à long terme, des rapports de l'État québécois avec ses citoyens et ses groupes sociaux. Pour l'essentiel, on constate que ce manque de repères tient en bonne partie à un développement de l'appareil de l'État québécois, qui, comme c'est le cas dans bien d'autres sociétés, souffre de dérives et de problèmes liés à une croissance relativement anarchique et relativement incontrôlée de ses activités, à son gigantisme et à sa bureaucratie.

L'appareil d'État exerce une sorte de monopole sur les règles du jeu qui régissent le dialogue social, les visions, les décisions, les choix de solutions et les moyens d'intervention dans le développement. D'autre part, le leadership de l'État québécois, comme dans la plupart des sociétés, doit faire face à une crise de confiance et de crédibilité qui se double de sérieux problèmes d'efficacité et de capacité à mobiliser. L'effet le plus déterminant qui en résulte est de voir se conjuguer plusieurs phénomènes : des citoyens et des groupes sociaux plus que jamais en manque de repères ; un développement croissant des comportements et tendances anti-sociales ; un phénomène de dépendance qui atteint non seulement les individus et les groupes sociaux, mais aussi la plupart des institutions, y compris des entreprises, des communautés urbaines, voire régionales entières. Ce sont là des tendances qui vont à contresens de la responsabilisation, du sens de la citoyenneté et de la solidarité que le contexte semble exiger. Un redéploiement concerté, voire négocié de l'appareil de l'État québécois tend à s'imposer comme la voie à privilégier pour contrer ces tendances et engendrer un leadership d'État à la mesure des contraintes et des défis qui pèsent sur le développement de la société québécoise. Il va de soi que ce redéploiement devrait logiquement se traduire par un recentrage sur les activités de la gouverne. La négociation d'une charte des rapports sociaux pourrait être la voie à privilégier pour orienter le dialogue social vers un engagement et une participation de la société civile plus compatibles avec les exigences du temps.

CONCLUSION

Cette présentation générale de l'Observatoire du Québec et de *L'urgence d'agir* apporte un éclairage sur des enjeux éminemment stratégiques de développement, auxquels l'ensemble des acteurs et décideurs de la société québécoise sont communément confrontés. Qui plus est, ces réflexions comportent suffisamment d'éléments pour laisser transparaître le contour d'un programme de société permettant, jusqu'à un certain point, une prise en charge efficace et relativement rapide des défis inédits de développement qui se

posent actuellement à la société québécoise. À cet égard, les intentions et mobiles des membres de l'Observatoire visent un double objectif.

Le premier objectif est de conscientiser l'ensemble des acteurs de la société québécoise à l'importance des défis qui se posent et à l'urgence d'agir. Leur prise en charge est la condition pour mieux réagir et tirer le meilleur parti possible des ondes de choc conjuguées de la mondialisation, de la pénétration des technologies et de l'exclusion sociale. Cette prise de conscience devient d'autant plus importante que les membres de l'Observatoire sont convaincus que l'affirmation d'une volonté des acteurs politiques québécois de mettre en chantier un redéploiement concerté de l'appareil de l'État québécois pourrait constituer l'impulsion de nature à dynamiser et à mobiliser les volontés vers une seconde révolution tranquille, tout aussi porteuse de fruits que la première, et ce, notamment au profit des générations montantes.

Le second objectif tient au fait que la société québécoise a besoin et se doit de disposer, avec une certaine urgence aussi, d'un observatoire permanent de réflexion et d'animation autour des enjeux stratégiques et à long terme de son développement. C'est là une condition essentielle pour que l'ensemble des acteurs sociaux se retrouvent en situation de pouvoir dialoguer, débattre et agir efficacement sur l'évolution des conditions du développement. D'où la volonté des membres d'être porteurs et de travailler en priorité à la consolidation de l'Observatoire, notamment en concertation avec les composantes de la société civile.

En présentant ces modestes réflexions sur le développement de la société québécoise, les membres de l'Observatoire du Québec espèrent mobiliser suffisamment d'esprits et de volontés pour doter le Québec d'une institution en mesure de contribuer à la consolidation de ses avancées démocratiques en matière de développement.

Germain Dallaire

Membre de l'Observatoire du Québec
15 juillet 2002



**POUR UN LEADERSHIP D'ÉTAT
PLUS EFFICACE**

Germain Dallaire

P principale institution de l'organisation sociale, l'État est à la fois un acteur déterminant du développement et un catalyseur majeur tant sur le plan des valeurs communes, des mentalités et des comportements sociaux que du développement du sens de la citoyenneté et de la solidarité sociale. Il agit directement sur le fonctionnement et l'organisation de l'ensemble de la vie sociale et des institutions communautaires ; sa neutralité face aux groupes d'intérêts, le fait qu'il soit porteur et gardien des valeurs démocratiques, des droits humains et sociaux constituent sa spécificité et expliquent la confiance et la légitimité dont il jouit.

Le rôle et les responsabilités de l'État québécois, comme ceux de la plupart des États occidentaux, ont évolué autour de certains grands courants qui ont infléchi et marqué tant la configuration que les modalités de ses interventions. De ces grands courants, le plus marquant est sans doute l'importance sans cesse croissante de la vie économique dans l'évolution des sociétés, des liens comme des rapports sociaux. La recherche constante d'un équilibre entre les impératifs de la vie économique et les impératifs humains et sociaux se situe ainsi au cœur de la dynamique marquant l'évolution du rôle et des responsabilités des États.

Qu'en est-il de l'efficacité du leadership de l'État québécois au regard de ces grands courants et de cet arrimage de la vie économique à la vie sociale ? Face aux ondes de choc conjuguées de la mondialisation, des progrès techniques et des technologies de l'information, comment l'État québécois réagit-il ? Autour de quels repères et de quels axes pourraient être envisagées les adaptations à apporter au leadership de l'État québécois, dans son rôle, dans ses activités et dans ses façons de faire, considérant les enjeux et les défis inédits qui caractérisent le développement de la société québécoise comme celui des autres sociétés ?

Tenter de décrire un état général des lieux en matière d'évolution du rôle et des responsabilités des États, dont l'État québécois, repérer les facteurs les plus déterminants, apporter divers éclairages et fournir des pistes d'action pouvant engendrer un leadership mobilisateur et approprié aux grands enjeux de la société, voilà ce à quoi nous nous attarderons dans ce texte.

ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DES ÉTATS OCCIDENTAUX : FAITS SAILLANTS

Un bref survol historique

De l'État, on attend principalement qu'il soit l'artisan d'une justice sociale, de la protection et de la promotion des droits humains et sociaux, et qu'il veille aux conditions de stabilité et de solidarité sociale ; autant d'attentes auxquelles doivent répondre les missions de l'État. En pratique, ces missions tendent à se concentrer, avec des dosages et des nuances qui varient d'un État à l'autre, autour des rôles suivants :

- ◆ un rôle d'arbitrage entre les multiples groupes d'intérêts et de régulation du développement, au nom du bien et de l'intérêt communs ;
- ◆ la prestation d'une gamme de services publics pour le développement de l'ensemble de la vie communautaire : protection du territoire et de l'ordre social (justice, police, armée), infrastructures et services dans les domaines du développement économique, social, culturel et régional ;
- ◆ une mission de justice sociale et de redistribution de la richesse, d'équité et d'égalité face aux lois, de fraternité et de solidarité dans les rapports sociaux ;
- ◆ le respect et la promotion de certaines valeurs démocratiques, des droits humains et sociaux, tant individuels que collectifs, tels que le respect de la souveraineté du peuple, de la langue commune et de certaines libertés fondamentales.

C'est surtout l'arrivée de l'industrialisation et de l'urbanisation qui suscite en quelque sorte les interventions étatiques conduisant à ce que l'on appellera l'État-providence. L'ampleur des chambardements sociaux et de leurs conséquences sociales contraint pour ainsi dire les États à étendre le champ de leurs interventions. Au-delà de leurs responsabilités traditionnelles liées à l'ordre et à la stabilité sociale, de même qu'à la protection du territoire, leurs activités prolifèrent :

- ◆ d'une part, pour assurer des conditions propices au développement industriel et au bon fonctionnement de l'économie de marché, dans un contexte – faut-il le rappeler – plutôt

protectionniste et avec le marché national ou domestique comme levier ;

- ◆ d'autre part, pour assurer toute une gamme de services et d'infrastructures d'intérêt public, destinés à épauler le développement d'ensemble de la vie communautaire : économique, social, culturel, régional ;
- ◆ enfin, pour palier et contrer certaines conséquences sociales ou mettre un frein à certaines atteintes majeures faites aux droits humains et sociaux par l'industrialisation et l'urbanisation, notamment en adoptant une législation sociale touchant les relations de travail, la sécurité au travail, l'assistance aux personnes les plus démunies et la protection contre certains risques tels que le chômage.

À compter et autour des années 1972-1975, des perturbations (p. ex. prix de l'énergie, inflation, chômage) ont fait en sorte que les finances publiques sont devenues l'objet d'âpres débats et d'interventions marquées. Une première lecture commune donne à croire que les dépenses publiques sont au cœur de la crise et l'expliquent principalement. Le sentiment est que ces dépenses sont un frein au développement de l'économie, de telle sorte qu'une vague de rationalisation déferle sur les dépenses publiques et les programmes sociaux. On voit les États se retourner sur eux-mêmes, décréter des compressions budgétaires et la rationalisation de leurs programmes et de leurs activités, avec comme leitmotiv central la réduction des coûts et des déficits. S'enclenche alors une succession de réformes touchant la plupart des programmes et services publics, notamment les administrations et fonctions publiques, la santé, l'éducation, l'assurance-emploi, l'assistance sociale, etc. En même temps ont lieu des débats où s'affrontent les tenants du plus ou du moins d'État, de l'efficacité de l'entreprise privée contre l'entreprise publique.

La persistance des faits, pour ne pas dire le cumul des crises et des pressions sociales, impose toutefois une nouvelle lecture. La crise des finances publiques est alors vue davantage comme un révélateur de mutations et de changements profonds dans le contexte et dans les règles de jeu qui régissent l'ensemble du développement des sociétés et des rapports sociaux. En d'autres termes, on n'avait pas compris précédemment que c'est l'ensemble

même des systèmes de production et de distribution de la richesse, de création d'emplois, de régulations qui étaient ébranlés dans leur fonctionnement et leur efficacité traditionnels. Ces dysfonctionnements n'impliquaient donc pas exclusivement l'État avec ses programmes publics et sociaux. Ils tenaient à des causes allant, en fait, bien au-delà des seules actions étatiques et rejoignant les interventions et comportements des autres acteurs et partenaires de la vie tant économique que sociale.

La crédibilité et la confiance en l'institution centrale qu'est l'État, de même que l'efficacité de son leadership, font alors l'objet d'une certaine remise en question que le phénomène de la mondialisation et la course à la libéralisation des échanges vont contribuer à entretenir. C'est que l'onde de choc de la mondialisation vient amplifier le phénomène pourtant déjà aigu des écarts de richesse, de l'exclusion sociale et des inégalités de développement. On prend soudain conscience que de nouveaux acteurs puissants (pensons à quelques grands États, multinationales et organismes internationaux) et jouant sur la scène planétaire sont maintenant entrés dans la ronde, interférant et pesant fortement sur les comportements, les décisions et les façons traditionnelles des États d'intervenir dans le développement.

Telle est, d'une part et présentée de façon schématique, la toile de fond qui a vu progressivement s'étendre les interventions des États dans le développement et se produire les grands acquis qu'incarnent les infrastructures et services publics, de même que les programmes de promotion, de protection sociale et de redistribution de la richesse que l'on connaît. Mais tel est aussi, d'autre part, l'enchaînement d'événements qui, en plus d'expliquer la croissance phénoménale des interventions étatiques, a conduit à la remise en question actuelle dont les États sont l'objet.

L'atmosphère est au doute pour ce grand acquis de civilisation qu'est l'État. Ce doute est d'autant plus angoissant pour le citoyen, pour les groupes et pour les organisations de la vie communautaire qu'ils se sentent dépendants pour leur sécurité d'un État dont ils pressentent qu'il est de moins en moins capable de maîtriser les évolutions. Par ailleurs, ils se perçoivent de plus en plus comme des instruments à la solde surtout de l'État et de

l'économie. Le doute qui les assaille n'est pas à sous-estimer, puisque l'État est la principale institution responsable d'assurer la cohésion et la solidarité sociale. Ce doute qui est à explorer demande donc qu'on examine avec une certaine urgence les aptitudes des États à faire face aux défis nouveaux caractérisant le présent contexte.

Des États confrontés à des effets de système fort complexes

L'ensemble des États occidentaux sont confrontés à des effets de système notamment liés à l'état des rapports et des interactions qui existent entre la vie économique et la vie sociale. En d'autres termes, la quête de l'équilibre entre les impératifs de la vie économique et ceux de la vie sociale est au cœur de la dynamique d'évolution des États, et semble des plus difficiles à satisfaire.

- ♦ Premièrement, ces systèmes impliquent chacun des valeurs et règles du jeu qui sont à la base du fonctionnement des institutions et des organisations qui les composent. Ces valeurs et règles du jeu ne sont pas neutres. Elles balisent, finissent par infléchir et influencer les valeurs comme le comportement des individus et des groupes sociaux. Ainsi, par exemple, ces effets sur les comportements diffèrent grandement selon que les valeurs émanent de la logique associée à la vie de l'économie marchande ou de la logique liée à la vie sociale. Alors que l'argent ou l'esprit mercantile, la compétition, les rapports de force ou de domination agissent davantage comme régulateurs dans la vie économique, ce sont plutôt l'esprit d'entraide et de coopération, l'altruisme et le sens de la citoyenneté qui interviennent dans le cas de la vie sociale et communautaire. En d'autres termes, il importe de constater les nuances et différences de valeurs entre les deux systèmes, l'économique et le social, ce qui accrédite l'idée qu'un lien des plus importants existe entre le caractère plus ou moins social d'une économie avec l'état et le niveau de solidarité sociale.

- ♦ Deuxièmement, ces effets de système tendent à échapper à la compréhension des acteurs présents dans le système. Ces derniers ont hérité de valeurs et de règles du jeu venant généralement d'un lointain passé et dont ils sont loin d'être les artisans et responsables. Ainsi, pris par les événements et la conjoncture et pressés par le temps, les acteurs sont généralement peu enclins à réexaminer ces valeurs et règles de jeu dont ils ont hérité. Ainsi s'explique cette tendance viscérale des systèmes à résister aux changements, à vouloir surtout reproduire le passé et maintenir le statu quo, à entrevoir le présent et l'avenir que dans les limites et par le prisme du passé.
- ♦ Troisièmement, on doit être conscient du caractère plutôt improductif de toute approche qui voudrait faire reposer sur les acteurs actuels et présents dans le système la pleine responsabilité des dysfonctionnements institutionnels qui tiennent à des traditions et à des règles héritées du passé. Seule une approche orientée vers la prise de conscience et vers une compréhension commune de ces effets de système peut être véritablement efficace et amener les acteurs présents en situation d'apporter les changements et correctifs que requiert le contexte.
- ♦ Quatrièmement, il importe de prendre acte que les États sont quotidiennement forcés de faire des arbitrages entre deux systèmes de valeurs, entre deux logiques, entre les impératifs économiques et les impératifs humains et sociaux, et cela sous les pressions continues des groupes d'intérêts et de l'opinion publique.

Or, de l'observation des faits en la matière, les grands constats suivants tendent à s'imposer :

a) *Le fait dominant du xx^e siècle : l'importance et l'influence croissante de la vie économique*

Le fait dominant du xx^e siècle demeure sans doute l'importance et l'influence sans cesse croissantes du système et de la vie économiques, avec leurs valeurs, sur l'ensemble de la vie sociale. Avec l'essor de ses réseaux et de ses institutions, la vie économique a vu son poids et son influence venir colorer et imprégner de plus en plus la nature et la qualité des liens comme des

rapports sociaux qui caractérisent la vie communautaire. Au point d'ailleurs que les valeurs d'argent, de travail, de compétition et de repli sur ses intérêts particuliers marquent considérablement la vie institutionnelle et communautaire.

Quatre phénomènes ou courants majeurs viendront plus particulièrement affecter le décor :

- ◆ l'urbanisation croissante qui accompagne l'industrialisation et qui voit la production de masse devenir impérative, tout en requérant une main-d'œuvre abondante et une exploitation intensive des ressources naturelles ;
- ◆ la concentration des pouvoirs entre les mains de l'État et des grandes entreprises ;
- ◆ la division du travail et la spécialisation qui viendront promouvoir l'organisation « scientifique » du travail, la progression de la mécanisation et la bureaucratisation des organisations, avec en bout de ligne un décuplement incroyable de la force de travail et de la capacité de produire ;
- ◆ les investissements dans les grandes infrastructures et les services publics ainsi que dans les programmes de sécurité sociale et de protection, destinés, d'une part, à soutenir le développement économique et la consommation et, d'autre part, à combattre l'instabilité sociale et l'insécurité liées aux inégalités, au sous-emploi ou au chômage.

Une extension phénoménale du rôle et des interventions des États à tous les domaines du développement a suivi. Ces interventions se sont caractérisées par une tendance généralisée et constante des États à concevoir les façons de réguler les rapports sociaux et de normaliser et intervenir en matière de production, d'emploi, de travail, d'éducation, de services publics, comme aussi en matière de sécurité sociale et de redistribution de la richesse, en cherchant à soutenir et à renforcer surtout l'espace, les règles du jeu et la logique de l'économie de marché.

L'intervention des États a commencé avec des législations touchant la monnaie, les banques centrales, l'emploi, les investissements, les négociations collectives et les relations de travail, etc. Aujourd'hui, au-delà des partis et des idéologies, on en est au discours politique généralisé et commun qui se tient à

l'échelle tant internationale que nationale et par lequel on ne cesse soit de vanter les vertus salvatrices de l'ouverture au libre-échange, soit d'invoquer les impératifs de la compétitivité et de la concurrence internationale pour justifier les changements et les réformes dans les politiques.

Un constat similaire est à faire au regard des gestes et des actes publics : la flexibilité requise par le marché semble entrevue et lue comme devant s'obtenir surtout par la retouche des programmes publics et des prélèvements sociaux, un peu comme si ces derniers étaient des obstacles majeurs à l'efficacité et un frein au développement économique.

Les acquis, pour un certain nombre de pays et de nations à tout le moins, sont précieux : la progression qu'ont connue le niveau et les conditions matérielles de vie ; la démultiplication du potentiel productif entraînée par le machinisme, les progrès technologiques et scientifiques ; l'intensification des relations commerciales et des échanges entre pays et nations, etc.

À côté, il y a cependant un passif qui est aussi à mettre dans la balance et que l'on ne saurait sous-estimer. Tout d'abord, la concentration de la richesse et des bénéfices des échanges internationaux entre les mains des pays les plus industrialisés, soit un club très restreint de pays. Ensuite, la tendance de l'économie de marché à faire de plus en plus appel au soutien comme aux investissements publics et à reporter sur les États et les payeurs de taxes les coûts sociaux liés à ses dysfonctionnements comme s'ils en étaient responsables, tels les impacts relatifs à l'environnement, aux écarts de richesse accrus et à l'exclusion sociale.

b) Des États contraints à devoir absorber seuls les investissements à long terme et les effets sociaux d'un marché qu'ils soutiennent

Nous avons énuméré précédemment certaines interventions majeures de l'État pour soutenir le développement de l'économie de marché. Ce qui est à mettre en relief ici, c'est que ce que l'on appelle l'économie marchande n'épuise pas toute l'économie. Ainsi, l'État par ses interventions couvre et soutient des activités économiques dont plusieurs n'obéissent que très peu aux règles marchandes. C'est le cas pour nombre d'infrastructures et de services publics dans le transport, les communications, l'éducation,

la santé, etc. Tout cela met en évidence une limite et un fait qui ont toute leur importance, à savoir que, d'une part, le marché à lui seul est incapable de dicter ce que doivent être les productions capables de répondre aux besoins essentiels de la société et que, d'autre part, ce même marché a besoin d'un certain fondement légal et social pour opérer sainement et efficacement.

Néanmoins, et aussi paradoxal que cela puisse paraître, les États se retrouvent, en fin de compte, à devoir à la fois :

- ◆ assumer les investissements à long terme que requièrent les infrastructures nécessaires au bon fonctionnement de l'économie marchande, le développement et la formation du capital humain, les activités moins rentables, de même que les coûts liés aux effets sociaux produits par le marché ;
- ◆ gérer une instabilité croissante qui touche même l'univers des entreprises, étant donné le poids et le rôle prépondérant des marchés financiers déjà internationalisés et les fluctuations marquées des monnaies comme des valeurs mobilières et boursières ;
- ◆ prendre acte que les programmes publics et les acquis sociaux qui cimentaient la solidarité sont ébranlés dans leurs fondements mêmes ;
- ◆ recourir de façon de plus en plus abusive et contraignante à la loi et aux décrets pour imposer les adaptations et les conditions de la solidarité, étant donné le cumul et l'ampleur des crises, des revendications et des tensions sociales.

Cet état de fait devrait préoccuper d'autant plus que le nouveau contexte est en voie d'accentuer le poids et l'influence de l'économie marchande à l'échelle planétaire.

c) Des États maintenant en présence de risques accrus pour leur crédibilité et l'efficacité de leur leadership

Mondialisation, technologies, nouveau paysage social : trois maîtres-mots symbolisant les facteurs déterminants et les tendances lourdes de ce nouveau contexte, avec des conséquences pouvant se révéler tout aussi déterminantes pour la crédibilité et le leadership des États. En d'autres termes, trois ondes de choc qui appellent avec une certaine urgence des changements significatifs dans les façons de faire des États.

De la mondialisation on se contentera de relever trois facteurs ou contraintes d'envergure qui en définitive viennent peser lourdement sur la marge de choix et de manœuvre des États :

- ◆ d'abord, le fait de voir se reproduire à l'échelle internationale le phénomène de concentration des pouvoirs entre les mains de quelques grands États et multinationales, donc, avec des effets dont on sait qu'ils accentueront les perturbations dans les mécanismes traditionnels de régulation régissant l'emploi, l'épargne, les investissements, la répartition de la richesse, la stabilité sociale, etc. ;
- ◆ ensuite, le poids et l'influence considérable des règles du jeu dictées par les organismes internationaux, qui nécessiteront qu'on arbitre et qu'on négocie les intérêts nationaux et régionaux sous le poids de plus en plus contraignant de la mouvance internationale ;
- ◆ enfin, le fait que tous les acteurs y compris les entreprises, à l'échelle tant internationale que nationale, soient confrontés à une volatilité et à une instabilité sans précédent du climat social et de l'exclusion, des marchés, des valeurs mobilières et monétaires, et même des patrimoines industriels nationaux.

Pour ce qui est des technologies, trois faits importants sont à relever, qui ont eux aussi une portée à ne pas sous-estimer. Ainsi :

- ◆ une première conséquence qui accompagne la pénétration des technologies tient aux pressions exercées sur le processus de création des emplois et sa contrepartie le phénomène des inactifs, les changements dans les relations entre le capital et le travail, ainsi qu'au régime du salariat et à l'avenir du syndicalisme ;
- ◆ une deuxième conséquence tient aux effets que les technologies de l'information et de la communication ont sur l'exercice des pouvoirs et qui font que, comme l'illustre l'émergence des manifestations qui accompagnent maintenant les rencontres internationales, des exigences marquées d'écoute, de débats et de transparence attendent les institutions tant publiques que privées ;

- ♦ une troisième répercussion à relever est le décuplement du potentiel, de la force ou de la capacité de travail lié à l'essor de ces technologies. Celui-ci est loin d'être négligeable, puisqu'il permet d'entrevoir une capacité productive décuplée en même temps que le contexte demande de revitaliser les communautés d'appartenance et d'accélérer les rattrapages à effectuer dans le développement des diverses communautés ou régions.

Quant aux métamorphoses dans le paysage et le climat social, deux faits semblent s'imposer :

- ♦ les acquis sociaux sont ébranlés dans leur fondement, le climat social étant perturbé par une insécurité, des tensions et des revendications sans précédent, ce qui appelle un véritable renouveau dans les pratiques du dialogue social ;
- ♦ on assiste à de la manifestation d'un pluralisme social, culturel et d'une quête identitaire qui se veulent de plus en plus incontournables, appelant des modèles d'intégration plus souples, moins homogénéisant et davantage en mesure de faire valoir les diversités.

Triple choc, donc, à la fois économique, technologique, socioculturel, et interpellant tous les acteurs sans exception, ainsi que les comportements traditionnels des institutions, organisations et groupes sociaux. Ces trois facteurs dicteront la nature et l'intensité des adaptations à opérer, attiseront les résistances et les peurs et verront les revendications provenir non seulement de groupes sociaux, mais aussi d'organisations, voire de communautés entières : urbaines, régionales, rurales, industrielles.

Enfin, on peut dire de ce triple choc qu'il s'accompagne de risques accrus pour la crédibilité et l'efficacité du leadership des États, surtout au regard de la mondialisation et de l'encadrement des forces du marché. Il devient alors évident que c'est surtout dans une solidarité accrue chez leurs commettants que les États peuvent entrevoir les meilleures chances de minimiser les perturbations. Ce surplus de solidarité implique inévitablement qu'on soit en mesure de responsabiliser plus qu'auparavant les individus comme les groupes sociaux et les entreprises à l'égard de leurs responsabilités sociales et des enjeux sociaux.

d) Des effets de système où se jouent des valeurs et des enjeux éminemment démocratiques

La mondialisation est en voie de reproduire à l'échelle internationale un modèle qu'on veut pourtant voir modifier et corriger de façon significative. La concentration des pouvoirs entre les mains de quelques États et multinationales fait qu'on en arrive à une situation où la logique de la vie économique est en voie de dicter les choix de société comme les conditions de la citoyenneté à l'échelle tant internationale que nationale et régionale. Il importe ici de prendre acte de la nature des enjeux ; c'est plus que le prix de la tasse de café qui est en cause. Des enjeux de civilisation, éminemment démocratiques, sont dans la balance et au cœur de la crise des États. Tel est à tout le moins le constat qui se dégage quand on voit les États :

- ◆ se faire concurrence entre eux et avec leurs entreprises nationales pour la conquête de marchés ;
- ◆ contraints de recourir à la loi et au décret, voire à la fiscalité pour imposer les adaptations que requiert le contexte ;
- ◆ aux prises avec des pressions et des tensions sociales, qu'illustrent d'ailleurs assez bien les événements entourant les rencontres internationales des puissants de ce monde, pressions qui sont en voie de miner la légitimité, la crédibilité et l'efficacité du leadership des États ;
- ◆ tendre à édicter notamment le droit au travail en fonction surtout des impératifs de la vie économique.

Que l'État fasse usage de la loi au nom d'une prospérité surtout économique ou qu'il le fasse en vue d'une prospérité à couleur plus sociale, cela n'a pas la même conséquence du point de vue du potentiel de mobilisation, de productivité et de solidarité ! Les faits commandent la réflexion, car il faut bien se rendre à l'évidence : les États sont en voie d'établir les droits de l'homme à la lumière et à partir des valeurs et des règles issues surtout de l'économie marchande. L'État se trouve ainsi à dériver quelque peu de ce qui constitue sa légitimité profonde, c'est-à-dire d'être le promoteur des droits humains et sociaux. Des droits, d'ailleurs, dont même l'économie marchande devra être porteuse tôt ou tard, au fur et à mesure que se réduira pour elle la possibilité d'externaliser ses coûts sociaux. Il n'en demeure pas moins que

de voir les rapports entre États comme entre nations s'édifier sur la base des rapports de force et de la compétitivité des entreprises nationales devrait en inquiéter plus d'un !

Il faudrait par ailleurs être d'une naïveté peu commune pour croire qu'avec la mondialisation l'influence des forces du marché va s'atténuer de façon significative ; c'est plutôt l'inverse qui constituera la donne pour bien des années encore. D'où l'importance d'entrevoir comment parvenir à maîtriser jusqu'à un certain point ces évolutions.

e) Le redéploiement de l'État devenu un préalable pour espérer une certaine maîtrise de ces évolutions

L'emprise des États sur le fonctionnement des organisations communautaires est devenue en quelque sorte asphyxiante et paralysante pour le sens de l'initiative de la plupart des institutions. Cette emprise est telle que la réforme de l'État – ou plutôt son redéploiement – est maintenant devenue un passage obligé, une condition nécessaire à la revitalisation de l'ensemble des dynamismes communautaires : urbains, régionaux, industriels. À ce redéploiement est lié l'enjeu du surplus de mobilisation, de solidarité et de responsabilisation que le contexte appelle. Les acteurs politiques de l'État sont toutefois les seuls à pouvoir actualiser et incarner cette volonté de réforme, tout comme l'État avec sa légitimité et ses immenses moyens est la seule organisation en mesure de conduire un redéploiement de cette ampleur.

Le phénomène bien connu de la dévalorisation du rôle des communautés naturelles d'appartenance qui a accompagné l'industrialisation et l'urbanisation peut servir à illustrer toute l'importance de cette réforme. Dans ces institutions ou communautés (famille, ville, PME, etc.), ce qui fonde surtout le lien social est moins l'esprit marchand et purement utilitaire, le rapport de force que l'esprit d'entraide, de coopération et le sens de la responsabilité sociale. Ces lieux constituent autant de refuges et de pôles naturels, pour ne pas dire instinctifs, de mobilisation et de solidarité face aux perturbations et aux impératifs économiques, sociaux, culturels. Ce sont aussi des lieux naturels et quotidiens d'apprentissage qui prédisposent à la tolérance et au développement du sens de la responsabilité sociale. Or, le corollaire de cette

dévalorisation du rôle des communautés naturelles d'appartenance est que l'État s'est substitué à ces communautés et a pris leurs responsabilités à sa charge, avec sa bureaucratie. Peut-être était-ce nécessaire pour un temps.

Mais quand les repères naturels disparaissent, que s'affaiblissent les sentiments d'appartenance aux institutions, que s'amplifie le phénomène de dépendance au point d'englober des entreprises et communautés régionales, urbaines, rurales, la solidarité peut sans doute se décréter et s'imposer jusqu'à un certain point. Le risque est toutefois grand qu'elle tende toujours à être en deçà des attentes et qu'émergent des attitudes plus passives, revendicatrices et antisociales. En définitive, c'est tout un potentiel de forces éminemment productives qui échappent à l'État, à la vie économique et à l'ensemble de la société.

Une autre façon d'illustrer et d'apprécier l'importance de cette réforme consiste à relever les contrastes ou nuances dans les conceptions qui existent entre les visions – purement économique et plus sociale – appliquées au travail, à l'emploi, au développement de la ressource humaine, de l'investissement, etc. C'est par ces différences dans les conceptions que vient s'expliquer, comme ce fut le cas au dernier sommet de Montréal par exemple, ce qui échappe au simple bon sens : l'existence, en parallèle, d'une cohorte incroyable d'exclus du marché du travail et de tout un bassin de besoins sociaux à satisfaire, avec des projets d'emplois dits d'économie sociale et de proximité dont une bonne partie ont même une rentabilité établie. Que de tels projets restent sans lendemain sous prétexte d'un rendement financier inférieur à ce qu'exigent le marché et la concurrence révèle une rationalité plus que défectueuse.

Un dernier élément démontrant la pertinence et l'urgence de cette réforme est le fait que l'État québécois, comme les autres, est submergé par les événements et soumis à un ensemble de tendances inquiétantes :

- ♦ une gestion de plus en plus tributaire des urgences successives et sans intérêt évident pour une vision à long terme des enjeux de société et des transitions sociales à opérer ;

- ◆ une tendance des besoins des administrations à se confondre avec les besoins des citoyens, voire à prendre le pas sur eux, dans le fonctionnement de l'appareil ;
- ◆ une extension des activités qui, conjuguée à un usage tous azimuts des pouvoirs de légiférer, de réglementer et de dépenser, engendre un phénomène aigu de dépendance qui va jusqu'à toucher des entreprises, des groupes sociaux et des communautés entières ;
- ◆ une certaine perte de crédibilité et de légitimité liée à un dialogue social que l'État monopolise, où priment la vision surtout économique des enjeux de société ainsi que la participation prépondérante des grands agents de la vie économique ;
- ◆ une évolution plutôt ponctuelle et anarchique de l'appareil d'État, dont la maîtrise semble échapper de plus en plus à ses propres acteurs.

En bref et pour tout dire : avec l'appui de l'État se sont développés un système et une vie économique dont l'influence comme le rayonnement semblent comporter des aspects fort préjudiciables, y compris pour la vie économique elle-même. Que ce développement de l'économie de marché se poursuive en voyant les entreprises nationales et multinationales maintenant accrochées au bras des États doit inquiéter. Il devrait en être de même devant les tendances à recourir à la loi et au décret pour imposer les adaptations requises par la vie économique.

Le caractère éminemment démocratique et la portée des enjeux en cause, de même que l'urgence de les assumer, ne doivent échapper à personne. Les acteurs politiques et administratifs de l'État plus spécialement doivent prendre conscience que la maîtrise du développement de l'appareil d'État est devenu un préalable incontournable pour espérer maîtriser les évolutions et les transitions sociales. À défaut, s'amplifiera le fonctionnement actuel fondé sur la gestion des urgences et des crises successives, avec son décuplement de lois et de décrets pour imposer les adaptations. C'est donc une crédibilité déjà entamée de l'institution qui se trouve maintenant soumise à un risque accru de détérioration sous les effets de la mondialisation.

Un seuil critique semble avoir été atteint où le citoyen est en état marqué de doute face à l'État. Le citoyen a de plus en plus l'impression qu'il est prisonnier de l'État et du marché, que l'État tend à définir le droit au travail par exemple, voire les droits, en fonction surtout des seuls impératifs de l'économie marchande, laquelle n'est pas et n'épuise pourtant pas toute la réalité de l'économie.

Ces constats sont de plus en plus partagés. Ainsi l'attestent les extraits suivants qui émanent d'un rapport des Nations Unies sur le développement humain (Programme des Nations Unies pour le développement – PNUD, 1999) :

La mondialisation offre des perspectives majeures de progrès à l'humanité, mais seulement à condition de renforcer les moyens de gouvernance (p. 10).

Cette mondialisation-là prend de court la capacité de gestion (la gouvernance) de ces marchés et ne se préoccupe guère des conséquences humaines. Les progrès sont plus rapides pour les normes, les règles techniques, les mesures et les institutions permettant l'ouverture des marchés mondiaux que pour les personnes et leurs droits. De multiples activités et de nombreux biens essentiels au développement humain s'exercent ou sont produits en dehors de ces marchés. Et les marchés ne sont ni l'alpha ni l'oméga du développement humain (p. 2).

À condition de renforcer la gouvernance locale, nationale, régionale et mondiale, il est possible de maintenir les bienfaits du marché à l'intérieur de règles et de limites clairement définies, et d'engager des actions volontaristes pour satisfaire aux impératifs du développement humain. Le concept de gouvernance ne se cantonne pas simplement au gouvernement ou à la conduite des affaires publiques. Il s'agit d'un cadre de règles, d'institutions et de pratiques qui établit des limites et procure des incitations concernant le comportement des individus, des organisations et des entreprises. En bref : il faut raffermir la gouvernance nationale et mondiale pour le bien des êtres humains, et non pour celui des marchés (p. 8).

Toujours à propos de cette mondialisation et des mutations qu'elle appelle, voici ce qu'affirme un expert bien connu et ancien président de la Commission européenne, M. Jacques Delors (2001) :

Au lieu de subir cette mutation, il faut la prendre comme une incitation à reconstruire dans le domaine politique comme dans le domaine social des systèmes qui permettent de mettre en œuvre une réelle dialectique entre le pouvoir et les citoyens. Il faut réexpliquer que le social peut être un facteur de productivité et de compétitivité et non une charge. Il faut savoir écouter la société et en particulier développer un troisième secteur dont les activités constitueraient des entrées différentes dans la vie économique. Si l'on ne compte que sur le marché, seules les activités rentables se feront. Je pense qu'une telle réforme enthousiasmerait une partie de la jeunesse qui aurait pour objectif, plutôt que de gagner beaucoup d'argent, de progresser en termes de valeur morale et humaine. Ce mouvement viendrait de la société, mais il faut en permettre l'épanouissement et lui offrir un cadre (p. 166).

Ce nouveau modèle devrait aboutir à une autre manière de compter nos coûts et nos avantages. Ce serait un moyen de réhabiliter la notion de bien collectif qui reste fondamentale en théorie économique (p. 167).

Voilà donc, en définitive, la toile de fond et les paramètres généraux à partir desquels il nous a paru nécessaire d'asseoir un jugement que nous souhaitons valable et pertinent sur la situation et sur le cas de l'État québécois et de son leadership.

LE CAS DE L'ÉTAT QUÉBÉCOIS

Un bref historique

L'État québécois a connu les mêmes influences et les mêmes courants que les autres États occidentaux, avec les mêmes dérives : tendances à la concentration des pouvoirs, des ressources comme des initiatives, mal bureaucratique avec ses effets de dépendance, dialogue privilégiant les grands agents de la vie économique.

À la différence d'autres États, l'État québécois a évolué dans le cadre d'un régime fédéral, ce qui amplifie le poids et les influences en provenance de l'extérieur. À cet égard, tout semble se passer un peu comme si, pour la société québécoise et son État, s'était vécu et se vivait encore, mais à l'échelle canadienne et québécoise, ce qui est en voie de se passer à l'échelle internationale avec la mondialisation.

C'est avec la Révolution tranquille, soit à partir des années 1960, qu'émerge au Québec l'État-providence et que se fait le virage tendant à faire de cet État l'instrument de l'épanouissement collectif du peuple et de la nation québécoise.

Avant la Révolution tranquille, le contexte est celui de l'économie agricole et rurale, de l'économie de subsistance, d'un État peu interventionniste qui se confine dans un rôle supplétif. Les communautés religieuses et les mouvements sociaux, la plupart animés par l'Église, constituent, avec les municipalités, les commissions scolaires et les entreprises, l'essentiel de la société civile. Pour leur plus grande part, les missions comme les budgets de l'État sont axés sur la justice, la police, la voirie et les travaux publics, l'agriculture et la colonisation ainsi que sur la normalisation de l'instruction publique. Le caractère supplétif des interventions de l'État se vérifie dans le recours à l'investissement étranger et à la concession de terres publiques (mines, forêts, eaux) pour favoriser l'industrialisation, de même que dans les subsides aux communautés religieuses et aux structures municipales pour l'éducation, la santé et l'assistance sociale et les infrastructures.

Les années 1960-1972, qui sont celles de la Révolution tranquille, marquent un tournant important. Le contexte est celui de l'industrialisation et de la production de masse, qui nécessitent une main-d'œuvre abondante et bon marché. On assiste à un développement accéléré de l'urbanisation. L'État québécois devient l'acteur dominant, il prend le leadership du développement et se substitue de plus en plus aux communautés religieuses et aux municipalités. Pour l'essentiel se manifeste et s'exprime un souci marqué de faire du Québec un État moderne et en mesure d'utiliser tout l'arsenal des pouvoirs existants pour favoriser l'épanouissement et le développement de la société québécoise.

C'est l'ère du « Maître chez nous » et du « Qui s'instruit s'enrichit ».

- ◆ Un État moderne et professionnel prend forme, qui s'affirme face au fédéral et s'affranchit de l'Église au profit de la laïcité.
- ◆ Sont mis en place des outils importants de développement : comptabilité nationale, professionnalisation de la fonction publique, Société générale de financement, Hydro-Québec, Soquip, Soquem, Soquia, Régie des rentes, Caisse de dépôt et placement.
- ◆ L'éducation et les affaires sociales, de même que la mise en valeur des ressources naturelles, sont l'objet d'investissements massifs.
- ◆ La pratique des débats s'intensifie avec l'émergence des organismes de planification et de consultation, des livres blancs et des livres verts, des missions interministérielles de développement et des comités ministériels sur l'aménagement, le développement économique, social, régional et culturel.
- ◆ Comme le reflètent les quelques données contenues à l'annexe I, les interventions de l'État québécois connaissent une croissance phénoménale et finissent par s'étendre à la quasi-totalité de la vie sociale.

À compter des années 1972-1982, et comme partout ailleurs, la crise des finances publiques est prépondérante. On voit l'État québécois se retourner sur lui-même, décréter les compressions budgétaires, tant dans son organisation que dans ses programmes publics, et lancer des réformes en cascade, avec comme leitmotiv la réduction des coûts et des déficits.

Comme la plupart des États d'ailleurs, l'État québécois a paré au plus pressé et n'a pas vu, dans la crise des finances publiques, le révélateur, qu'elle était en fait, d'une mutation et de changements profonds dans le contexte et les règles de jeu régissant le développement d'ensemble des sociétés et des rapports sociaux. En d'autres termes, il semble avoir négligé le fait que c'est l'ensemble même des systèmes de production et de distribution de la richesse ainsi que de création d'emplois qui étaient ébranlés dans leur fonctionnement et leur efficacité traditionnels. Les perturbations ne touchaient donc pas seulement l'État avec ses

programmes publics et sociaux, mais allaient bien au-delà et nécessitaient aussi la prise de responsabilité et les interventions des autres partenaires et acteurs de la société.

Prisonnier en quelque sorte de sa lecture, l'État québécois s'est enfermé plus que jamais dans la gestion des crises successives, créant finalement un climat social empreint d'insécurité, de morosité et de fatalisme. Une certaine remise en question de ses façons de faire se dessinait en même temps qu'émergeaient des attentes, en provenance de la société civile, relatives aux enjeux touchant la démocratisation et la participation. En bref : ici comme ailleurs, l'État québécois connaît certaines dérives et est aux prises avec des effets de système qui finissent par affecter sa crédibilité et l'efficacité de son leadership.

Les spécificités du cas de l'État québécois

a) *Un État québécois qui doit répondre à une volonté populaire et non équivoque d'assumer son destin comme nation française en Amérique*

Point n'est besoin ici de rappeler longuement les réalités et les caractères fondant cette volonté collective :

- ◆ Comme foyer principal de la minorité francophone, l'État québécois est forcé d'assumer un rôle supplétif et des responsabilités additionnelles par rapport aux autres provinces, avec ses 7,5 millions d'habitants vivant dans un environnement de 250 millions d'anglophones.
- ◆ Ses valeurs et sa culture s'ancrent dans les traditions françaises et catholiques par opposition aux valeurs et aux traditions qui ont cours en milieu anglo-saxon et protestant.
- ◆ L'État québécois vit dans un système fédéral dont la Constitution avec ses réaménagements n'a suscité qu'une méfiance sans cesse croissante entre les deux peuples fondateurs au point de n'avoir jamais reçu, surtout depuis le coup de force constitutionnel de 1982, le consentement d'aucun parti politique québécois ni de l'Assemblée nationale.

- ◆ Son poids démographique et son influence politique ne cessent de diminuer dans un système et à l'intérieur de pratiques fédéralistes où tendent à dominer la méfiance et les simples rapports de force.

L'actuel contour des défis qui se posent aux leaders et aux partis politiques, tant fédéraux que québécois, est constitué des faits suivants :

- ◆ Le système fédéral, dont l'impact le plus pernicieux est son approche unitaire qui se double d'un fonctionnement entretenant la méfiance et la polarisation entre anglophones et francophones, semble incapable de résoudre l'équation des deux peuples fondateurs ;
- ◆ L'existence d'un « Maître chez nous » a marqué et cristallisé à tout jamais la volonté d'un peuple d'assumer pleinement son destin, de disposer des moyens d'assurer son épanouissement, voire d'être partie prenante au concert des nations.
- ◆ L'ancrage de cette volonté populaire s'est déplacé, délaissant une autonomie des provinces devenue de plus en plus illusoire et très risquée, pour se focaliser à tout jamais sur les pouvoirs de son État, principal porteur de ses espérances.

En bref : il faut bien comprendre qu'à défaut de mener à leur terme les débats relatifs aux relations entre les deux peuples fondateurs, le système fédéral et ses pratiques ont vu la volonté du peuple québécois – avec son souci de protéger sa culture française – prendre acte du caractère à la fois illusoire et très risqué de la bataille autour de l'autonomie des provinces. D'où la polarisation sur les pouvoirs de l'État québécois comme voie plus réaliste pour garantir la survie et le rayonnement de la spécificité québécoise et française.

Ce défi que soulève l'inadéquation du statut politique de l'État québécois avec les aspirations du peuple constitue la nouvelle donne ou balise du jeu politique québécois, avec l'obligation morale pour les partis et les leaders politiques de proposer des voies pour sortir d'un cul-de-sac constitutionnel préjudiciable aux intérêts supérieurs du peuple québécois. Ce cul-de-sac serait même préjudiciable aux intérêts du Canada dans la mesure où,

comme cela est souvent évoqué, c'est l'élément francophone qui peut permettre au Canada de préserver sa spécificité par rapport à l'influence et à la culture américaines.

La force d'instinct de tout peuple et de toute nation fait en sorte qu'il y a des limites à ne pas transgresser et un prix à payer pour sous-estimer la puissance des sentiments d'appartenance et de la volonté populaire. La résistance et la patience traditionnelles des Québécois et de leurs partis politiques ont un fondement et des racines profondes. Comme on l'observe sur la scène internationale avec, par exemple, l'émergence des contre-sommets qui accompagnent les rencontres des puissants de ce monde, faire la sourde oreille aux revendications populaires et recourir de façon inconsidérée à la contrainte et aux rapports de force dans l'exercice des pouvoirs étatiques ont des conséquences.

Ce qui semble tomber sous le sens, c'est que tôt ou tard un changement devra intervenir dans l'esprit et les règles de jeu régissant les rapports entre les deux ordres de gouvernement. À cet égard, quelques constats tirés du rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, présidée par le juge Thomas Tremblay en 1956, méritent d'être rappelés :

Le problème des cultures et le fédéralisme sont en quelque sorte corrélatifs. La dualité des cultures est la donnée centrale du problème politique canadien, quel que soit l'angle sous lequel on l'aborde. Deux grandes communautés d'origine et de culture différentes forment son composé humain et entendent l'une et l'autre vivre selon leur conception propre et, d'une génération à l'autre, conserver leur identité. Le phénomène est d'autant plus irréductible que, à la différence des cultures, correspond une différence de religion. Ce fait domine l'histoire du pays depuis bientôt deux siècles et a conditionné toutes les grandes étapes de son évolution constitutionnelle.

Si, comme c'est son aspiration légitime, le Canada doit donner éventuellement naissance à une authentique « nation » dans le sein de laquelle les deux groupes vivront en amitié et trouveront à s'épanouir, le rôle de la province de Québec en tant que foyer national et centre politique premier de l'une des deux cultures en présence en est un de toute première grandeur, dont elle doit elle-même prendre

conscience, mais dont le reste du pays a aussi tout intérêt à ne pas sous-estimer la primordiale importance, en regard notamment des États-Unis et du puissant foyer de culture qu'ils sont aujourd'hui devenus. Si dans la phase de transition que traverse le monde, le Canada veut être un facteur d'authentique renouveau, il a le plus grand intérêt, non pas à ruiner mais à approfondir son expérience fédéraliste et à en dégager complètement les fruits.

La province de Québec n'échappe pas au sort commun de tous les pays du monde occidental. Ils en sont tous à un moment de leur évolution où ils doivent ré-interpréter leurs concepts traditionnels, l'ensemble des valeurs dont ils sont les dépositaires en regard d'une situation interne et externe dont leur propre génie a créé les causes, mais qui désormais menace de les déborder et du dedans et du dehors. La réalisation de son destin sera œuvre de pensée, œuvre d'hommes conscients (p. 324)

Cette commission, doit-on le rappeler, a inspiré et inspire encore les positions traditionnelles du Québec et de ses partis politiques en matière constitutionnelle. L'annexe II, par quelques extraits, attire l'attention sur l'excellence et la pertinence des analyses contenues dans ce rapport. Un éclairage exceptionnel y est apporté sur les enjeux, l'esprit et les règles qui devraient infléchir la pratique d'un sain fédéralisme au Canada.

Dans la même veine, il vaut la peine aussi de relever d'autres constats formulés cette fois par Jacques Delors, ex-président de la Commission européenne, dans un entretien accordé à la revue *Esprit* (juin 2001), au sujet de la construction européenne et de l'esprit fédératif la caractérisant. Tout en prônant le fédéralisme, voici ce que pense M. Delors :

Je souhaite que la dimension sociale de l'Europe continue à progresser. Mais lorsqu'il s'agit d'aller plus loin, je me retourne vers la nation. Le sentiment d'appartenance à la nation repose entre autres sur le social et l'emploi. Certes il faut lutter contre le dumping social au niveau européen, mais les systèmes nationaux restent différents. Je ne suis pas sûr qu'il faille quitter ce socle d'appartenance à la société et à la nation pour aller de plus en plus vers l'Europe sur ce point (p. 68).

Je suis particulièrement réticent quand il s'agit de déléguer à l'Europe ce qui constitue le cœur de la cohésion nationale et sociale. Il me semble en effet que l'éducation, la santé, la culture, la sécurité sociale et les politiques d'emploi doivent être gardées au niveau national (p. 171).

S'il n'y a plus une réalité nationale fondée sur son histoire et sur le vouloir vivre ensemble, nous n'avons plus de repères. Pour ce qui est de la fédération, je considère que le système fédéral est le seul qui permette d'organiser les compétences et de créer un espace public que les gens comprennent, car ils savent ainsi qui est responsable de quoi dans chaque domaine. La fédération des États-nations veut à la fois assurer l'avenir de l'État-nation dans le contexte mondial actuel et recréer une structure simple et lisible pour la décision et l'action en commun. Je suis pour prendre ce risque, à condition qu'il n'y ait pas une zone de compétences partagées trop forte (p. 172).

b) Un État québécois qui, en raison du partage des pouvoirs avec l'État fédéral, ne peut œuvrer à la solidarité qu'au prix d'un fardeau fiscal accru et de marges de manœuvre plus restreintes

À cet égard, un événement important demeure l'occupation par le fédéral, à l'occasion de la Deuxième Guerre mondiale, des champs fiscaux des provinces. On verra alors le pouvoir fédéral de dépenser devenir le fer de lance d'une concurrence soutenue entre les deux ordres de gouvernement. Depuis, elle n'a fait que s'accroître, avec toutes ses conséquences tant sur le plan fiscal que sur le plan des chevauchements coûteux dans les compétences, les politiques et les programmes.

Quand, en plus, on prend en considération la nature des dépenses fédérales faites au Québec, lesquelles tendent en grande partie à se concentrer en péréquation et transferts pour la sécurité sociale et le chômage, on en vient à constater que sur le plan de l'équité comme de l'efficacité, la présence fédérale demeure fortement discutable. La lourdeur introduite dans les processus de décision n'a d'égal que les incessants contentieux et guerres de tranchées qui accompagnent les interventions communes et qui persistent, peu importe le parti politique au pouvoir. En fin de compte, c'est le citoyen qui écope.

Les constats dressés soit par la Commission sur le déséquilibre fiscal récemment mise sur pied par le gouvernement québécois, soit par la commission Tremblay dans les années 1950, décrivent on ne peut mieux la situation. Ainsi, dans son sommaire exécutif comme dans sa problématique générale, la commission Séguin (2001) sur le déséquilibre fiscal écrit :

Toutes sources confondues, les administrations publiques percevront au Québec des revenus évalués à près de 94 milliards de dollars en 2001-2002. De cette somme, le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec percevront environ 39 milliards, soit une part légèrement supérieure à 41 % du total dans chacun des cas.

Par ailleurs, cette analyse révèle également que le potentiel de croissance des revenus autonomes du gouvernement du Québec est inférieur à celui du gouvernement fédéral en raison, principalement, du fait que ce dernier occupe près de 60 % du champ de l'impôt sur le revenu des particuliers, celui qui présente la croissance la plus élevée (« Sommaire exécutif »).

En premier lieu, la Constitution accorde aux provinces la compétence en matière de santé, d'éducation et de services sociaux, programmes gouvernementaux les plus coûteux. En parallèle, la compétence du Parlement fédéral porte sur des programmes qui sont actuellement moins coûteux, et les dépenses s'y rattachant augmentent plus lentement.

En deuxième lieu, malgré des dépenses d'ampleur et de nature différentes, le gouvernement fédéral et les provinces se répartissent à peu près également l'ensemble des revenus accessibles. De plus, le gouvernement fédéral occupe une place prépondérante à l'impôt des particuliers, qui est l'impôt présentant le potentiel de croissance le plus important.

En troisième lieu, depuis le milieu des années quatre-vingt, on assiste à une diminution presque continue de la part relative des transferts fédéraux dans le financement des provinces. Le Québec et les autres provinces en ont unanimement dénoncé le caractère unilatéral et discrétionnaire (p. 4).

En 2000-2001 les revenus autonomes du gouvernement fédéral s'établissaient à 179 milliards de dollars et ceux des provinces à 164 milliards de dollars. Le gouvernement

fédéral percevait ainsi un peu plus de la moitié des revenus autonomes collectés par les deux ordres de gouvernement – soit 52 % –, les provinces en recevant 48 % (p. 8).

Voici, sur les mêmes aspects, ce qu'affirmait la commission Tremblay (1956), il y a maintenant près de cinquante ans :

Depuis 1947, le Québec d'abord de concert avec l'Ontario, puis seul à partir de 1952, a lutté pour sauvegarder le plus possible son autonomie fiscale, mais il a dû payer bien cher sa volonté de demeurer maître chez lui et sa politique de financer ses dépenses grâce à ses propres impôts. Cette lutte ne peut se poursuivre indéfiniment, mais seul pourrait en justifier l'arrêt un règlement général permettant d'assurer au plus grand nombre de gouvernements au Canada leur autonomie fiscale.

Cette fidélité au principe fédératif s'est affirmée avec éclat et au prix de lourds sacrifices précisément au sujet de l'impôt et notamment de la donnée centrale : la question des subventions. Comme les autres provinces, la province de Québec accepte les subventions statutaires prévues par la Constitution. Ces subventions ont été établies en compensation d'impôts dont l'abandon par les provinces était obligatoire : sans cet abandon la Confédération n'eût pas été possible.

Il n'en est pas ainsi des subventions conditionnelles et des subventions fiscales dont le gouvernement fédéral a fait, surtout depuis une vingtaine d'années, un instrument de sa politique constitutionnelle. Ces subventions fiscales sont offertes en compensation d'impôts dont l'abandon par les provinces n'est nullement nécessaire à la stabilité de l'État.

La province de Québec a préféré se priver de revenus importants plutôt que de consentir à un mode de subvention qui impliquerait diminution de son autonomie et abandon de ses prérogatives. En refusant les subventions fédérales, non seulement elle se prive des sommes qui lui sont offertes, mais elle contribue par ses impôts fédéraux à celles dont les autres provinces, moins soucieuses de fidélité fédéraliste, s'assurent le bénéfice.

Un tel état de la situation en matière de relations avec le fédéral et d'esprit fédérateur est à apprécier, précisément, à un moment où l'enjeu de la survie culturelle doit se vivre dans un contexte d'influences et de contraintes décuplées, issues de tout

l'environnement canadien, nord-américain et international. Ainsi se prend la mesure du caractère de plus en plus aigu et urgent que revêt le problème de l'inadéquation du statut politique de l'État québécois, face au devoir de mémoire comme de rayonnement qui incombe à celui-ci comme foyer principal de la francophonie en Amérique.

C'est l'occasion de relever un fait qui est malheureusement le plus souvent tu : l'incroyable effort d'imagination et de dévouement que la classe politique québécoise, tous partis confondus, a dû déployer pour compenser ce déficit de pouvoirs. Les leaders politiques ont, malgré un chômage persistant et marqué, malgré des embûches et des crises à répétition, malgré une pression fiscale plus forte qu'ailleurs, réussi à maintenir et à développer une qualité de vie démocratique, un niveau de cohésion et de solidarité sociale qui constituent probablement l'acquis le plus précieux dont dispose la société québécoise pour faire face aux défis du nouveau millénaire.

Mais l'ensemble des leaders actuels de la société québécoise doivent comprendre que des problèmes identitaires ne peuvent et ne doivent pas être laissés indéfiniment sans solution. On ne peut impunément tolérer encore pendant des décennies une pression fiscale démesurée sur la population et une marge de manœuvre de plus en plus réduite, surtout quand elles tiennent pour une bonne part à une concurrence intergouvernementale persistante et injustifiable. Le choix devient d'autant plus pressant que ne cesse de s'accroître l'ampleur des ondes de choc provoquées par une constitution légale mais non légitime (*Cour suprême dixit*) et par une mondialisation de plus en plus contraignante.

Les leaders – notamment politiques – de la société québécoise, quelles que soient les options de solution envisagées, ne peuvent laisser aux autres, à l'argent ou aux rapports de force le soin de décider du statut politique de l'État québécois. Les rapports de force, la méfiance et l'étouffement fiscal ne sont pas une réponse raisonnable à la volonté populaire de toute une composante majeure d'une fédération. Qui plus est, c'est même leur devoir et leur responsabilité première que de guider, de susciter et de faire émerger dans la population québécoise les choix cruciaux que commandent ces enjeux de survie.

c) *Un État québécois qui dispose d'atouts des plus stratégiques*

L'État québécois, confronté aux mêmes effets de système et souffrant des mêmes dérives que les autres États occidentaux, a néanmoins su naviguer de façon remarquable dans l'équilibre à trouver entre la logique économique et la logique sociale. Tout au moins soutient-il fort bien la comparaison au sein de l'ensemble des États occidentaux. Ainsi, l'État québécois et sa société peuvent se vanter :

- ◆ de disposer d'une vie et de pratiques démocratiques exceptionnelles, affranchies financièrement parlant des groupes d'intérêts quels qu'ils soient et déjà très ouvertes aux débats ;
- ◆ de disposer, avec leurs multiples sociétés d'État et leurs institutions coopératives, d'un réseau qui a permis que s'institutionnalise un entrepreneuriat québécois valable et moderne, donnant lieu à une économie mixte et à un capitalisme à visage social ;
- ◆ d'avoir une tradition de concertation, avec des agents de la vie économique très sensibles et ouverts aux enjeux sociaux et communautaires comme aux débats.

Ce sont là des avantages d'une importance à ne pas sous-estimer, des acquis précieux qui représentent des atouts majeurs dans une société soumise aux ondes de choc de la compétitivité internationale et dans cette ère où les technologies de traitement et de circulation de l'information voient la démocratisation de l'information – comme celle des institutions – devenir un facteur de plus en plus déterminant.

Pour peu que l'on soit conscient de la force et de la portée des effets de système, le Québec qui a vu son système politique s'affranchir depuis belle lurette des intérêts des groupes industriels ou financiers, grâce au financement de ses partis politiques par le peuple, peut certes prétendre être un chef de file en la matière. Toutefois, sans des correctifs institutionnels majeurs, il ne saurait guère profiter de cette avancée. Il ne pourrait pas non plus espérer tirer encore un meilleur parti des atouts dont il dispose en matière de vie démocratique.

d) Un appareil et un leadership d'État qui ont néanmoins besoin d'un renouveau

C'est ici l'occasion de relever et de souligner à nouveau certains constats importants. Ainsi, ce que l'on appelle le leadership de l'État, la volonté politique, est une réalité qui s'est beaucoup institutionnalisée avec le développement des organisations et du phénomène bureaucratique. Il faut donc prendre acte du fait que les changements à opérer sont surtout liés aux normes, aux procédures et aux règles régissant l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des organes et rouages de l'État. C'est le gouvernement ou le Conseil des ministres qui est en fait la plaque tournante et l'animateur principal de tout cet appareil. Au gouvernement incombe donc la responsabilité principale de veiller aux aspects politiques, démocratiques et administratifs, au suivi du sens et de la direction du développement de l'appareil de l'État, ainsi que de l'évolution des rapports entre l'Assemblée nationale, les ministères et les organismes sous leur tutelle.

Or, sous cet angle spécifique du rôle et des façons d'assurer la gouverne des affaires de la société, l'État québécois est, comme nous l'avons déjà précédemment mentionné, aux prises avec un développement plutôt ponctuel et anarchique de ses activités. L'appareil de l'État québécois est ainsi devenu, avec sa bureaucratie, une organisation de grande taille et d'un poids tel qu'il doit résoudre des problèmes que nous jugeons utiles de souligner à nouveau :

- ◆ celui d'une telle ambiguïté entre les activités de la gouverne, d'une part, et les activités d'administration et de prestation de services, d'autre part, qu'il devient très difficile de savoir lesquels, des besoins des administrations ou des besoins des citoyens, priment dans le recours et l'usage des pouvoirs de l'État. En d'autres termes, semble insidieusement s'être opéré un éloignement, un décentrage de la sensibilité de l'appareil en regard de son objectif principal, à savoir les besoins réels des citoyens, l'état des droits et les conditions de la citoyenneté ;
- ◆ celui de la prédominance de visions plutôt sectorielles, fragmentées et de court terme du développement au sein des administrations, des ministères comme des missions ;

- ♦ celui de la concentration excessive des pouvoirs, des moyens et des capacités d'intervention dans le développement et de son corollaire, le phénomène majeur de dépendance qui touche non plus seulement des individus et des groupes sociaux, mais presque tout l'ensemble des entreprises et organisations de la société. D'où la nécessité de changements pour plus d'oxygène et de meilleures conditions afin d'accroître les initiatives de prise en charge et de responsabilisation ;
- ♦ celui d'une certaine perte de crédibilité et de légitimité liée à un dialogue social et à des choix de société fortement dominés par la vision économique des enjeux et par une participation qui tend à privilégier surtout les grands agents de la vie économique. D'où une perception de l'institution vue comme porteuse des impératifs de la vie économique plutôt que des droits humains et sociaux.

En définitive, l'évolution du rôle et des façons de faire de l'État québécois comme des autres États s'est accompagnée d'une emprise telle, sur l'ensemble des institutions et domaines de la vie sociale, que sa réforme est devenue en quelque sorte un préalable incontournable ou un passage obligé pour espérer une conduite et un accompagnement efficaces des transitions sociales.

Dans une société de plus en plus informée, qui revendique avec de plus en plus de force la démocratisation et la transparence non seulement des États, mais aussi des organismes internationaux et des grandes entreprises tant publiques que privées, il semble bien que la voie traditionnelle des changements conçus en vase clos et décrétés d'autorité soit dorénavant devenue improductive à bien des égards. En toile de fond, on peut constater que les options en la matière commencent à être claires : ou l'aptitude de l'État au dialogue et à l'écoute avec l'ensemble des acteurs sociaux s'accroîtra, ou de nombreux joueurs et acteurs sauront faire entendre leurs voix en marge des institutions existantes.

Tels sont quelques repères généraux à partir desquels nous avons dégagé les orientations qui suivent et dont nous croyons qu'elles peuvent conduire à un renouvellement du leadership comme du profil de comportement de l'État québécois, et ce, en fonction des défis qui se posent en ce début de nouveau millénaire.

Voies pour un leadership plus efficace de l'État québécois

Les orientations et les propositions qui suivent visent la création et l'émergence d'un leadership de l'État québécois tenant compte des enjeux et des contraintes de développement qui pèsent sur le devenir de la société québécoise. Encore importe-t-il de rappeler que ce leadership s'étant beaucoup institutionnalisé son adaptation aux défis du présent contexte passe par des aménagements nouveaux touchant les relations des divers organes de l'État entre eux et par rapport aux multiples composantes de la société civile.

Un nécessaire recentrage sur les activités de gouverne

Déjà en 1970 le ministre des Finances de l'époque, M. Raymond Garneau¹, faisait état de certaines faiblesses importantes caractérisant le fonctionnement du Conseil des ministres et le développement de l'appareil de l'État québécois. On attirait alors l'attention sur un certain nombre de tendances avec leurs conséquences. On relevait notamment :

- ◆ une surcharge excessive du Conseil des ministres, principale plaque tournante de tout l'appareil, ce qui ne pouvait qu'affecter tout le fonctionnement de l'Assemblée nationale et des autres administrations au sein de l'appareil de l'État ;
- ◆ une tendance à soumettre à des règles et à des tutelles uniformes tout un éventail d'organismes aux activités et aux productions pourtant fortement diversifiées, prenant appui sur des cultures, des logiques et des réseaux d'acteurs fort différenciés ;
- ◆ le fait que les urgences et les problèmes courants des administrations dictaient les politiques et les priorités, monopolisant le Conseil des ministres, au détriment des besoins réels des citoyens et groupes sociaux ainsi que des priorités commandées par les grands enjeux de société ;

1. Discours de présentation du projet de loi de l'administration financière, Raymond Garneau, Assemblée nationale du Québec, 1970.

- ◆ la nécessité d'opérer une révision en profondeur du statut et des règles du jeu devant régir les rapports des ministères et administrations, de façon à responsabiliser davantage les gestionnaires et à simplifier le contrôle par les autorités compétentes ;
- ◆ la nécessité de recentrer le fonctionnement du Conseil des ministres et de l'Assemblée nationale autour de la conception des politiques, de leur suivi et de leur évaluation, et d'instaurer un contrôle *a posteriori* plutôt qu'*a priori* des administrations et de leur gestion.

Ce modèle extrêmement lourd et centralisé, surchargeant de façon excessive et anormale le Conseil des ministres et les administrations, ne semble guère avoir évolué dans les directions envisagées au cours des décennies qui ont suivi. C'est plutôt le contraire qui semble s'être produit, avec comme résultat un Conseil des ministres encore plus submergé par les besoins de ses administrations et une Assemblée nationale contrainte à voter les lois qui lui sont proposées.

Le contexte actuel semble appeler avec une certaine acuité des changements dans ce profil. Ces changements iraient dans le sens d'un certain retour du balancier, c'est-à-dire que l'État se redéploierait davantage en direction de la subsidiarité et d'une implication plus large de la société civile. Là est la voie pour contrebalancer la tendance de l'État à tout centraliser et contrôler, avec ses effets de dépendance et aussi de substitution aux initiatives des acteurs de la société civile. Là est aussi la voie pour assurer un sain rééquilibrage des charges comme des responsabilités, et conduire à une revalorisation du rôle des communautés naturelles d'appartenance.

Car, nous l'avons déjà mentionné, s'il est une leçon qui subsiste du passage à l'industrialisation et à l'urbanisation, c'est bien celle de l'affaiblissement du rôle et de l'importance des communautés naturelles d'appartenance que sont la famille, l'école, la paroisse, la petite entreprise, la ville, la région. Autant de lieux, voire de valeurs collectives, dont l'immense potentiel de médiation, de solidarité et aussi de flexibilité reste grandement négligé et sous-exploité. À cet égard, une véritable décentralisation des pouvoirs comme des responsabilités devient une condition *sine qua non*.

Sans doute devra-t-on envisager un délestage d'activités vers des administrations à statut public ou privé, et vers les régions ou MRC. Ici s'impose cependant une autre considération de grande importance : une véritable décentralisation, contrairement à ce qui tend à caractériser les faits et gestes actuels en la matière, doit aller au-delà d'un transfert qui ne tendrait qu'à vouloir faire des acteurs régionaux des « administrateurs délégués » à la solde des seules visions de l'État, de ses programmes et de ses moyens d'intervention. Il s'agit là surtout d'un simple déplacement de lieu pour la gestion d'activités ou la prestation de services. Cette approche à elle seule ne saurait engendrer une véritable dynamique de revalorisation et de responsabilisation des communautés naturelles d'appartenance et du pouvoir régional.

Seuls de réels transferts de compétences accompagnés des responsabilités et des ressources appropriées peuvent mener à une reconfiguration valable du pouvoir des régions. Autrement dit, à une reconfiguration où les partenaires régionaux pourraient prendre en charge de nouvelles responsabilités, et être en mesure de répondre, sans avoir à passer chaque fois par Québec, aux volontés d'entreprendre et de s'engager de leurs commettants. De plus, le sérieux d'une telle décentralisation exigerait un préalable important : celui de la négociation d'un pacte social et d'une vision relativement consensuelle du partage des compétences et des charges, face aux défis régionaux, urbains et ruraux. Il faut comprendre que ce préalable est ce qui pourrait donner son plein sens à un pacte fiscal dont on voudrait bien qu'il ait une portée significative. Sans décentralisation dans un tel esprit, les efforts de revitalisation des institutions communautaires et des dynamismes régionaux et locaux n'auront qu'une efficacité des plus limitée.

Un effort urgent s'impose donc pour préciser les conditions menant à un recentrage approprié de l'État québécois sur les activités de gouverne, ce qui implique un délestage d'activités au profit d'une véritable décentralisation. Ces activités de gouverne sont celles qui concourent précisément à la prise de décision des politiques – ou *policy making* –, et impliquent surtout des activités liées à la planification et aux visions d'ensemble du développement,

à l'évaluation et au suivi des activités, à la concertation et au dialogue social. Cette démarche devrait être l'occasion de clarifier un certain nombre de points, dont :

- ◆ l'évidente nécessité d'inscrire toute évaluation et toute révision de la structure des activités de l'appareil d'État – étant donné la multiplicité des organismes concernés – dans une perspective de véritable décentralisation, et non dans une simple optique de rationalisation administrative ou de démarche purement intérieure à l'appareil ;
- ◆ les normes devant régir les rapports entre le palier politique et le palier administratif de l'appareil, comme entre l'Assemblée nationale et l'exécutif ;
- ◆ les règles devant régir les rapports entre les activités de gouverner, de préparation, de suivi et d'évaluation des politiques versus les activités d'exécution et de prestation de services, y compris les mécanismes de contrôle et de reddition de compte qu'elles impliquent.

Telle est une première condition importante pour avoir un État québécois plus centré sur les grands enjeux de société, en mesure d'envisager les changements sociaux et de mieux accompagner les transitions sociales.

Une refonte des missions essentielles de l'État

Nous avons déjà relevé que dans l'ensemble des institutions la spécificité de l'État consistait à veiller à la stabilité et à la solidarité sociale, de même qu'à la protection et à la promotion des droits humains et sociaux. Nous avons aussi mis en relief une tendance commune des États – à quelques nuances près – à privilégier de plus en plus, pour assurer ces droits, une approche et une vision propres à l'économie marchande tant en matière de production, d'emploi, d'investissements qu'en matière d'infrastructures et de services publics, de sécurité sociale, voire d'éducation.

Nous avons aussi relevé le fait que l'État était aux prises avec les problèmes communs aux grandes organisations, avec leur bureaucratie et un type de culture administrative qui s'inspire des règles et des valeurs en usage dans les grandes entreprises industrielles. Tel est à tout le moins ce que tend à refléter, par exemple, l'influence prépondérante exercée par le ministère des Finances,

le Conseil du trésor, le Discours du budget, les procédures budgétaires et comptables dans tout le fonctionnement de l'appareil. Ceux-ci ne sont-ils pas devenus les rouages déterminants de la gouvernance des affaires de la société, voire des choix et décisions les plus stratégiques ?

Or, voilà qu'avec la conjugaison des chocs liés à la mondialisation et aux technologies c'est tout l'ensemble des paramètres et des mécanismes traditionnels de régulation en matière de production, d'exploitation des ressources et d'environnement, d'emplois, d'investissements, de sécurité sociale et de répartition de la richesse qui est bouleversé en profondeur. De plus, les interdépendances et les interactions des réseaux et des secteurs traditionnels de la vie communautaire se décuplent, autant en ce qui concerne les secteurs industriels, commerciaux et financiers que sur les plans international, national et régional.

Le terrain d'exercice des missions essentielles de l'État a changé du tout au tout. Avec une population plus instruite et mieux informée, les organismes et les associations de la société civile ont proliféré et tout leur réseau s'est métamorphosé, avec des besoins, des attentes et exigences nouvelles. De nouveaux acteurs sont apparus avec des revendications et des moyens d'action renouvelés. Les frontières des missions traditionnelles de l'État, comme leurs interrelations, se sont modifiées à un degré appelant une révision en profondeur des paramètres devant régir leur encadrement, leur philosophie de gestion et leurs compétences. On a vu évoluer le rôle de l'État, qui est passé d'une mission initialement centrée sur la protection du territoire, la justice et l'ordre social à un élargissement progressif vers le développement économique, social, culturel, régional. On constate maintenant que la promotion et la protection des droits humains et sociaux passe dorénavant par de nouveaux rapports et de nouvelles relations entre les diverses missions de l'État comme entre les divers secteurs ou domaines du développement.

À cet égard et dans le cadre d'un certain renouvellement des balises de la gestion comme des compétences de ces missions, des préoccupations communes doivent inspirer la démarche, dont :

- ♦ les interactions de la vie économique et de la vie sociale et la quête d'une meilleure complémentarité entre ces deux secteurs ;

- ◆ l'urgente nécessité de la responsabilisation, de l'écoute et de la concertation avec les partenaires sociaux ;
- ◆ les nouvelles exigences de démocratisation et de transparence qui se posent à l'ensemble des institutions de la vie communautaire, tant publiques que privées ;
- ◆ la contribution de chaque mission aux grands objectifs sociaux : d'égalité des chances, de répartition de la richesse, de respect des droits humains et sociaux, de développement du sens social et de la solidarité.

De plus, pour chacune des trois missions suivantes, à savoir « économique », « sociale » et « éducative », des métamorphoses majeures sont survenues et certains aspects doivent être examinés. Ainsi, à titre indicatif :

- ◆ pour la mission « économique », des mutations importantes demandent qu'on prenne acte de certaines métamorphoses importantes. L'entrepreneuriat s'est grandement institutionnalisé au point de devenir de plus en plus une affaire de projets communs et collectifs, de relations entre institutions et corporations, d'administrateurs plus que d'entrepreneurs individuels. De même, les entreprises de grande taille, en raison de la portée de leurs décisions et de leurs activités, tendent de plus en plus à s'apparenter à un service d'intérêt public, jouant en réalité un rôle comparable à celui d'un organisme ou d'un service d'intérêt public. Des changements majeurs sont intervenus aussi dans les pratiques et dans les circuits financiers : dans le rôle de l'épargne avec les fonds de pension, dans le rôle des marchés financiers et des investissements étrangers avec leurs effets sur les finances publiques, sur le financement de la production et des entreprises, comme aussi sur la propriété des entreprises nationales et du patrimoine industriel ;
- ◆ pour la mission « sociale » qui, outre les programmes de sécurité sociale, comporte une bonne part d'activités consistant à fournir des services publics (hôpitaux, services sociaux et communautaires, logement social, etc.) deux obligations semblent se poser avec une certaine urgence : d'une part, assurer une plus grande transparence à l'égard de ce que l'on pourrait appeler les coûts découlant du caractère universel,

et « en apparence » gratuit, des productions et services ; d'autre part, considérer l'urgence de démontrer les contributions économiques attribuables aux activités sociales, par des efforts sérieux d'évaluation, de vulgarisation et de diffusion auprès des citoyens et usagers. En d'autres termes, le flou des rapports de la vie économique avec la vie sociale commande que des efforts importants soient consacrés à jauger la contribution réelle des dépenses publiques et sociales à la vigueur et à la rentabilité de l'économie marchande ;

- ◆ pour la mission « éducative et culturelle » qui est au cœur du problème identitaire et de l'intégration sociale, tant sous l'angle individuel que collectif, semble se poser la question de savoir jusqu'où, par exemple, il est pertinent de voir la rationalité purement utilitaire et les préoccupations économiques influencer de plus en plus tout l'environnement des milieux scolaires et universitaires ainsi que de la R-D. De même, jusqu'où la formation professionnelle et technique doit-elle être permanente et associer étroitement les associations à toute sa gestion ? Quand on sait à quelle vitesse les changements interviennent dans les enjeux, les facteurs et les conditions de la croissance et du développement, dans les profils de besoins, de production et d'emplois, n'y a-t-il pas, surtout au regard des générations montantes, une précaution à prendre face à la tendance qui consiste à vouloir éduquer et former en proposant des profils éducatifs trop pointus et des profils de formation pour des emplois déjà en déclin ?

La mention de tous ces aspects n'a d'autre but que d'illustrer la nécessité d'une saine refondation des missions essentielles de l'État québécois, refondation qui devrait s'inscrire autour d'un certain nombre d'enjeux communs en tenant compte des mutations importantes intervenues dans les composantes et chez les acteurs des divers domaines du développement.

Une participation accrue de l'Assemblée nationale dans les débats

Point n'est besoin d'insister sur l'ampleur des grands enjeux de société auxquels doit répondre l'État québécois. Qu'il nous suffise de rappeler que, comme les autres États, l'État québécois doit faire

face aux ondes de choc cumulées de la mondialisation, des technologies et d'un paysage social comportant des risques de tensions sociales accrues. Comme les autres États, mais avec des nuances importantes, l'État québécois est interpellé sur plusieurs plans : dans sa capacité à préserver les acquis sociaux face aux tendances de l'économie à générer des exclus et des inactifs ; dans son statut politique et comme instrument d'affirmation nationale au sein du fédéralisme canadien ; dans l'espace qu'il occupe à l'intérieur de la vie communautaire et individuelle et où il devient de plus en plus asphyxiant ; dans sa faible capacité de mobilisation et d'écoute où sa sensibilité tend surtout à se manifester pour les grands agents de la vie économique, pour les projets à caractère massif ou, encore, lors de manifestations bruyantes.

Pourtant l'État québécois, comme les autres, est placé devant toute une série d'enjeux, tout aussi importants les uns que les autres pour le devenir de la société québécoise, au point que dorénavant ses choix comme ses décisions devront passer par des débats préalables. En d'autres termes, éviter ces débats reviendrait à se condamner d'avance à maintenir dans une relative obscurité le « contrat social » et toute vision partagée du devenir de la société québécoise. Les faits entourant le récent Sommet des Amériques, comme aussi les rencontres internationales des grands de ce monde, attestent pourtant qu'il y a des limites et des coûts liés au refus persistant « de débattre » des grands enjeux du développement, surtout devant une forte revendication de l'opinion publique et de la société civile. Que penser alors quand « des acteurs actuels et majeurs du système », comme les parlementaires à l'occasion du Sommet des Amériques tenu à Québec, tiennent à exprimer leur étonnement d'être exclus de négociations qui touchaient pourtant des objets aussi essentiels que les règles du jeu du commerce entre pays et nations ?

Tout se passe un peu comme si, au sein même de l'institution porteuse des valeurs centrales de la démocratie, ses acteurs principaux avaient perdu la notion de ce qui constitue la règle d'or de toute démocratie : la valeur de toute décision fondée sur la volonté populaire, qui constitue la clé stratégique pour mobiliser et solidariser les groupes sociaux. En réalité, ce qui semble échapper aux acteurs politiques, c'est toute la valeur pédagogique,

libératrice des tensions et des frustrations et mobilisatrice des volontés, qui est inhérente aux débats. Ceux-ci sont l'occasion de conscientiser et de sensibiliser aux affaires de la société, donc de mieux entrevoir un sens, une direction dans le développement de la société, avec un effet positif sur les revendications. Ils permettent aussi de faire émerger les zones consensuelles et, par là, d'accroître l'efficacité comme la portée des décisions, tant sous l'angle de la volonté des groupes de s'impliquer que sous l'angle de l'éventail des moyens et solutions à envisager pour résoudre les problèmes.

Déjà nous avons signalé que sur le plan démocratique le Québec disposait d'atouts stratégiques exceptionnels, liés à la qualité de ses pratiques et de sa vie démocratique. Cela n'empêche pas, en contrepartie et sous cet angle de l'ouverture et de la participation de son Assemblée nationale dans les débats sur les grands enjeux de société, que l'État québécois laisse voir une pratique comparable à celle des autres, à savoir qu'il tend effectivement à confiner son Assemblée nationale dans un rôle de « faire-valoir » face à l'exécutif. Pour tout dire, l'Assemblée nationale comme lieu par excellence et reconnu de débats importants, ouverts et majeurs sur les grands enjeux de développement et de société reste malheureusement une réalité encore virtuelle et potentielle.

Pourtant, la nature et l'importance des enjeux de développement et de société justifieraient et commanderaient qu'on mette davantage à contribution l'Assemblée nationale. À cet égard, en plus de disposer d'un pouvoir d'initiative important en matière de débats, l'Assemblée nationale se devrait, par la formule des commissions mixtes, élargies ou spéciales – à l'image par exemple de la commission Bélanger-Campeau – ou par d'autres formules, de concevoir et de favoriser la tenue périodique d'activités et de débats exceptionnels sur de grands enjeux de société. À cet égard et à titre indicatif, certains objets devraient même être examinés en priorité et avec une certaine urgence. Pensons par exemple à :

- ♦ la réforme de l'appareil de l'État québécois, y compris les aspects du statut politique, du suivi des relations fédérales-

provinciales, des missions de l'État et de la décentralisation au profit notamment des communautés régionales, urbaines et rurales ;

- ◆ l'état des lieux en matière de droit au travail ;
- ◆ la question des investissements en économie sociale et dans les emplois de proximité pour la revitalisation des régions, communautés urbaines et rurales, de même que pour la lutte contre l'exclusion.

Telle est une autre orientation qui pourrait conduire à un véritable renouveau des règles comme de l'esprit guidant les relations entre le Parlement et l'administration gouvernementale, comme celles entre l'État québécois, ses corps intermédiaires et ses citoyens. Pourrait en découler toute une dynamique de bonification et de valorisation du métier politique et de ses pratiques, du leadership de l'État et de son aptitude à mobiliser, de sa gestion et de sa fonction publique, avec, en plus, la probabilité raisonnable de voir certains débats sortir de l'ornière des polarisations idéologiques.

Un renouveau du dialogue social et de la concertation

Un survol de la situation en ce domaine tend à révéler les principaux points suivants :

- ◆ un caractère plus ponctuel que permanent des pratiques ;
- ◆ un certain recul des organismes généraux de soutien incarnés dans les années 1960 par le Conseil d'orientation économique, puis dans les années 1970 par le Conseil de planification et de développement ;
- ◆ une représentation des groupes sociaux qui tend fortement à se polariser et à s'incarner dans les principaux acteurs de la vie économique, soit le patronat et les syndicats ;
- ◆ une certaine monopolisation du processus par l'État, avec sa vision des priorités ;
- ◆ des résultats dépendant surtout des fonds publics et des engagements de l'État.

À l'évidence, l'ensemble des conditions du dialogue social se sont métamorphosées au point de nécessiter des ajustements importants dans les structures comme dans les pratiques traditionnelles de la concertation et du partenariat. Plusieurs facteurs commandent une telle restructuration.

D'une part, l'importance prise par les aspects internationaux, continentaux et nationaux du développement pour l'ensemble des acteurs de la société demande qu'on organise et qu'on fonde le dialogue social sur des bases dépassant les grilles traditionnelles d'analyse et de référence à la base des stratégies de développement des secteurs. Le nouveau contexte exige qu'on aille vers des visions qui s'inscrivent dans des approches englobant les dimensions internationale et continentale, tout autant qu'intersectorielle, interindustrielle, interprofessionnelle. De même, la complémentarité incontournable entre la vie économique et la vie sociale commande que l'on dépasse l'opposition traditionnelle qui semble exister entre les interventions du secteur public et les dépenses publiques, comparativement à celles du secteur privé.

Par ailleurs, sur le plan de la représentation et de la participation, force est de reconnaître que de nouveaux acteurs et de nouveaux joueurs sont présents dans le décor, entraînant un dépassement du traditionnel tandem patronal-syndical. C'est le cas, par exemple, de la représentation des petites entreprises, des inactifs, chômeurs et exclus du marché du travail, des consommateurs, des régions, du monde rural, de diverses catégories sociales qui sont sous-représentées, comme les communautés culturelles, les femmes, les jeunes, les travailleurs autonomes, etc. Ces nouveaux acteurs dont l'action, pour certains, dépasse souvent le plan local et régional pour rejoindre le plan national et international se sentent concernés par les multiples débats et tiennent à y être parties prenantes.

L'efficacité du changement décrété d'autorité et sous la contrainte des rapports de force semble avoir atteint un seuil critique. L'ouverture aux débats pour faciliter et soutenir la formulation des politiques, conjuguée avec une pratique renouvelée de la concertation, s'offre donc comme une orientation et une solution

alternative valable à privilégier. Négliger cette ouverture, c'est continuer de paver la voie à la contestation et à l'expression des revendications en marge des institutions existantes.

Des efforts urgents d'évaluation des systèmes de comptabilisation, de modélisation et de traitement de l'information

Le portrait de l'évolution du Bureau de la statistique du Québec (BSQ) et du Système de comptabilité nationale du Québec révèle les faits suivants :

- ◆ la mainmise, jusqu'à tout récemment, du ministère des Finances sur le Bureau de la statistique ;
- ◆ un rétrécissement des compétences du BSQ au volet surtout démographique ;
- ◆ une dépendance marquée à l'égard de Statistique Canada pour les approvisionnements en données ;
- ◆ peu d'innovation, sur le plan des grands systèmes d'information, de comptabilisation comme sur celui des modèles d'évaluation.

C'est précisément à l'heure où le facteur « information et son traitement » revêt un caractère des plus stratégique qu'il importe d'évaluer les conséquences de cette évolution vraiment modeste. Au regard du « Maître chez nous » et des aspirations qui le sous-tendent, des décisions d'orientation et d'investissement de l'État, toute l'alimentation du dialogue social et l'aptitude à soupeser les enjeux de long terme, et par voie de conséquence les grands choix et les décisions de développement subissent en définitive les contrecoups d'une faiblesse aussi stratégique.

Plusieurs facteurs militent en faveur de cette évaluation des outils de collecte, d'analyse et de traitement de l'information : par exemple la multiplication et le développement des centres publics et privés d'expertise et d'évaluation, les capacités technologiques nouvelles, les possibilités de réseautage et d'accès aux centres internationaux d'expertise. La justifient, aussi, l'éclatement des frontières entre les disciplines scientifiques, les professions et les métiers, entre les branches et filières industrielles, etc.

Mais un facteur encore plus significatif que les autres commande cet effort : c'est celui de l'évolution et de la mouvance des concepts et conceptions à la base des systèmes et dont on sait qu'ils varient selon que domine la vision économique ou une vision plus sociale des réalités. Nous avons d'ailleurs déjà insisté sur cette mouvance, en indiquant comment, selon que c'est la vision économique ou la vision plus sociale des réalités qui prime, se modifient par exemple les conceptions relatives au travail, à l'emploi, aux investissements, etc. Or, cela vaut tout autant sur le plan de la normalisation qui régit les systèmes de comptabilité, les postes devant figurer aux bilans, la construction des modèles d'évaluation. En raison donc de cette mouvance, en tenant compte du fait que la confrontation de ces deux logiques se vit au quotidien au sein de l'État, qu'elle explique et est précisément au cœur des difficultés de décloisonnement des visions comme des rapports entre les missions, les ministères et les administrations, on comprend mieux toute l'importance et le caractère éminemment stratégique de cet effort d'évaluation à consacrer aux outils et aux systèmes de base de l'information.

À cette orientation est liée la possibilité de disposer d'outils, d'instruments et de modèles capables de rendre compte de la valeur ajoutée par les investissements sociaux à la vie économique et à l'économie de marché. De la même façon, on pourrait aussi espérer pouvoir mieux mesurer et quantifier le fameux phénomène d'externalisation des coûts et des effets sociaux liés au fonctionnement de l'économie marchande. Enfin, c'est non seulement le leadership de l'État mais aussi celui de l'ensemble des acteurs sociaux qui bénéficieraient et profiteraient d'une capacité inédite d'anticiper et de voir venir les changements et les transitions.

Une démarche de redéploiement très ouverte aux partenaires sociaux

L'annexe III contient un portrait historique et une chronologie illustrative et indicative des efforts de réforme administrative au sein de l'État québécois depuis les années 1940. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut dégager certaines tendances. Le survol des principaux efforts conduit aux grands constats suivants :

- ♦ Hormis la commission Tremblay sur les problèmes constitutionnels, qui remonte aux années 1950, on n'observe

aucune démarche d'examen englobant à la fois les besoins d'ensemble de la société et le partage des compétences et des responsabilités entre les trois échelons de gouvernement, soit le fédéral, les provinces et les municipalités, avec les aspects constitutionnels, légaux, financiers et fiscaux que cela implique.

- ◆ Plusieurs commissions d'enquête ou d'études ont été mises sur pied, mais avec pour objet le développement d'un secteur donné, par exemple les commissions Parent pour l'éducation, Castonguay-Nepveu et Rochon pour la santé et les affaires sociales.
- ◆ Toute une panoplie de comités et groupes de travail se sont penchés sur des préoccupations plus intérieures à l'appareil, avec un accent mis sur les aspects techniques de la gestion et de l'efficacité dans l'utilisation des ressources humaines et financières.
- ◆ Une influence certaine des initiatives fédérales est aussi à constater. Ainsi, la commission Tremblay est née dans les années 1950 un peu en réaction à la commission Rowell-Sirois du fédéral (1937-1940); la création du Conseil du trésor, du Contrôleur des finances et du Vérificateur général, en 1970, a eu lieu à la suite du rapport Glassco sur l'imputabilité au fédéral; la promulgation de la nouvelle Loi de la fonction publique en 1979 et l'implantation de l'évaluation se sont faites sous l'impulsion du rapport Lambert présenté au gouvernement fédéral en 1978.

Un constat dominant tend à se dégager de ce portrait : l'évolution de l'appareil de l'État québécois semble plutôt dictée par les événements et la conjoncture et obéir à une superposition de retouches aux visées plutôt sectorielles et parcellaires. Qui plus est, son développement semble s'opérer à partir de visions proposées soit par le fédéral, soit par ses acteurs internes ou de sa bureaucratie avec leur conception des priorités ou de ce que sont les enjeux de société et du développement.

Sur le plan de la pensée et de la réflexion, les travaux de la commission Tremblay, surtout réputés et connus pour avoir fondé les positions de tous les gouvernements et partis politiques du

Québec en matière de relations fédérales-provinciales, demeurent encore la seule initiative québécoise d'envergure et la référence en ce domaine. L'ensemble des travaux de cette commission conservent une telle actualité et de telles qualités sur le plan des perspectives, des méthodes et du contenu des analyses que leur mise à jour avec les repères d'aujourd'hui pourrait se révéler une opération aux retombées insoupçonnées. Ainsi, et à titre indicatif, cet effort de mise à jour pourrait engendrer les bénéfices suivants :

- ◆ Cette opération peu coûteuse, pouvant s'effectuer très rapidement, aurait comme résultat final de doter la société québécoise d'une mémoire exceptionnelle sur son histoire et l'évolution de ses enjeux politiques, économiques, sociaux, régionaux, financiers et fiscaux, voire intergouvernementaux et internationaux.
- ◆ Cette mise à jour procurerait rapidement des contenus inédits qui, par leur nature, pourraient servir à alimenter les réflexions et les discussions sur les efforts de réforme de l'appareil de l'État québécois. Elle stimulerait l'ensemble du dialogue social étant donné les visions d'ensemble sur lesquelles reposent ses affirmations et conclusions en matière politique, économique, sociale, culturelle, régionale, financière et fiscale.
- ◆ Elle offrirait l'occasion de recueillir facilement les points de vue et les avis des multiples acteurs et corps intermédiaires de la société québécoise, dont certains d'ailleurs avaient participé dans le temps, par l'intermédiaire de mémoires, aux travaux de cette commission.
- ◆ Elle contribuerait à sortir bien des débats des ornières ou polarisations idéologiques et autres, avec comme contrepartie la possibilité de voir émerger et augmenter le niveau de consensus des groupes sociaux et citoyens québécois sur un certain nombre d'enjeux majeurs de société.

Il s'agit là d'une hypothèse d'action à examiner sérieusement, d'autant plus que, dans le contexte de la mondialisation et de ses enjeux, cette réforme de l'appareil de l'État tend à s'imposer avec une certaine urgence. De plus, comme la démarche de réalisation d'une telle réforme doit être ouverte et impliquer de

façon significative les partenaires sociaux, on voit mal comment on pourrait ne pas exploiter ces précieux acquis que constituent les réflexions de cette commission.

Un rôle et un engagement particuliers devraient être envisagés pour le réseau des universités, tant ce réseau contient un réservoir important d'expertises et de talents. Une telle initiative serait de nature à stimuler les décloisonnements entre institutions, disciplines et professions. On pourrait éventuellement voir les retombées prendre la forme d'un réseau élargi et accru d'instituts ou observatoires aux expertises inédites, avec des statuts multipartites, mixtes ou privés. Le développement et la contribution de ce réservoir de matière grise seraient alors positifs, autant pour les universités que pour toute la société québécoise.

Tels sont des éléments permettant d'entrevoir et de peaufiner un encadrement et une démarche de réforme conciliant simplicité, flexibilité et efficacité.

CONCLUSION

Il nous semble opportun d'aborder cette conclusion en rappelant et en mettant à nouveau en relief que nous sommes en présence d'effets de système qui touchent notamment les institutions de la vie politique, économique et sociale. Les relations entre ces institutions aboutissent à un processus d'accroissement des inégalités et des tensions sociales. Les constats suivants tirés du rapport déjà cité des Nations Unies l'illustrent bien :

À la fin des années quatre-vingt-dix, le cinquième de la population mondiale vivant dans les pays les plus riches se partage : 86 % du PIB mondial, 82 % des marchés d'exportation, 68 % des investissements directs étrangers, 74 % des lignes téléphoniques. [...] Les 200 personnes les plus riches au monde ont vu la valeur de leur patrimoine être multipliée par plus de deux entre 1995 et 1998, pour dépasser aujourd'hui les 1000 milliards de montant cumulé. Les trois plus grosses fortunes du monde possèdent plus que le PNB total du groupe des pays les moins avancés, soit 600 millions d'habitants. [...] En 1993, dix pays assuraient à eux seuls 84 % des dépenses de recherche-développement et

contrôlaient 95 % des brevets déposés aux États-Unis au cours des 20 dernières années. En outre, plus de 80 % des brevets accordés dans les pays en développement appartiennent à des résidents de pays industrialisés (PNUD, 1999, p. 3).

Pour tout dire, on est fort loin de la valeur et de la règle d'or de la réciprocité dans les échanges. À ce titre, si l'on peut parler d'excès ou de dérives pour l'économie de marché, il faut aussi avoir l'honnêteté d'admettre que les États occidentaux, dont l'État québécois, ont tous été et sont encore porteurs, à des degrés divers sans doute, de cette évolution. N'est-on pas alors en présence d'un sérieux problème guettant la principale institution démocratique qu'est l'État, et ce, à la fois sur le plan de la confiance, de la transparence et des pratiques démocratiques ?

Or, ces tendances lourdes sont maintenant en voie de subir une impulsion nouvelle avec un décuplement des conséquences, qui vont du niveau international pour se répercuter jusqu'aux niveaux national et régional. Tout cela en raison des règles et de la façon dont procède la mondialisation. Une contrepartie existe, qui concerne la marge de manœuvre dont disposent les États. En effet, les États risquent tous d'être plus que jamais confrontés à des tensions sociales accrues, contraints à parer aux urgences successives et condamnés à devoir faire usage de la loi et du décret pour imposer d'autorité les adaptations qu'exige le contexte.

En filigrane et derrière ces effets de systèmes, donc, se profilent des enjeux qui ne concernent pas que le prix des céréales et de la tasse de café, mais des enjeux de civilisation :

- ◆ Des enjeux d'État, voire de civilisation : voir la crédibilité et la confiance en l'institution s'amenuiser, et les rapports entre États se fonder sur la concurrence, la compétitivité et les rapports de force, doit interpeller.
- ◆ Des enjeux de solidarité : du mal à l'âme, des laissés-pour-compte, des exclus, des inactifs, des acquis sociaux en voie d'être ébranlés dans leurs fondements, tout cela doit inquiéter.
- ◆ Des enjeux de responsabilisation et d'équité : voir la concentration des pouvoirs engendrer un état de dépendance qui va des individus et de certaines catégories sociales pour atteindre les institutions communautaires, et même les grandes entreprises, dépasse l'entendement.

- ♦ Des enjeux de valeurs et de droits : voir par exemple le droit au travail soumis à la pure logique économique, voir l'État tendre à dire le droit d'après les impératifs surtout de la vie économique, cela doit susciter la réflexion.

Car, après tout, n'est-ce pas la prétention et le discours de tous les États occidentaux que d'être l'institution vouée au respect des droits de l'homme ? Ainsi, devant ce contraste entre le discours et la réalité, peut-on mieux comprendre que le simple citoyen, avec son bon sens coutumier, finisse par être de plus en plus tenaillé par le doute à l'égard de l'État. N'est-ce pas là un leadership d'État qui contribue à laisser les citoyens et les groupes sociaux en manque flagrant de repères ?

Tel est ce qui justifie l'importance de chercher à maîtriser ces effets de système et l'urgence relative de s'attaquer sérieusement au chantier du redéploiement de l'appareil de l'État québécois qui est de plus en plus soumis à de fortes influences externes. Pour avancer vers cette maîtrise et minimiser les résistances, il ne faut pas sous-estimer les effets des institutions sur les comportements tant individuels que de groupe. Il convient de reprendre ici des affirmations faites dans le Rapport mondial sur le développement humain des Nations Unies (1999) et précédemment cité :

Le concept de gouvernance ne se cantonne pas simplement au gouvernement ou à la conduite des affaires publiques. Il s'agit d'un cadre de règles, d'institutions et de pratiques qui établit des limites et procure des incitations concernant le comportement des individus, des organisations et des entreprises (p. 8).

Tous les pays du globe ont besoin de repenser leur politique sociale dans le sens de la redistribution, de l'établissement de filets de sécurité et de la fourniture universelle de services sociaux. Le débat oppose actuellement une approche ciblée et visant à réduire les coûts au minimum, comme au Royaume-Uni et aux États-Unis, et une vision plus universaliste, à l'œuvre dans les pays nordiques et dans plusieurs pays d'Europe continentale (p. 9).

Or, à cet égard, il se trouve que l'État québécois dispose d'atouts et d'acquis précieux qui tiennent principalement à la qualité de sa vie et de ses pratiques démocratiques, comme au type d'entrepreneuriat que ses sociétés d'État et son réseau coopératif ont contribué à développer. À cela doit s'ajouter un autre facteur d'importance : la petite taille de sa population, laquelle, en comparaison avec d'autres États à population beaucoup plus forte, ne peut que simplifier et faciliter la mise en œuvre d'un redéploiement d'envergure. Malgré ces atouts, l'État québécois subit lui aussi certaines dérives institutionnelles qui pourraient, face aux ondes de choc de l'environnement externe, l'empêcher de tirer parti de ces atouts à l'avantage de sa population.

Compte tenu de l'emprise excessive qu'exerce l'État sur l'ensemble des institutions et des domaines de la vie sociale, on en vient à constater que cette réforme revêt le caractère d'un projet de société. Elle constitue un passage obligé pour espérer une prise en charge appropriée des enjeux stratégiques et à long terme du développement de la société québécoise, pour disposer d'une vision plus claire du devenir de la société comme pour aller chercher le surplus de solidarité que le contexte commande. Une telle initiative pourrait-elle devenir l'amorce d'une relance pour une seconde Révolution tranquille ? À première vue, la tâche peut sans doute paraître énorme, tant elle semble requérir des chantiers tout aussi importants les uns que les autres.

À ceux qui pourraient douter, rappelons les multiples chantiers, réalisés en dedans d'une décennie, en matière de laïcité, d'éducation, de santé, de développement économique, régional, culturel et démocratique. Pourtant, on était en ce temps au sortir de la période dite de la Grande Noirceur. Le réservoir de talents était alors plus petit, mais la première révolution ne s'en fit pas moins.

En tant que composante de ces pays les plus riches de la planète, le Québec a une responsabilité accrue qu'il lui faut assumer, un devoir d'agir. Pour remplir cette obligation, il faut qu'émergent et se manifestent, d'abord en provenance de l'État québécois et de ses acteurs majeurs, une prise de conscience à l'égard des enjeux en cause et une volonté correspondante d'agir.

Face à une morosité sociale qui risque de devenir de plus en plus persistante et anémiant, ne vaudrait-il pas la peine de prendre le risque d'une telle initiative, ne serait-ce que pour les générations montantes? Ce pourrait alors être une première impulsion pour une seconde Révolution tranquille dont les retombées feraient sans doute école, comme ce fut le cas pour la première.

Le présent document esquisse des orientations et des voies en vue de favoriser un redéploiement en douceur de l'appareil de l'État québécois, redéploiement dont on sait qu'il devra passer par une démarche et une dynamique largement ouvertes à l'ensemble des partenaires sociaux. Les éclairages qu'il apporte visent précisément à stimuler la volonté d'agir et d'intervenir des acteurs, notamment politiques, face aux défis et aux enjeux majeurs auxquels est confrontée la société québécoise.

ANNEXE I

Portrait indicatif de la croissance de l'appareil de l'État québécois

Tableau 1
Niveau Parlement – Gouvernement

	1960	1970	1981	1991
Nombre de députés	95	106	122	125
Nombre de ministres	18	22	28	30

Source : Extraits des annuaires statistiques du Québec pour les années 1960, 1970 et 1981, puis de la liste du Conseil des ministres de 1991, émanant du Conseil exécutif.

Tableau 2
Croissance cumulative des ministères et organismes

Organismes	Période			
	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989
Ministères	17	19	20	123
Organismes	15	47	112	153
Ventilation selon le type d'organisme				
Commission	2	5	17	18
Conseil	–	5	12	16
Offices	–	2	9	22
Régies	5	8	21	24
Tribunaux administratifs	2	4	12	15
Sociétés administratives	3	13	28	43
Sociétés d'État	3	10	13	15
Total	15	47	112	153

Source : Commission parlementaire du budget et de l'administration, Assemblée nationale du Québec, document de travail et de réflexion intitulé *Une Administration publique responsable*, septembre 1992, voir l'annexe I, confectionnée et compilée par Germain Dallaire.

Tableau 3
Croissance de l'effectif de la fonction publique

1960	1970	1981	1991	2000
29 298 ^a	53 700 ^a	60 515 ^a	60 800 ^b	55 491 ^b

Sources : ^a Yves Bélanger et Laurent Lepage (dir.) (1989), *L'administration publique québécoise. Évolutions sectorielles 1960-1985*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 208, tableau 2.

^b Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2000-2001*, Renseignements supplémentaires, p. 119.

Tableau 4
Portrait d'ensemble de l'effectif des secteurs public et parapublic
en 2000-2001

Secteur	Effectif	En %
Ministères et organismes	55 600	13
Réseau de la santé et des services sociaux	162 100	39
Réseau de l'éducation	155 500	37
Entreprises du gouvernement et autres organismes	42 100	11
Total	415 300	100

Source : Conseil du trésor, *Budget de dépenses 2001-2002*, Renseignements supplémentaires, p. 54.

Tableau 5
Ministères avec un effectif de 1000 employés et plus en 2000-2001

Ministère	Effectif
1. Sécurité publique	9 050
2. Revenu	8 294
3. Emploi et Solidarité sociale	6 383
4. Transports	6 369
5. Ressources naturelles	3 504
6. Justice	3 198
7. Relations avec les citoyens et Immigration	2 402
8. Agriculture, Pêcheries et Alimentation	2 162
9. Environnement	1 756
10. Conseil du trésor	1 684
11. Éducation	1 389
12. Finances	1 089
13. Faune et Parcs	1 052
14. Culture et Communications	1 007

Source : Conseil du trésor, *Budget de dépenses 2001-2002*, Renseignements supplémentaires, p. 62.

Tableau 6
A. Croissance des dépenses des administrations publiques
(en millions de dollars)

	1981	1986	1991	1996	1998
Produit intérieur brut au prix du marché					
Au Canada	360 494 \$	511 796 \$	683 239 \$	833 070 \$	901 805 \$
Au Québec	80 765 \$	117 321 \$	155 134 \$	180 199 \$	193 695 \$
Total des dépenses courantes de l'administration fédérale					
Au Canada	70 437 \$	111 732 \$	157 471 \$	161 683 \$	160 676 \$
Au Québec	19 320 \$	26 959 \$	37 735 \$	39 346 \$	38 921 \$
Total des dépenses courantes des administrations provinciales					
Au Canada	67 569 \$	106 409 \$	157 966 \$	174 489 \$	180 531 \$
Au Québec	20 887 \$	31 724 \$	43 070 \$	47 998 \$	49 792 \$
Total des dépenses courantes des administrations locales					
Au Canada	26 120 \$	36 776 \$	54 297 \$	60 333 \$	63 640 \$
Au Québec	7 436 \$	9 356 \$	12 779 \$	14 493 \$	14 487 \$
Dépenses totales des administrations publiques					
Au Canada	164 126 \$	254 917 \$	369 734 \$	396 505 \$	404 847 \$
Au Québec	47 643 \$	68 039 \$	93 584 \$	101 837 \$	103 200 \$
Dépenses totales des administrations publiques (en % du PIB)					
Au Canada	45,5	49,8	54,1	47,6	44,9
Au Québec	59,0	58,0	60,3	56,5	53,3

B. Dépenses publiques par niveau de gouvernement (en %)

	1981	1986	1991	1996	1998
Au Québec					
Fédéral	40,6	39,6	40,3	38,6	37,7
Province	43,8	46,6	46,0	47,1	48,2
Municipal et local	15,6	13,8	13,7	14,2	14,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Au Canada					
Fédéral	42,9	43,8	42,6	40,8	39,7
Provinces	41,2	41,7	42,7	44,0	44,6
Municipal et local	15,9	14,4	14,7	15,2	15,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Données de Statistique Canada fournies par Économetrik National Plus Inc.

Tableau 7
Croissance des dépenses par mission – État québécois¹

Missions	1979-1980	1989-1990	1999-2000
	(en millions de \$)		
Économie et environnement	1 853,4	3 868,3	5 379,1
Santé et services sociaux	5 874,6	13 255,7	19 588,2
Éducation et culture	4 663,5	8 846,3	10 479,7
Gouverne – Justice – Sécurité	2 731,5	6 762,7	3 259,8
Dépenses totales	15 123	32 733	38 706,8
	(en %)		
Économie et environnement	12,3	11,8	13,9
Santé et services sociaux	38,8	40,5	50,6
Éducation et culture	30,8	27,0	27,1
Gouverne – Justice – Sécurité	18,1	20,7	8,4
Dépenses totales	100,0	100,0	100,0

1. Conseil du trésor, *Budget de dépenses* (crédits budgétaires), années 1979-1980, 1990-1991 et 2001-2002.

Tableau 8
Principales composantes des dépenses de chaque mission en 2001-2002¹

Mission	Composantes	Dépenses (en milliards de dollars)	En % des dépenses de la mission
Économique et Environnement (5,6 milliards)	Soutien à l'économie	2,6	46,8
	Soutien aux infrastructures	1,7	31,1
	Aide à l'emploi	1,0	17,1
Sociale ² (21,5 milliards)	Réseau santé et services sociaux	12,4	57,7
	Assurance maladie	4,1	19,0
	Sécurité du revenu	3,0	14,0
	Famille et enfance	1,7	7,9
Éducation et culture (11,3 milliards)	Réseaux du primaire à l'université	10,2	90,2
	Culture	0,5	4,1
Gouverne et justice (3,6 milliards)	Organismes centraux et pouvoir législatif	0,8	22,0
	Sécurité publique	0,7	21,0
	Administration fiscale	0,7	19,2
	Aide aux municipalités	0,4	12,0

1. Conseil du trésor, *Budget de dépenses* (crédits budgétaires), 2001-2002, p. 115 à 122.

2. À noter : à des fins d'harmonisation, la mission « soutien aux personnes et familles » a été intégrée à la mission sociale et la mission « paiement de la dette » a été ignorée.

ANNEXE II

Extraits du rapport de la commission Tremblay

Rappel général

La commission Tremblay a été créée au début des années 1950 à la suite des recommandations d'une autre commission qui avait été mise sur pied par le fédéral vers la fin des années 1940 : la commission Rowell-Sirois sur les relations entre le Dominion et les provinces. Fortement contestée par le Québec et l'Ontario au moment de sa création en raison de la non-association des provinces à cette démarche, la commission Rowell-Sirois recommandait de centraliser les pouvoirs, notamment en matière économique et fiscale, entre les mains du fédéral. Le Québec, par crainte de voir s'affaiblir l'autonomie et l'exercice des compétences reconnues aux provinces, créa sa commission royale, présidée par le juge Thomas Tremblay, avec mandat d'étudier les problèmes constitutionnels, financiers et fiscaux des relations avec le fédéral.

Le rapport de la commission Tremblay, déposé en 1956, a constitué et constitue encore le fondement de ce que l'on appelle les positions traditionnelles du Québec et de ses gouvernements successifs, en matière de constitution et de relations avec le fédéral. Tout l'esprit et la philosophie de cette commission, dont les analyses et les travaux demeurent encore très actuels et pertinents, étaient précisément tournés vers un objectif précis, à savoir définir quelles règles et quelles orientations devraient inspirer la pratique du fédéralisme pour que le Québec et les minorités canadiennes-françaises se sentent à l'aise dans le régime fédéral.

Aucune réflexion québécoise aussi approfondie et de cette envergure n'a été menée depuis. La valeur et la spécificité des travaux de cette commission tiennent à la démarche d'analyse et de réflexion de celle-ci, profondément soucieuse d'intégrer l'aspect des valeurs et des principes en jeu, des enjeux communs et distinctifs liés au fait de la coexistence des deux grandes cultures, de même que les implications à la fois économiques, sociales, politiques, constitutionnelles, juridiques, financières et fiscales, et ce, en tenant compte des intérêts respectifs des trois paliers de gouvernement. Par les extraits qui suivent, nous voulons illustrer quelque peu l'importance des travaux de cette commission dont une mise à jour, qui serait rapide et peu coûteuse, aurait une utilité potentielle insoupçonnée. Au premier chef, elle aurait le mérite de

doter le Québec d'une mémoire importante quant à son histoire politique et quant aux grands enjeux de société comme de développement qui sont impliqués, et ce, non seulement pour le Québec, mais pour l'ensemble canadien.

Ce volumineux rapport comporte quatre volumes principalement répartis comme suit :

-
- | | |
|-------------------|--|
| <i>Volume I</i> | • Aperçu historique
Les finances publiques |
| <i>Volume II</i> | • La province de Québec et le cas canadien-français
Le fédéralisme |
| <i>Volume III</i> | • Analyses des besoins et recommandations
Tome I : La juridiction provinciale
Tome II : Les problèmes municipaux et scolaires
Les relations fiscales et financières |
| <i>Volume IV</i> | • Documentation et statistiques |
-

Quelques extraits

Extraits tirés du **volume II**, troisième et quatrième parties, à propos de l'esprit fédératif, des tendances à la centralisation, des enjeux en cause et de leurs conséquences :

En aucun moment de l'histoire, la liberté de vie et d'action que l'autonomie du Québec représente pour lui en tant qu'unité nationale n'a été aussi fortement exigée par les circonstances. Il doit tout faire pour ne pas laisser détériorer le seul cadre politique dont l'effort de plusieurs générations lui a assuré la possession (p. 69).

Un réaménagement de la fiscalité au profit du gouvernement fédéral entraînerait inévitablement, à plus ou moins brève échéance, un nouveau partage des pouvoirs. Car le régime des subsides est incompatible à la fois avec le fédéralisme et le gouvernement responsable. Pour les Anglo-canadiens en général, une redistribution des pouvoirs serait en somme d'importance secondaire. Ils sont de la même famille spirituelle et culturelle. [...] Il n'en est pas ainsi des Canadiens français : toute intervention fédérale dans les juridictions provinciales risque d'ignorer ou de contrarier leur façon traditionnelle de penser et d'agir (p. 70).

Peu nombreuses sont les lois sociales du gouvernement fédéral qui ne sont pas en rupture sur un point ou sur un autre avec les traditions sociales les plus importantes et les plus saines du Canada français (p. 71).

Les Anglo-canadiens de vieille extraction britannique, désireux de conserver leur personnalité en regard du particularisme américain, ont le plus grand intérêt à s'appuyer sur les Canadiens français et à les soutenir. À défaut d'une politique qui vise à renforcer sans cesse les deux cultures originales du Canada, à la fois dans leurs expressions linguistiques respectives, et leurs modes propres d'intégration dans la vie quotidienne et la réalité sociologique, la « culture canadienne » risque de n'être jamais qu'un pauvre décalque de la culture américaine – le Gouvernement fédéral entreprit-il en dehors de sa juridiction, de financer toutes les universités, toutes les écoles et toutes les institutions culturelles du Canada (p. 75).

Faut-il en conclure qu'avec ses exigences d'autonomie la province de Québec ne contribuera jamais à la formation d'une « nation » canadienne ? [...] Si on entend le mot nation au sens propre, comme désignant une unité sociologique formée de la pratique en commun d'une même culture, la province de Québec peut demander de quoi s'agit-il ? De la nation qui naîtrait de l'épuisement graduel et de la stérilisation du particularisme culturel canadien-français, du fait que tous les moyens lui auraient été retirés de s'exprimer, de se renouveler et de s'enrichir ? Hypothèse inquiétante pour la concorde intérieure du pays, car on ne marchande pas à un groupement humain le droit à sa personnalité sans provoquer de réaction ; [...] on n'assure pas la grandeur d'un pays par l'appauvrissement culturel d'un tiers de sa population qui, de surcroît, ne se réaliserait qu'au profit de la nation américaine (p. 76).

En résumé, la province de Québec a des motifs propres de préserver son autonomie :

- 1) Constituée par l'histoire foyer national, et par le droit, milieu politique fondamental du Canada français, elle est investie d'une mission dont aucune autre province n'a l'équivalent ;
- 2) Le Canada français a besoin, pour progresser lui-même et contribuer au bien des autres éléments de la population canadienne, d'un territoire où il puisse librement s'exprimer, bâtir

ses propres structures institutionnelles, et créer selon son génie. La province de Québec est la partie du pays où cette faculté lui est le plus complètement assurée.

- 3) L'autonomie des provinces en général, celle du Québec en particulier, est une condition de paix pour l'ensemble du Canada. Si elles étaient soumises à l'autorité d'un État unitaire ou fortement centralisé, les valeurs de langues, de traditions et de cultures propres aux deux communautés humaines dont est composé le pays, loin d'être causes de l'enrichissement mutuel, deviendraient causes de mésentente, d'opposition et de luttes nuisibles, sinon même fatales, à la prospérité commune (p. 85).

Il est de toute première importance que soient trouvées, et le plus vite possible, des solutions aux différents problèmes qui s'accumulent depuis au moins la fin de la deuxième guerre mondiale. Nous nous rendons bien compte que l'attente ne pourra se prolonger indéfiniment : ou la Province trouvera elle-même ces solutions ou elles lui seront imposées. La question est donc de savoir si la Province se contentera de subir les événements ou si elle entend prendre en mains la conduite de son propre destin (p. 89).

La question du fédéralisme se situe aujourd'hui au centre même du conflit qui oppose Ottawa et Québec. [...] La question est d'autant plus actuelle et acquiert d'autant plus d'importance que, de part et d'autre, pour justifier les attitudes prises, l'on se réclame du fédéralisme. [...] De toute façon, soit qu'on veuille le maintenir intégralement, soit qu'on désire le rénover, soit qu'on travaille secrètement à le détruire, le fédéralisme est en cause, et il constitue l'une des toutes premières questions sur lesquelles il nous faut prendre position dans la présente enquête (p. 93).

À propos de la *formule d'amendement* :

Ainsi, tout en poursuivant la lutte sur le terrain politique, la Province devra, à l'avenir, s'appuyer davantage sur des arguments proprement juridiques et légaux, organisant solidement et scientifiquement sa défense, afin que, quand se posera de nouveau la question cruciale d'une formule générale d'amendement à la constitution, elle puisse en faire adopter une qui non seulement soit en accord avec la vraie nature de la Confédération, mais respecte le caractère particulier de notre fédéralisme ainsi que la position spéciale du Québec dans la fédération canadienne (p. 149).

À propos du *nouveau fédéralisme* prôné et pratiqué par le fédéral :

À la base du « nouveau fédéralisme » se retrouve une idée aussi vieille que la Confédération elle-même [...] un gouvernement central tout-puissant, exerçant tous les grands pouvoirs de l'État, contrôlant les principales sources de revenu et étendant sa domination aux législatures provinciales, ces reliques nécessaires d'un passé sans grandeur et sans gloire. Et comme cette idée est en voie de triompher dans les faits depuis la deuxième guerre mondiale, on dit et répète qu'enfin un retour s'accomplit aux véritables intentions des Pères de la Confédération et au vrai sens de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Mieux vaut passer tout de suite à l'examen de certains pouvoirs dont se prévaut le gouvernement central en vue d'assurer sa domination (p. 189) [...] Chose étonnante : il ne s'agit nullement de ces pouvoirs légaux que la Constitution met en toutes lettres entre les mains d'Ottawa, et qui furent les armes favorites de John Macdonald, au XIX^e siècle, comme le pouvoir de désavouer les lois provinciales, de nommer les lieutenants-gouverneurs et les juges des principales Cours canadiennes [...] mais par l'usage beaucoup plus subtil et dangereux de trois autres pouvoirs, aux limites imprécises et incertaines, et se prêtant aux combinaisons multiples, à savoir le pouvoir général de légiférer, le pouvoir « illimité » de taxer et le pouvoir non moins « illimité » de dépenser (p. 190).

Puis, citant au regard de ces mêmes questions des extraits du mémoire de la Chambre de commerce de Montréal, laquelle avait été à l'origine de la mise sur pied de cette commission :

Pour les Franco-canadiens, le milieu ethnique, le centre de renouvellement de leur vie nationale, c'est la province de Québec, la seule où ils puissent organiser la vie collective et en régir les grandes fonctions selon leur esprit.

L'affaiblissement de l'autonomie provinciale et l'élargissement provincial et corrélatif des prérogatives fédérales les réduiraient à l'état de minorité constitutionnelle tenue de s'adapter à une politique et à un ordre conçu selon un esprit différent (p. 281).

En ce qui regarde l'*esprit et les conditions* qu'exige le fédéralisme, la Commission affirme :

Considéré précisément sous son aspect politique, le fédéralisme se définit essentiellement comme un régime dans lequel les

gouvernements sont à la fois autonomes et coordonnés. L'autonomie et la coordination des politiques gouvernementales sont donc les conditions de base du régime (p. 318).

Et à propos de l'*autonomie fiscale* :

Depuis 1947, le Québec d'abord de concert avec l'Ontario, puis seul à partir de 1952, a lutté pour sauvegarder le plus possible son autonomie fiscale, mais il a dû payer bien cher sa volonté de demeurer maître chez lui et sa politique de financer ses dépenses grâce à ses propres impôts. Cette lutte ne peut se poursuivre indéfiniment, mais seul pourrait en justifier l'arrêt un règlement général permettant d'assurer au plus grand nombre de gouvernements au Canada leur autonomie fiscale (p. 319).

Extraits du **volume III**, tome II, *Aperçu général et sommaire des recommandations* :

Le véritable problème se pose à notre avis au-delà de la fiscalité, dans l'interprétation et le fonctionnement de parties vitales de la Constitution. Tant par ses lois fiscales que par ses lois sociales proprement dites, le fédéral impose partout ses normes, et s'attribue une influence sociale et culturelle que la Constitution ne lui accorde pas [...] Nos chapitres antérieurs sur l'évolution des finances publiques, sur la politique sociale, les besoins des municipalités et des commissions scolaires, démontrent que par le drainage des fonds disponibles pour l'impôt la fiscalité fédérale prive les provinces, les commissions scolaires et les municipalités des fonds dont elles devraient pouvoir disposer pour remplir leurs fonctions (p. 229).

La politique constitutionnelle de la province de Québec ne s'est jamais, depuis 1867, écartée de la stricte interprétation fédéraliste de la Constitution, du statut juridique propre et des relations mutuelles des parties constituantes de l'État canadien.

Cette fidélité au principe fédératif s'est affirmée avec éclat et au prix de lourds sacrifices précisément au sujet de l'impôt et notamment de la donnée centrale : la question des subventions. [...] Comme les autres provinces, la province de Québec accepte les subventions statutaires prévues par la Constitution. Ces subventions ont été établies en compensation d'impôts dont l'abandon par les provinces était obligatoire : sans cet abandon la Confédération n'eût pas été possible. [...] Il n'en est pas ainsi des subventions conditionnelles et des subventions fiscales dont

le Gouvernement fédéral a fait, surtout depuis une vingtaine d'années, un instrument de sa politique constitutionnelle. Ces subventions fiscales sont offertes en compensation d'impôts dont l'abandon par les provinces n'est nullement nécessaire à la stabilité de l'État (p. 288).

La province de Québec a préféré se priver de revenus importants plutôt que de consentir à un mode de subvention qui impliquerait diminution de son autonomie et abandon de ses prérogatives. [...] En refusant les subventions fédérales, non seulement elle se prive des sommes qui lui sont offertes, mais elle contribue par ses impôts fédéraux à celles dont les autres provinces, moins soucieuses de fidélité fédéraliste, s'assurent le bénéfice (p. 289).

À propos du *problème des cultures* :

Le problème des cultures et le fédéralisme sont en quelque sorte corrélatifs. La dualité des cultures est la donnée centrale du problème politique canadien, quel que soit l'angle sous lequel on l'aborde. [...] Deux grandes communautés d'origine et de culture différentes forment son composé humain et entendent l'une et l'autre vivre selon leur conception propre, et d'une génération à l'autre, conserver leur identité. Le phénomène est d'autant plus irréductible que, à la différence des cultures, correspond une différence de religion. Ce fait domine l'histoire du pays depuis bientôt deux siècles, et a conditionné toutes les grandes étapes de son évolution constitutionnelle (p. 291).

Si, comme c'est son aspiration légitime, le Canada doit donner éventuellement naissance à une authentique « nation » dans le sein de laquelle les deux groupes vivront en amitié et trouveront à s'épanouir, le rôle de la province de Québec en tant que foyer national et centre politique premier de l'une des deux cultures en présence en est un de toute première grandeur, dont elle doit elle-même prendre conscience, mais dont le reste du pays a aussi tout intérêt à ne pas sous-estimer la primordiale importance [...] en regard notamment des États-Unis et du puissant foyer de culture qu'ils sont aujourd'hui devenus. [...] Si dans la phase de transition que traverse le monde, le Canada veut être un facteur d'authentique renouveau, il a le plus grand intérêt, non pas à ruiner mais à approfondir son expérience fédéraliste et à en dégager complètement les fruits (p. 295).

La province de Québec n'échappe pas au sort commun de tous les pays du monde occidental. Ils en sont tous à un moment de leur évolution où ils doivent réinterpréter leurs concepts traditionnels, l'ensemble des valeurs dont ils sont les dépositaires en regard d'une situation interne et externe dont leur propre génie a créé les causes, mais qui désormais menace de les déborder et du dedans et du dehors. La réalisation de son destin sera œuvre de pensée, œuvre d'hommes conscients (p. 324).

ANNEXE III

Historique des initiatives de réformes

Année	Événements	Commentaires
1941	Commission Rowell-Sirois du gouvernement fédéral sur les relations entre le Dominion et les provinces.	Le Québec et l'Ontario en désaccord sur le statut de cette commission. On aurait voulu que son mandat lui soit donné par le fédéral et les provinces. Rapport privilégiant une vision économique et dont l'esprit obéit à une union plus « législative » que « fédérative ».
1954-1956	Commission québécoise (Tremblay) sur les problèmes constitutionnels et fiscaux ainsi que sur les relations entre le fédéral, les provinces et les municipalités.	Instituée en réaction au rapport de la commission Rowell-Sirois. À l'origine de la position traditionnelle du Québec en matière constitutionnelle.
1960	Commission royale d'enquête Glassco au fédéral, qui prône un régime d'imputabilité et de responsabilisation des gestionnaires et ministères face aux organismes centraux et à la centralisation des contrôles. Création du Conseil d'orientation économique du Québec.	Influence les réformes jusqu'à ce que le Vérificateur général du Canada dénonce, en 1976, l'absence de contrôle des élus sur les dépenses publiques. Sera suivie par la future commission Lambert (1978). Première ouverture des instances décisionnelles de l'État aux partenaires sociaux et régionaux.
1961	Amendement à la Loi sur l'administration financière au Québec pour créer le Conseil de la Trésorerie, précurseur de l'actuel Conseil du trésor.	
1964 et 1965	Émergence du syndicalisme dans la fonction publique et du droit à la négociation. Promulgation de la Loi créant la Commission de la fonction publique avec mandat de définir le cadre des relations de travail.	Émerge une différenciation entre gestion financière et gestion du personnel. On introduit : – des structures d'administration et de gestion de personnel ; – un régime de classification axé sur la carrière ; – le renforcement du régime du mérite et de la compétence.

Année	Événements	Commentaires
	<p>Les prérogatives du Conseil de la trésorerie sont renforcées en matière de dépenses de personnel, de plan d'organisation, de relations et de conditions de travail.</p> <p>Commission Bélanger sur la fiscalité.</p> <p>Commission Parent sur l'éducation.</p>	
1966 à 1968	<p>Premières négociations d'envergure et par secteur, p. ex. professionnels, éducation, santé, fonction publique.</p> <p>Rapport Mineau sur l'organisation et les structures administratives, avec des groupes de travail sur l'informatique, la budgétisation et le contrôle budgétaire.</p> <p>Commission Castonguay-Nepveu sur les affaires sociales.</p>	<p>Problèmes aigus de coordination.</p> <p>Implantation de systèmes centraux de comptabilisation (SAGIP à la Fonction publique et SYGBEC aux Finances).</p> <p>Période de forte valorisation des activités de planification et d'évaluation :</p> <ul style="list-style-type: none"> – réseau accru d'organismes de planification et de consultation ; – comités interministériels ; – système de comptabilité nationale et PPBS.
1969	<p>Loi créant le ministère de la Fonction publique, avec rapatriement de responsabilités en matière de :</p> <ul style="list-style-type: none"> – gestion du personnel ; – de relations de travail ; – de plan d'organisation. <p>La Commission de la fonction publique devient un tribunal d'appel.</p> <p>Création de l'École nationale d'administration publique (ENAP).</p>	<p>Jeu de balancier entre « gestion des finances » et « gestion du personnel ».</p> <p>L'institution est initialement vouée à la formation et au développement des gestionnaires et employés de l'administration publique.</p>

Année	Événements	Commentaires
1970	<p>Par la Loi sur l'administration financière on crée :</p> <ul style="list-style-type: none"> – le Conseil du trésor ; – le Contrôleur des finances ; – le Vérificateur général. <p>Rapatriment des responsabilités de gestion financière et de gestion du personnel au Conseil du trésor. Le Contrôleur des finances devient le Comptable en chef du gouvernement.</p> <p>Le Vérificateur général rend compte au Parlement et non à l'exécutif.</p>	<p>Discours du ministre Garneau s'inspirant du rapport Glassco, avec un diagnostic proposant de :</p> <ul style="list-style-type: none"> – s'orienter vers la responsabilisation, l'imputabilité, l'efficacité et l'efficience ; – contrer la centralisation abusive, les contrôles avant le fait et leurs effets néfastes ; – spécialiser les tâches au Conseil des ministres par l'intermédiaire de comités ministériels ; – cantonner les organismes centraux dans un rôle de normalisation ; – clarifier le statut et le régime devant régir les ministères et les multiples administrations quant à leurs rapports avec le Parlement et l'exécutif.
1972	<p>Création des ministères d'État avec des ministres d'État à plein temps.</p>	<p>Période où l'exécutif dispose d'avis émanant de plusieurs instances.</p>
1976	<p>Adoption du Code d'éthique pour les fonctionnaires.</p> <p>Rapport Castonguay sur l'urbanisation.</p>	
1977	<p>Rapport Martin-Bouchard sur la révision du régime des négociations dans le public et le parapublic.</p>	
1978	<p>Commission royale au fédéral – le rapport Lambert.</p> <p>On propose un renforcement des contrôles centraux et des élus, à la suite des cris d'alarme du Vérificateur général en 1976.</p>	<p>Un renversement d'orientation par rapport à la commission Glassco de 1960.</p> <p>Émergence des pratiques d'évaluation.</p>
1979	<p>Nouvelle loi du ministère de la Fonction publique.</p> <ul style="list-style-type: none"> – création de l'Office du recrutement et de la sélection ; – renforcement du régime du mérite et de la compétence. 	

Année	Événements	Commentaires
1982	<p>Rapport Vaugeois sur l'équilibre dans les rapports entre le Parlement et le gouvernement.</p> <p>Commission parlementaire (Bisaillon-Rivest) prônant la primauté des services aux citoyens, le renouvellement du cadre de la gestion des ressources humaines, l'imputabilité et la responsabilisation des gestionnaires.</p> <p>Abolition des ministères d'État.</p>	<p>Loi sur la législation déléguée (en 1983).</p> <p>À l'origine de la valorisation et de la réduction du nombre des commissions parlementaires (de 27 à 8 en 1984).</p> <p>Émergence des services aux citoyens et d'un cadre de gestion fondé sur l'imputabilité et la responsabilisation des gestionnaires.</p>
1983	<p>Nouvelle Loi de la fonction publique :</p> <ul style="list-style-type: none"> – clarifiant le partage des responsabilités entre les organismes centraux. 	
1984	<p>Groupe de travail interne présidé par le Secrétaire général. Mandat au Conseil du trésor pour un plan de rénovation de la fonction publique.</p> <p>Au fédéral, rapports du comité Neilsen sur l'évaluation des politiques.</p>	<p>Plan Arpin « Pour une rénovation de la fonction publique ». Paraîtra en 1986.</p> <p>Création du Centre de productivité au sein du Conseil du trésor.</p>
1985-1986	<p>Rapport Gobeil sur l'organisation.</p> <p>Rapport Scowen sur la réglementation.</p> <p>Rapport Fortier sur la privatisation.</p>	
1988	<p>Création de comités au sein du Forum des sous-ministres :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Politiques administratives – Gestion des ressources humaines – Développement des ressources humaines. 	<p>Politique de formation des cadres.</p> <p>Création du Centre de développement des cadres.</p> <p>Protocole d'entente avec l'ENAP.</p>
1989 et 1990	<p>Commission parlementaire (Lemieux-Lazure) pour évaluer l'application de la Loi de la fonction publique de 1983.</p>	

Année	Événements	Commentaires
	<p>Plan « Fonction publique 2000 » au fédéral.</p> <p>Adoption par le Conseil des ministres au Québec d'une politique d'imputabilité interne pour les sous-ministres.</p>	
1991 et 1992	<p>Démarche de « qualité totale » décidée par le Conseil du trésor.</p> <p>Discours inaugural annonçant une révision de l'organisation et du fonctionnement de l'appareil d'État.</p>	
1996	<p>Comité du Conseil du trésor sur la révision des relations de travail et des négociations.</p> <p>Rapport D'Amours sur la fiscalité et le financement des services publics.</p>	
1999	<p>Rapport Bédard sur les finances et la fiscalité locales.</p>	

Source : Commission parlementaire du budget et de l'administration, document de travail et de réflexion déjà cité et intitulé *Une administration publique responsable*, annexe II confectionnée et compilée par Germain Dallaire et dont la mise à jour a servi à confectionner la présente annexe.

BIBLIOGRAPHIE

- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (1970). *Discours de présentation de la Loi sur l'administration financière*, Raymond Garneau, décembre.
- BÉLANGER, Yves et Laurent LEPAGE (dir.) (1989). *L'administration publique québécoise. Évolutions sectorielles 1960-1985*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- CONSEIL DU TRÉSOR, *Budget de dépenses* (Crédits budgétaires), notamment les années 1979-1980, 1990-1991, 2000-2001, 2001-2002.
- COMMISSION PARLEMENTAIRE DU BUDGET ET DE L'ADMINISTRATION, Assemblée nationale du Québec (1992). Document de travail et de réflexion intitulé *Une administration publique responsable*, septembre.
- COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS (Commission présidée par le juge Thomas Tremblay), Province de Québec, 1956.
- COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL (commission Séguin), Gouvernement du Québec (2001). Document intitulé *Problématique et enjeux sur le déséquilibre fiscal*.
- DELORS, Jacques (2001). « De la question sociale en France à l'Europe », *Esprit*, juin.
- ECONOMETRIK NATIONAL PLUS INC., données de Statistique Canada sur l'évolution des dépenses publiques par niveau de gouvernement.
- PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT – PNUD (1999). *Rapport mondial sur le développement humain*.



LA SOCIÉTÉ CIVILE AU QUÉBEC

**Augmenter le lien social
dans la société civile et
refonder le dialogue avec l'État**

Yvon Tremblay

INTRODUCTION

L'expression **société civile** est relativement nouvelle au Québec, bien que sa réalité s'exprime de multiples façons depuis de nombreuses années.

La société civile se définit comme étant l'ensemble des organismes, associations et entreprises qui constituent, en dehors de l'État, le tissu vivant de la population. Cette réalité autre que l'État est dirigé par des représentants de cette même population, élus démocratiquement.

La société civile, au Québec comme dans toute société occidentale, a changé au fur et à mesure que ses valeurs se sont modifiées. De la même façon, la société civile a été fortement marquée par les rôles, les fonctions de l'État québécois, dans la mesure où celui-ci a eu une influence marquée sur l'évolution des valeurs et de la gestion du bien commun dont il était le gardien.

Par ailleurs, la société civile ne possède pas une unité de commandement comme l'État ; il s'agit plutôt d'une sorte d'archipel d'organismes, de mouvements formels ou informels, représentant ou des valeurs ou des intérêts existant au sein d'une population. Avec les changements majeurs découlant de la mondialisation et des ajustements obligés pour les États (surtout ceux qui sont sociaux-démocrates), un nouvel équilibre devra être établi entre les rôles des États et ceux de la société civile pour redéfinir et préciser les nouvelles finalités et modalités du développement des sociétés.

Ce texte se divise en quatre parties :

- ◆ l'évolution de la société civile au Québec ;
- ◆ la présence massive de l'État québécois dans les processus de participation de la société civile ;
- ◆ les nouvelles règles du jeu à prendre en compte ;
- ◆ un nouveau positionnement et un nouvel équilibre à établir.

Cette réflexion préliminaire vise donc à interroger les représentants de la société civile québécoise et aussi les représentants élus du Québec sur le modèle de participation des uns et des autres aux finalités et aux modalités du développement du Québec.

Les manières de faire au Québec sont-elles encore les bonnes ? Sinon, comment mettre en place des mécanismes plus judicieux ?

L'ÉVOLUTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU QUÉBEC

Trois moments peuvent être évoqués pour retracer l'évolution de la société civile québécoise, la Révolution tranquille servant de repère.

La société civile avant la Révolution tranquille

Le développement de la société québécoise a été largement marqué, avant la Révolution tranquille, par la présence centrale de l'Église catholique tant sur le plan institutionnel que du point de vue des valeurs véhiculées.

L'État québécois de cette époque était surtout préoccupé par la mise en place des infrastructures physiques de routes, d'hôpitaux, d'écoles et l'adoption d'un certain nombre de règlements en matière de travail, d'emploi, de sécurité, etc. Pour sa part, l'Église assumait plusieurs rôles en plus de sa mission propre liée aux services religieux proprement dits illustrés plus concrètement par les clochers des villages et des quartiers des villes. Une multitude d'institutions étaient gérées en propre par l'Église dans de très nombreux secteurs d'activité.

Dans le domaine de la santé, de très nombreuses institutions étaient administrées par des congrégations de sœurs qui, quotidiennement, assuraient la bonne marche de celles-ci.

Dans le domaine de l'éducation, la très grande majorité des écoles et des collèges étaient dirigés par des groupements de religieux. Combien de dirigeants de la société civile québécoise ont fait leurs études classiques grâce au dévouement des membres nombreux de communautés religieuses, et cela, bien avant les systèmes de prêts et bourse créés dans les années 1960...

L'Église a été aussi très présente dans le domaine de l'aide sociale par toutes sortes de mesures d'assistance aux personnes les plus démunies de la société. Bien avant la création des protections sociales programmées et gérées par les divers paliers de gouvernement, les réseaux d'aide suscités par l'Église étaient actifs dans les milieux où la misère était présente sur tout le territoire québécois. Dans un programme institué dans les années 1940 pour venir en aide aux indigents, l'Église contribuait pour le tiers, les villes et les municipalités pour vingt pour cent et l'État comblait la différence... De nombreux mouvements existaient déjà, comme les Œuvres de la Saint-Vincent-de-Paul, ou le bénévolat sous forme de corvées...

Dans le domaine culturel, une présence religieuse s'est aussi fait sentir de manière significative. Au-delà des institutions religieuses proprement dites, au-delà des organismes gérés par des religieux dans les différents secteurs, l'Église a aussi fortement influencé tout un groupe d'associations à caractère religieux allant des Filles d'Isabelle aux Enfants de Marie en passant par la Ligue du Sacré-Cœur. Tous ces mouvements sociaux d'inspiration religieuse portaient en leur sein des messages de nature religieuse.

Les grandes associations syndicales avaient aussi une connotation religieuse : pensons entre autres à l'Union catholique des cultivateurs, à la Confédération des syndicats catholiques.

La religion catholique faisait donc pratiquement office de religion d'État, influençant, de ce fait, les législations, réglementations et programmes d'action du gouvernement du Québec.

La société civile de l'époque était de ce fait une société fortement marquée par la religion, même si certains mouvements avaient un caractère laïque, comme les chambres de commerce, certains syndicats d'influence américaine et quelques groupuscules.

La société civile durant la Révolution tranquille

La Révolution tranquille a agi comme locomotive du changement non seulement pour bâtir un véritable État, mais aussi pour implanter de nouvelles valeurs dont celles de la laïcité de ce nouvel État. L'Église a alors repris son rôle traditionnel consistant à fournir les services religieux.

Comme il est indiqué dans le rapport du Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux (publié en septembre 1997) : « l'expression "Révolution tranquille" englobe trois notions : la transformation du nationalisme, le transfert de pouvoirs et de responsabilités de la société civile vers l'État, la confrontation entre l'État et les élites traditionnelles qui contrôlaient jusqu'alors la société québécoise » (p. 19).

La Révolution tranquille s'est déroulée en deux grandes phases : la première qui va de 1960 à 1976 et la seconde qui dure de 1976 à 1982.

Durant la première phase

La première période de cette première phase (1960 à 1966) a été la plus active : ce fut comme un vrai feu d'artifice. De très nombreux organismes ont vu le jour dans tous les domaines, allant de la nationalisation de l'électricité à la création de la Caisse de dépôt et placement, en passant par la création de REXFOR, de SOQUEM, de SOQUIP, de la Société générale de financement (SGF), de la Société de développement industriel (SDI) et d'autres.

Ces changements se sont faits à travers de nombreuses tensions et discussions de toute nature qui ne furent pas remises en question par le nouveau gouvernement de 1966.

Rappelons que la création du ministère de l'Éducation (1965) a été une sorte de sommet du virage idéologique découlant de cette révolution tranquille.

Peu à peu, tous les secteurs de la vie communautaire sont affectés et transformés par cette grande réforme. L'État québécois prend à sa charge, au nom du bien commun, l'ensemble des services à caractère social dévolus jusque-là à l'Église.

Par conséquent, dans les domaines de la santé (implantation de l'assurance maladie en 1971), de l'éducation (avec cependant un comité catholique et un comité protestant), de l'aide sociale, de la culture, etc., l'État devient le fournisseur de services à la population.

Une fonction publique moderne se constitue ; des enseignants laïques font leur entrée de façon massive dans les écoles et les collèges ; de nouveaux dirigeants sont responsables des hôpitaux.

Même si, comme disait un ancien premier ministre, « la Reine ne négocie pas avec ses sujets », les syndicats, qui ont perdu leur dénomination religieuse, se trouvent largement une place dans ces nouvelles structures (front commun syndical en 1972).

La deuxième période de cette phase voit naître une approche territoriale beaucoup mieux définie.

En 1965-1966, l'État détermine un nouveau cadre territorial pour mieux coordonner son action ; ce cadre deviendra par la suite l'échelon territorial pour les nombreux mécanismes de consultation de la société civile. Il s'agit de la définition par celui-ci de 10 régions administratives, avec des divisions en sous-régions administratives, et ainsi de suite.

Même si certains ministères n'adoptent pas immédiatement ce cadre territorial, bon nombre d'entre eux et plusieurs organismes gouvernementaux le prendront comme cadre d'intervention pour leurs opérations de déconcentration.

C'est aussi sur cette base territoriale qu'est conçue, à l'intérieur de l'État, l'approche de consultation qui se traduira, par la création des conseils régionaux de développement, des conseils de la culture, des conseils en environnement et, plus tard, des régies régionales de la santé et beaucoup d'autres organismes, comme nous le verrons plus loin.

Durant la deuxième phase

Durant cette phase, l'État pratique largement une politique de participation par la tenue de plus d'une trentaine de sommets, nationaux et sectoriels.

Dans tous les cas de figure, ces sommets se déroulent formellement là où des représentants nationaux, régionaux ou sectoriels sont convoqués.

Le « cérémonial » est très organisé, avec documents de problématique et propositions, ordre du jour strict, temps de parole minuté ; le tout organisé de A à Z par les services gouvernementaux.

Cette pratique est tellement généralisée qu'elle apparaît aux membres de la société civile comme un nouvel art de gouverner.

La société civile après la Révolution tranquille

La grande récession économique de 1981-1982 marque la fin des grandes transformations issues de la Révolution tranquille.

Deux grands constats se dégagent alors : la croissance économique et la croissance démographique sont à la baisse et les tensions sociales s'accroissent.

D'une part, la crise économique provoque le chômage et les difficultés budgétaires obligent l'État à réduire ses dépenses ; d'autre part, les compressions de salaire dans le secteur public irritent les syndicats, qui remettent en cause leur collaboration aux activités de concertation.

Les sommets nationaux sont suspendus et l'État met l'accent sur les sommets régionaux qui conduiront à la signature d'ententes-cadres de développement entre le gouvernement et chacune des régions.

La façon de voir la concertation est modifiée : l'État accompagne dorénavant cette démarche de prise en charge par le milieu de son propre développement et les responsabilités sont nettement définies relativement au financement et à la mise en œuvre des projets retenus.

Cette démarche régionale rencontrera, elle aussi, des obstacles :

- ♦ dans une première génération d'ententes, les entreprises seront peu présentes et la recherche « de conformité des projets avec les politiques et programmes des ministères » et

leurs budgets rendront difficile l'approbation de nombreux projets qui devront faire l'objet de dérogations auprès du Conseil du trésor ;

- ♦ par la suite, la démarche fera ressortir clairement que les ministères, au central, étaient mal préparés pour traiter adéquatement les demandes spécifiques des régions qui ne cadraient pas avec les programmes généraux.

D'où une nouvelle source de frustration qui amène le gouvernement à suspendre la démarche et à entreprendre une nouvelle réforme du développement régional. Celle-ci confère de nouvelles responsabilités et une plus grande autonomie aux régions (chaque conseil régional de développement devant préparer un plan de développement...) sans que les budgets apparaissent soutenir cette nouvelle orientation.

La faiblesse d'un dialogue structuré de l'État avec les organismes nationaux, la difficulté d'harmoniser et de coordonner la participation régionale et les appréhensions d'une population qui voit ses institutions remises en cause ou en profonde mutation sont autant de facteurs qui ont favorisé la naissance dans la société civile d'une foule d'organismes communautaires et de groupes d'intérêts jusque-là non associés au dialogue avec l'État et non intégrés aux organismes déjà constitués.

L'ÉTAT QUÉBÉCOIS : PRÉSENCE PRÉPONDÉRANTE À L'ÉGARD DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Développement massif de l'État

Les données sur la présence massive des organismes gouvernementaux se trouvent dans le rapport sur l'examen des organismes gouvernementaux (1997, p. 20).

Au cours des années 1970, le travail entrepris durant la décennie précédente se poursuit. Si seulement 18 organismes publics ont été créés entre 1867 et 1959, 34 se sont ajoutés de 1960 à 1969. De 1970 à 1976, on en compte 32 de plus, puis 32 autres de 1977 à 1981 et encore 32 jusqu'en 1985, à la fin du second mandat du gouvernement du Parti québécois. Il n'y en aura que cinq nouveaux de 1986 à 1988.

La pléthore d'organismes créés échappe à une classification rigoureuse. Les régies, les offices et les sociétés doivent leur nom plus à l'inspiration du moment qu'à un classement rigoureux. Ces organismes montrent que l'État québécois possède désormais les ressources pour se développer et qu'il est perçu comme le principal instrument d'intervention collective pour résoudre certains problèmes de société.

En 1986, un groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales a identifié un certain nombre d'organismes à abolir. Selon les données du groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux de 1997, entre 1986 et 1996 une vingtaine d'organismes ont été réorganisés « quasi intégralement selon les recommandations du rapport Gobeil, alors que 21 autres organismes ont subi des réorganisations légèrement différentes de celles recommandées » (p. 21).

D'autres tentatives (rapports Poulin, Morin) sont faites plus tard, mais sans grand succès. D'où une présence importante de l'État dans tous les secteurs de la vie de la société québécoise.

Parmi ces organismes, il y a lieu de faire des distinctions en les classant selon la typologie proposée par le rapport de 1997 en trois catégories :

- ◆ les organismes de type consultatif,
- ◆ les organismes de type décisionnel,
- ◆ les organismes de type société administrative.

Pour la société civile, c'est la première catégorie qui est importante, puisqu'elle indique comment le gouvernement consulte à travers ces organismes. L'État consulte aussi au moyen d'un autre mécanisme : celui des commissions parlementaires, lesquelles ont été rajeunies il y a une dizaine d'années.

Les organismes de type consultatif

Il existe trois types d'organismes consultatifs : les conseils (Conseil supérieur de l'éducation), les comités consultatifs (Comité consultatif sur les aides technologiques) et les commissions d'étude (commissions Rochon, Bélanger...) (Rapport, p. 42).

En 1997, on comptait 29 comités consultatifs et 21 organismes-conseils. Combien en reste-t-il ? Les chiffres précis ne sont pas disponibles, mais on peut croire qu'une grande partie d'entre eux existent toujours.

Cette méthode de dialogue social est-elle encore adéquate ?

Les commissions parlementaires

Le travail des commissions parlementaires a fait l'objet d'un grand ménage en 1984. Dorénavant, le ministre est un témoin comme les autres... bien que son prestige en impose sur les sujets qui concernent son aire de responsabilités. Certaines des huit commissions sont présidées par l'opposition. Leurs mandats ont été élargis ; les commissions peuvent même se saisir de questions à leur convenance, tenir des audiences publiques, recevoir des mémoires.

Ce dispositif est le principal canal de dialogue social du Parlement avec la société civile. Les sujets sont choisis par les parlementaires et la société civile doit entrer dans le moule défini par ceux-ci.

Exception faite de la période électorale et de référendums *ad hoc*, il n'existe pas actuellement d'autres formules de dialogue structuré entre l'État et la société civile que celles mentionnées plus haut, auxquelles on ajoute deux ou trois grands sommets préparés par l'État durant ces dernières années. Ces sommets font d'ailleurs appel à une représentation *ad hoc*, adaptée aux sujets à débattre.

Nous sommes donc loin d'un véritable partenariat entre l'État et la société civile, même si le langage pratiqué par les gouvernements successifs a évolué, passant de la consultation à la participation, puis à la concertation et au partenariat.

Rappelons ici les trois périodes qui ont amené un changement de vocabulaire, mais pas toujours, et pas nécessairement un changement de la réalité.

Durant la période de consultation (1960-1976)

L'État fait largement appel à des structures de consultation qu'il a lui-même constituées. Par exemple, les conseils régionaux de développement sont largement consultés sur les programmes de développement liés plus particulièrement aux ententes fédérales-provinciales de développement : Est-du-Québec, ARDA, zones spéciales.

D'autres secteurs d'activité comme l'environnement et la culture font l'objet de consultations.

Durant la période de participation (1976-1982)

L'État, sous la gouverne du Parti québécois, orchestre la concertation par la tenue de ces nombreux sommets nationaux et sectoriels. Le gouvernement conserve toutefois la main haute sur l'organisation de ces sommets.

Les participants qui y sont invités ne sont pas associés à la confection des états de situation ni à l'élaboration des problématiques et orientations.

Ils participent aux délibérations lors du sommet proprement dit : approbation des états de situation, problématiques et orientations, élaboration des consensus et prise d'engagement, sans nécessairement en quantifier les coûts financiers, ni en faire le partage entre intervenants. Le plus souvent, on arrête les consensus sur ce que doit faire l'État.

Durant la période des partenariats (1982-2000)

Comme on l'a vu précédemment, la démarche de participation a été grandement affectée par le climat social et la situation financière du gouvernement, situation aggravée par la crise économique. Les sommets nationaux et sectoriels ont été suspendus jusqu'à ces toutes dernières années, alors que se sont tenus les sommets de Montréal et celui du Québec et de la jeunesse.

La démarche de concertation se transporte dans les régions, des conférences socioéconomiques régionales se tenant dans toutes les régions du Québec.

Ces conférences se terminent par un sommet (leur organisation s'échelonnait sur douze à quinze mois où les engagements pris par le gouvernement et les intervenants régionaux sont consignés dans une entente-cadre de développement qui est suivie d'une biennale ; l'exercice se répète aux quatre ans). Des engagements pris, pour un total d'environ 1,5 milliard de dollars, sont réalisés à plus de 90 %.

L'exercice est exigeant et rencontre de nombreux obstacles, dont la lourdeur du processus et les réticences de l'appareil gouvernemental au central. Remis en question, il n'est jamais remplacé : les régions se voient confier la pleine responsabilité de telles activités, mais sans les crédits correspondants. Les budgets sectoriels ne sont pas régionalisés et la lutte au déficit budgétaire du gouvernement et son élimination font disparaître la marge de manœuvre dont auraient besoin de tels exercices.

Plus récemment, le gouvernement s'est aliéné de nombreux partenaires naturels en négligeant de les associer à certaines de ses politiques ou en ne se préoccupant pas de justifier celles-ci ni de les expliquer par une information appropriée. Cette absence de dialogue est particulièrement évidente dans les dossiers des réformes : création des centres locaux de développement, de régions régionales de la santé, fusions municipales, et politique nationale des régions ressources et de la ruralité.

Il faut admettre que l'État québécois a fait beaucoup d'efforts, depuis une quarantaine d'années, pour accorder un **espace d'expression** à la société civile québécoise, aussi bien pour une meilleure reconnaissance de ses besoins que pour connaître ses opinions. En ce sens, un certain modèle de participation et de dialogue s'est développé.

L'État québécois, se rendant compte que sa présence devenait envahissante, a pris un certain nombre de dispositions pour permettre aux citoyens de se défendre contre lui : Loi sur le Protecteur du citoyen, Loi sur le recours collectif.

Un lien serré de nature sectorielle

La société civile québécoise n'a pas attendu l'État québécois pour créer – *motu proprio* – un ensemble d'organisations dans toutes les sphères de la vie civile. Avec la présence de l'Église et les actions de l'État québécois, ces mouvements se sont multipliés, dictés par des besoins de toute nature.

Mais il n'existe pas d'architecture horizontale comprenant toutes les composantes de cette société civile. À l'occasion des grands sommets socioéconomiques organisés par l'État, les représentants de la société civile étaient invités par celui-ci regroupés par grands secteurs d'activité.

Ces principaux regroupements peuvent être appelés sectoriels par opposition aux réseaux particuliers que sont les secteurs religieux et politiques.

Quelques réseaux sectoriels de la société civile

Le réseau des travailleurs

Les travailleurs au Québec se sont, depuis de nombreuses années, regroupés au sein de centrales syndicales pour la promotion et la défense de leurs intérêts.

Sous l'influence de l'Église d'abord, puis des grandes centrales américaines, les grandes centrales syndicales se sont par la suite donné un statut laïque et autonome.

Sont ainsi nées les grandes centrales comme la Confédération des syndicats nationaux (CSN), la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ), la Centrale des enseignants du Québec (CEQ), la Centrale des syndicats démocratiques (CSD) et l'Union des producteurs agricoles (UPA).

Certaines de ces centrales, par la création de fonds financiers, se sont insérées au cœur de la direction des entreprises.

La plupart des grands secteurs de l'activité économique sont ainsi couverts par une représentation syndicale : secteurs agricole, forestier et culturel, développement social, éducation (21 associations ont pris position sur le budget de l'éducation en septembre 2000) et d'autres.

Autant sur les grandes questions de développement de la société québécoise que sur les conditions de travail, les travailleurs de ces centrales font entendre leurs voix. Bien sûr, il y a aussi des travailleurs sans voix, bien que dans certains secteurs d'autres types d'organisations puissent prendre le relais.

Le réseau des entreprises

C'est dans le prolongement de la création de la première chambre de commerce (celle du district de Montréal, qui se définissait comme un organisme au service de la communauté) – *dixit* M. Gilbert A. Latour, premier directeur général et fondateur du mouvement qui conduira à la création des 225 chambres de commerce du Québec – qu'émergeront des organismes patronaux.

Ces organismes prendront le nom de Centre des dirigeants d'entreprise, de Conseil du patronat, d'Association des manufacturiers canadiens (Québec) et d'autres organisations vouées à la représentation ou à la défense des intérêts de leurs membres.

Des organismes se sont constitués dans différents secteurs : constructeurs, courtiers d'assurance et autres.

Le réseau coopératif

Ce réseau a pris une importance considérable dans de nombreux secteurs de la vie économique et sociale, notamment : chantiers coopératifs forestiers, coopératives agricoles, mutuelles d'assurances (en situation de transformation), coopératives d'habitations.

L'exemple le plus extraordinaire est évidemment le système des caisses populaires, avec :

- ◆ ses cinq millions de membres ;
- ◆ ses 1 143 caisses ; ses 81,3 milliards de dollars d'actifs ;
- ◆ ses 15 298 dirigeants bénévoles ;
- ◆ ses nombreux organismes d'accompagnement comme la Société financière Desjardins, le Groupe-Vie Desjardins-Laurentienne, la Société de portefeuille du Groupe Desjardins, la Gestion de services financiers spécialisés Desjardins, etc.

Voilà une institution financière, bâtie par la société civile québécoise, qui est devenue un important levier économique.

Le réseau communautaire

Depuis une trentaine d'années, des milliers d'organismes sont nés dans tous les milieux de vie du Québec, dans toutes les régions, pour répondre à de nombreuses préoccupations de toute nature.

Il s'agit donc d'une réalité bien vivante dans les communautés où la population veut faire valoir sa voix dans le concert des débats publics.

Le réseau religieux

Il est important de rappeler qu'il existe un réseau important, encore très actif dans la population, constitué de nombreuses associations à caractère religieux.

Le réseau des partis politiques

Il faut attirer aussi l'attention sur le réseau des partis politiques qui constituent, même s'ils sont plus directement associés aux gouvernements successifs, une forme d'expression importante de la société civile.

La contribution de ces réseaux

Le nombre et la richesse de points de vue exprimés par les organismes et associations au sein de la société civile contribuent à enrichir considérablement les débats sur le devenir de la société québécoise.

À larges traits, on peut indiquer la contribution des différents réseaux dans les domaines suivants :

- ◆ des lieux majeurs d'apprentissage, de formation et de développement des leaders sociaux ;
- ◆ des catalyseurs et des soutiens au démarrage d'une foule d'initiatives en matière de développement ;
- ◆ un apport majeur à l'édification de l'entrepreneuriat québécois ;
- ◆ des endroits précieux, porteurs des débats pour les droits sociaux : droit au travail, conditions de vie, regards sur l'éducation et la culture, etc. ;

- ◆ des cercles d'échanges sur l'entraide et les services communautaires ;
- ◆ des agents actifs de transformation des mentalités ;
- ◆ des acteurs du développement économique, comme dans les caisses populaires, les chambres de commerce, les Conseils régionaux de développement, les Centres locaux de développement et les autres.

En d'autres termes se trouvent en ces lieux les ferments de base de la vie quotidienne des citoyens.

Quelques problèmes et enjeux

Dans le contexte actuel, où l'État québécois est le définisseur de situations, le proposeur de politiques et de programmes (avec comme vis-à-vis l'État canadien), la société civile est appelée à lui donner des avis en recourant à un ensemble de mécanismes de consultation ou de concertation dont le cadre et l'échéance sont définis par lui.

Or, le choix des sujets prioritaires et de l'échéancier que fait l'État n'est pas nécessairement celui de la société civile.

Différentes préoccupations ont cours dans la société civile qui trouvent difficilement un arrimage avec le discours politique, par exemple :

- ◆ les imbroglios vécus par une frange importante de la population au regard des services de l'assurance-emploi et de l'assistance sociale ;
- ◆ le souhait d'un financement adéquat et moins bureaucratisé des emplois dans les services de proximité ;
- ◆ la concentration des pouvoirs et l'affaiblissement des communautés régionales, urbaines et rurales ;
- ◆ la gestion de l'exclusion sociale, la tension entre les nouvelles valeurs de l'environnement et le développement économique, la consultation de l'État auprès des groupes qui sont déjà privilégiés... On pourrait continuer la liste.

Ce qu'il faut retenir, c'est la nécessité d'un rééquilibrage entre la société civile et l'État, dans un dialogue dont les paramètres ne sont pas définis à la base par une seule partie.

NOUVELLES RÈGLES DU JEU

Le nouveau millénaire voit déjà inscrits pour l'avenir un certain nombre de paramètres qui modifieront profondément des manières de faire du passé.

La mondialisation

Présente depuis quelques années dans le courant des échanges internationaux, la mondialisation entraîne des effets majeurs dans de nombreux secteurs économiques, sociaux et culturels. Incarnés par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ces effets se manifestent :

- ◆ dans les circuits financiers : les règles du jeu sont mondiales ;
- ◆ dans une concentration des acteurs économiques ;
- ◆ dans une concentration des circuits nationaux de production dans tous les domaines ;
- ◆ dans une remise en cause du rôle des États de tous les pays ;
- ◆ dans une redéfinition et une surveillance de toutes les règles du commerce international.

L'ensemble de ces fonctionnements interpelle les sociétés civiles, issues des diversités culturelles des pays.

Il n'est donc pas surprenant de voir que des représentants des différentes sociétés civiles de multiples pays manifestent leur désapprobation à l'égard des règles édictées à partir de centres d'intérêt surtout à caractère financier. À l'occasion des sommets de Seattle, Melbourne, Prague et Québec, cependant, plusieurs groupes de protestataires faisaient partie des casseurs plutôt que des véritables sociétés civiles de nombreux pays.

Dans un article récent du journal *Le Monde*, Amartya Sen, Prix Nobel d'économie en 1998, a résumé la problématique de la mondialisation dans « Dix vérités sur la mondialisation » : « Les débats sur la mondialisation exigent d'appréhender en profondeur des questions qui ont tendance à se perdre dans la rhétorique de la confrontation, d'une part, et les réfutations hâtives, de l'autre. »

Les 10 vérités énoncées sont les suivantes :

1. Les manifestations contre la mondialisation ne sont pas dirigées contre la mondialisation.
2. La mondialisation n'est pas un phénomène nouveau, pas plus qu'elle n'est une simple occidentalisation.
3. La mondialisation n'est pas, en soi, une folie.
4. Directement ou indirectement, la question essentielle est celle des inégalités.
5. La préoccupation majeure est le niveau d'ensemble des inégalités, et non pas leur changement marginal.
6. La question ne se résume pas à savoir s'il y a profit pour tous les intéressés, mais si la répartition de ce profit est équitable.
7. L'économie de marché est compatible avec un grand nombre de situations institutionnelles différentes pouvant déboucher sur des issues différentes.
8. Le monde a changé depuis les accords de Bretton Woods.
9. Des changements à la fois politiques et institutionnels sont nécessaires.
10. Construire la mondialisation est la réponse indispensable aux doutes sur la mondialisation.

Retenons la vérité 9... des changements à la fois politiques et institutionnels qui se profilent à l'horizon sur le plan mondial et à l'intérieur des pays ou des différents espaces... La place des sociétés civiles est ainsi trouvée.

De nombreuses propositions émanant de différents milieux réclament la création d'un Parlement mondial ; d'autres, une réforme des principales institutions internationales et une redéfinition des objectifs, plus particulièrement au regard des pays en voie de développement.

Au Québec: vers un « mieux d'État »

Des efforts de rationalisation dans la gestion

Le Québec a déjà pris un certain nombre de dispositions pour dessiner les nouveaux contours de la gestion de l'État.

Dans un article de la revue *Autrement*, de février 1997, le secrétaire du Conseil du trésor faisait référence au rapport de l'OCDE ayant pour titre *La gestion publique en mutation*. Le rapport conclut qu'un nouveau modèle est apparu en matière de gestion publique, visant à encourager une culture axée sur les performances dans un secteur public moins centralisé. Ce modèle comporte cinq caractéristiques :

- ◆ le remplacement des modes d'organisation hiérarchiques et fortement centralisés par un environnement de gestion décentralisé, c'est-à-dire le développement d'une philosophie de gestion plus décentralisée en vertu de laquelle les décisions concernant l'allocation des ressources et la fourniture de services sont prises plus près du terrain et des groupes visés ;
- ◆ une orientation plus marquée vers les résultats en termes d'efficience, d'efficacité et de qualité des services ;
- ◆ la possibilité d'explorer d'autres solutions que la fourniture directe de services et une réglementation directe par l'État, susceptible de déboucher sur des résultats plus tangibles ;
- ◆ une recherche d'efficience dans les services fournis directement par le secteur public grâce à la fixation d'objectifs de productivité et à la création d'un climat de concurrence tant à l'intérieur du secteur public qu'entre les organisations qui en font partie ;
- ◆ le renforcement des capacités stratégiques du centre, de façon à guider l'évolution de l'État et à lui permettre de s'adapter de façon automatique, souple et économique aux changements externes et de répondre à des intérêts divers.

Comme on peut le constater, la philosophie à la base du renouveau administratif de l'État québécois ne fait nullement référence à la société civile et à sa participation. C'est sous l'angle des services plus efficaces et moins coûteux et de la nécessaire adaptation aux changements externes et aux intérêts divers qu'il faut revoir les processus de fonctionnement de l'État.

Les modulations du fonctionnement de l'État québécois, depuis quelques années, portent sur les innovations qui suivent.

Le déficit zéro

Cette nouvelle approche budgétaire sanctionnée par une loi a fait l'objet d'une « priorité prioritaire » (selon l'expression d'un ancien premier ministre), et par le Parlement et des représentants de la société civile, lors du Sommet de Montréal. Ce n'est pas sans peine que s'est faite cette remise en question du traitement du déficit gouvernemental ! Tous les programmes ont été revus à la baisse, provoquant du même coup de vastes débats dans certains groupes de la société civile.

La création d'unités autonomes de service

En 1997 fut lancée la mise en œuvre d'un nouveau modèle de gestion qui, selon son responsable, était :

[...] un modèle qui facilite la poursuite de l'efficacité, qui assure une transparence de l'Administration bien nécessaire en cette période, mais surtout qui transforme la culture de l'Administration publique et l'aidera à s'adapter efficacement au contexte des prochaines années.

À l'époque, 13 unités autonomes de service ont été créées, passant ensuite à 18 et devant atteindre une trentaine...

L'essentiel du fonctionnement de ces unités est basé sur la préparation d'un plan stratégique dont la gérance repose sur une enveloppe budgétaire fermée et qui est suivie de l'évaluation des résultats.

Il s'agit d'une formule intéressante, mais limitée quant à son implication par rapport à la société civile. Pour certains services aux citoyens, cependant, le tout se traduit par des hausses de coûts significatives.

Le rapport sur « Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique »

Dans l'introduction de ce document, le ministre responsable situe ce nouveau cadre de la manière suivante :

L'environnement dans lequel le Québec se situe se transforme à un rythme accéléré et notre capacité à prendre en compte les changements est un autre gage d'avenir.

Le contexte social et économique qui prévaut aujourd'hui, avec l'ouverture des marchés et la forte compétition à laquelle est soumise notre économie, nous amène à revoir nos approches et nos méthodes. L'État est interpellé **au même titre que la société** et doit, de plus, être exemplaire. D'autres États ont fait le même constat et ont entrepris, depuis quelques années, une modernisation de leur gestion gouvernementale.

**Le projet de loi 82 – Loi sur l'administration publique
(sanctionnée le 30 mai 2000)**

C'est dans la foulée de ce rapport que fut rédigée la Loi sur l'administration publique. Dans « les notes explicatives », on trouve les orientations fondamentales poursuivies par le législateur :

Ce projet de loi instaure, en vue d'affirmer la priorité accordée **à la qualité des services aux citoyens, un nouveau cadre de gestion de l'administration gouvernementale** qui est axé sur l'atteinte de résultats, sur le respect du principe de la transparence et sur une imputabilité accrue de l'administration devant l'Assemblée nationale.

Le projet de loi prévoit de nouvelles responsabilités pour l'administration gouvernementale. C'est ainsi que les ministères et organismes qui fournissent des services aux citoyens devront faire une déclaration sur leurs objectifs quant au niveau et à la qualité de ces services. De plus, chaque ministère ou organisme devra établir un plan stratégique qui orientera son action sur une période de plusieurs années. Chacun d'eux aura aussi à rendre compte des résultats atteints notamment par la production d'un rapport annuel de gestion.

Le projet de loi permet la conclusion d'une convention de performance et d'imputabilité qui prévoira, à l'égard d'une unité administrative, d'un ministère ou d'un organisme, un cadre de gestion plus flexible, adapté à sa situation, et à une reddition de comptes portant sur des résultats spécifiques auxquels l'unité s'engage. Cette convention sera conclue entre le ministre responsable et le dirigeant de l'unité et comprendra, le cas échéant, une entente de gestion convenue avec le Conseil du trésor.

Tous ces documents émanant de l'administration gouvernementale auront un caractère public et seront déposés à l'Assemblée nationale.

Également, ce projet reprend ou révisé, selon une approche d'allègement, les règles de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles applicables à l'administration gouvernementale et actuellement prévues par la Loi sur l'administration financière et par la Loi sur la fonction publique...

Cette loi 82 propose donc un nouveau cadre de gestion de l'appareil gouvernemental. Elle ne vise pas comme tel le rôle de l'État, mais son fonctionnement ou sa façon de mettre en œuvre les orientations et les politiques ainsi que les lois de l'Assemblée nationale.

En somme, les réformes de l'État québécois ont cherché :

- ◆ à répondre aux logiques du système financier international (déficit zéro) ;
- ◆ à répondre aux logiques de la gestion interne en relation avec la qualité et la quantité des services aux citoyens sans référence à la nature de ces services.

Mais aucune réforme majeure n'a été entreprise sur les rôles et les fonctions de l'État en relation avec les préoccupations majeures de la société civile.

Vers une véritable décentralisation

Il n'y a pas eu, au Québec, un véritable effort de décentralisation, c'est-à-dire de véritables pouvoirs et compétences, avec ressources financières autonomes, qui sont transférés à des instances élues au niveau municipal, regroupées à l'échelon régional.

Si l'on veut, comme il est proposé dans le texte de Germain Dallaire sur l'État, recentrer les missions de l'État sur les fonctions de gouverner (en y ajoutant la mission gouvernementale sur la mondialisation), il faut créer au Québec un véritable palier décisionnel proche de la population à qui il sera redevable.

Ce sont les **conférences permanentes régionales et municipales** qui doivent constituer le socle de la décentralisation, comme il est indiqué dans le texte de Jean-Pierre Montesinos et Roger Saint-Louis (*L'urgence d'agir*, vol. 1 – Des ruptures sociales importantes).

Les maires des municipalités et les élus des municipalités régionales de comté, qui ont des pouvoirs réglementaires et fiscaux pour fournir un ensemble de services de proximité à la population avec obligation de rendre des comptes, sont donc les mieux placés pour recevoir des nouvelles compétences décentralisables du gouvernement du Québec.

Ces nouvelles compétences restent évidemment à définir ainsi que les ressources fiscales additionnelles à y joindre. À cet égard, il est proposé que les services déconcentrés actuels de l'État québécois, qui ont une application sur le territoire, soient soumis à examen pour établir le panier des compétences décentralisables (voir l'annexe I).

Fort mouvement pour une plus grande participation de la société civile

Comme dans la plus grande partie des pays occidentaux, le Québec se retrouve, en ce début du nouveau millénaire, devant une série de phénomènes et d'interrogations qui hantent la société civile :

- ◆ La concentration des pouvoirs de l'État entraîne une capacité moindre d'agir des autres acteurs de la société civile.
- ◆ Les acteurs internationaux de nature économique agissent au nom d'impératifs financiers internationaux, laissant en plan les préoccupations des citoyens nationaux.
- ◆ Une certaine désaffection se fait sentir à l'endroit des laissés-pour-compte comme si l'État n'avait qu'à les rendre responsables.
- ◆ Une série de relations sociales voient leur système de valeurs changer : capital-travail, national-international, jeunes-aînés, rural-urbain, culture nationale-culture américaine et autres.
- ◆ Les groupes d'intérêts s'accroissent sans cesse au regard des revendications envers les États.
- ◆ Un grand nombre d'inquiétudes s'insinuent quant au développement de l'avenir, devenu de plus en plus difficile à prévoir (surtout avec le drame du 11 septembre aux États-Unis).

- ◆ D'autres phénomènes pourraient être présentés, par exemple l'éternel problème constitutionnel... au Québec et au Canada.

Ce qu'il faut retenir de ce passage à un autre siècle, c'est la perspective d'une refondation d'une bonne partie de l'architecture économique, sociale et culturelle du Québec, dont les contours apparaissent encore imprécis.

NÉCESSITÉ D'UN REPOSITIONNEMENT ET D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE : ÉTAT – SOCIÉTÉ CIVILE

Le début du XXI^e siècle est un moment privilégié pour amorcer un virage visant un dialogue plus structuré entre les deux entités représentatives de la société québécoise.

L'État, qui est une entité plus large et plus permanente qu'un gouvernement, et la société civile, qui est plus que la classique définition des partenaires économiques et sociaux, doivent esquisser le pourtour d'un dialogue plus institutionnel.

Les préalables

On peut difficilement envisager un repositionnement sans analyser la configuration de la société québécoise.

Au niveau de l'État

Dans un article du journal *Le Monde*, Laurent Fabius, ancien premier ministre de la France, soulevait un certain nombre de questions sur « Le nouvel âge de l'État » qui rejoignent celles que l'on peut se poser au Québec :

Mondialisation, déréglementation, fluidité de l'information, influence croissante de la société civile, la forme traditionnelle de l'État est contestée par la montée des individualismes, cependant que son cadre national est mis en cause. Sa culture, qui a nourri notre imaginaire, est concurrencée par d'autres idéaux collectifs : la famille, l'entreprise, la solidarité internationale et humaniste des organisations non gouvernementales. Son territoire, autrefois limité par des frontières

et des barrières, subit les assauts des nouveaux espaces virtuels. L'État semble [...] Avare de sa confiance, c'est à lui-même qu'il passe commande, à l'administration et surtout à ses grands corps. L'État se propose d'être à la fois le patient et le soignant.

Au Québec aussi, l'État a passé commande à ses ministres, députés et fonctionnaires pour revoir son fonctionnement interne comme il a été indiqué plus avant.

Il serait peut-être temps, avec l'atteinte du déficit zéro, que l'État se recentre sur les besoins et les nouvelles attentes de la société civile en mettant en branle un mécanisme d'analyse en concertation avec celle-ci.

Au niveau de la société civile

Débat sur les finalités et les modalités de développement

L'État doit reconnaître que la société civile a le droit de participer au débat sur les finalités et les modalités de son développement, car de nombreux changements, tant sur le plan des valeurs que des comportements, ont lieu dans la société québécoise.

Dans tous les secteurs de la vie quotidienne, des citoyens ont créé au fil des ans un ensemble de groupes et d'associations pour défendre leurs intérêts ou pour revendiquer des changements aux législations, réglementations, programmes d'actions de l'État. On peut même dire que le Québec est « tricoté serré » par un réseau de groupes dans tous les secteurs d'activité : de l'agriculture à l'environnement, des jeunes aux aînés, y compris une foule d'organismes communautaires.

Tous ces groupes ne reçoivent pas nécessairement une aide financière de l'État, mais ils ont tous, à un moment ou à un autre, des demandes à formuler à l'État. Certains d'entre eux, qui n'ont pas, comme dans le commerce et l'industrie ou dans les grands syndicats, une base financière solide ou appuyée par l'État, ont l'impression de ne pas être écoutés.

On observe dans la société québécoise une impatience qui grandit, qui risque de mener à des formes d'expression aux manières rudes ; pensons au dernier Sommet du Québec et de

la jeunesse... aux rencontres des grandes instances internationales (l'OMC-G8, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international).

Si la société civile a le droit de participer aux débats, elle doit elle-même se donner et faire reconnaître un certain nombre de principes de base pour assurer un dialogue structuré. Cette tâche n'est pas simple à définir, mais elle est nécessaire.

Nouvelle charte des rapports sociaux et économiques

Comme il est indiqué dans le texte « Pour un leadership d'État plus efficace », « la recherche constante d'un équilibre entre les impératifs de la vie économique et les impératifs humains et sociaux se situe ainsi au cœur de la dynamique marquant l'évolution du rôle et des responsabilités des États ».

La charte des rapports sociaux et économiques devra donc définir les éléments constitutifs de ces équilibres nouveaux nécessaires aux forces vives de la société québécoise. Certains de ces équilibres ont fait l'objet de discussions et de consensus au Québec, comme la place de la jeunesse, la parité des revenus entre les hommes et les femmes... Mais ces discussions ont été faites dans une démarche sectorielle et non dans un discours transversal au regard de problématiques et de solutions plus globales.

Les grands équilibres à débattre sont multiples et complexes. Citons-en quelques-uns :

- ◆ l'équilibre dans le travail et la production ;
- ◆ l'équilibre entre les inaptes et les aptes au travail ;
- ◆ l'équilibre dans la redistribution des revenus et les facteurs de production ;
- ◆ l'équilibre entre le développement national et la mondialisation ;
- ◆ l'équilibre entre les jeunes et les aînés ;
- ◆ l'équilibre du développement entre les diverses régions du Québec ;
- ◆ l'équilibre entre la culture nationale et les apports des autres milieux du Québec.

Il appartiendra aux membres de la société civile de définir les principaux paramètres à débattre.

Les mécanismes de dialogue

Il convient d'examiner, maintenant, quelques formules d'un dialogue plus structuré au sein de la société civile elle-même et ensuite en relation avec l'État.

Au sein de la société civile

Si l'État doit prendre en compte les besoins et les attentes de la société civile, encore faut-il que celle-ci puisse s'exprimer dans un cadre plus large et non plus centré sur des intérêts sectoriels ou sur des revendications particularisées.

Si l'État a la capacité de présenter un cadre uni d'intervention à l'occasion de grands sommets socioéconomiques, la société civile devrait aussi avoir la capacité **d'une certaine unité de vue** sur les priorités de développement telles qu'elle les perçoit elle-même.

En d'autres termes : il nous faut, au Québec, une structure porteuse pour permettre à la société civile de participer aux grands débats sur les enjeux socioéconomiques et sur les nouveaux équilibres à intégrer dans une nouvelle charte des rapports socioéconomiques.

À titre d'illustration, deux formules peuvent être examinées :

- ◆ l'une qui s'appuie d'abord sur la société civile, soit : un haut conseil de la société civile (le HCSC) ;
- ◆ l'autre qui prend appui sur l'État québécois, soit : un conseil économique et social (le CES).

Voyons le premier exemple : le HCSC.

La constitution d'un tel organisme pourrait se justifier par :

- ◆ la complexité de plus en plus grande des questions de développement de la communauté québécoise ;

- ◆ le nécessaire accompagnement des forces vives de cette société dans le choix des fins et des moyens associés au développement harmonieux du Québec ;
- ◆ la nécessité d'une expertise partagée entre les groupes économiques et sociaux ;
- ◆ une analyse permanente de l'évolution du contrat social existant entre la société civile et l'État, s'appuyant sur la primauté du droit, dont l'État est le concepteur, au nom du mandat de la société civile.

Le haut conseil de la société civile devrait émaner des différents partenaires sociaux pour en garantir l'indépendance et en refléter les aspirations.

Une conférence annuelle de concertation

La tâche majeure d'un haut conseil de la société civile serait d'organiser, chaque année, les États généraux du développement tels que conçus par tous les partenaires.

Il est bien connu que chaque organisme socioéconomique organise, chaque année, une réunion pour faire le point sur ses activités.

Pourquoi l'ensemble des partenaires de la société civile ne pourraient-ils pas organiser une table ronde annuelle pour connaître l'état de situation de chaque secteur d'activité et les perspectives interreliées de développement des grands ensembles ? Ainsi se développeraient des préoccupations intersectorielles et interrégionales pour mieux préciser et choisir les grandes priorités de développement du Québec.

Pour l'État

Comme il a été mentionné plus avant, l'État, dans ses relations, s'exprime de plusieurs manières : comités consultatifs, conseils de consultation, commissions parlementaires, sommets socio-économiques ou sectoriels (cinq au cours des dernières années). Il faut aussi ajouter toutes les rencontres, dans tous les comtés électoraux, avec les députés.

On se rappellera qu'en 1968 fut aboli le Conseil législatif. Cette deuxième chambre regroupait, comme le Sénat au gouvernement du Canada, un certain nombre de personnalités désignées par le gouvernement.

Il est important de se demander si, dans une petite société comme celle du Québec, un lieu pour un dialogue plus large et mieux structuré avec l'État ne serait pas nécessaire ; une sorte de chambre de compensation entre l'État et la société civile qui reposerait sur des structures et des processus plus durables...

Un haut conseil de la société civile pourrait très bien jouer le rôle majeur de chambre de compensation entre les citoyens et les élus du Parlement québécois.

Un budget de transition alloué par l'État serait peut-être nécessaire au départ (durant deux ans). Par la suite, les membres du HCSC devraient prendre la relève.

Une telle structure serait ainsi une véritable émanation de la société civile elle-même.

Voyons le deuxième exemple : un conseil économique et social.

L'État québécois, comme beaucoup d'États occidentaux (l'Allemagne, la France, par exemple), pourrait créer un tel organisme dont les mandats seraient les suivants :

1. Donner au gouvernement un avis sur toute question économique, sociale, culturelle ou touchant d'autres secteurs, dont les grandes orientations budgétaires de l'État, que celui-ci pourrait lui soumettre ;
2. Fournir au gouvernement un avis sur toute question, qui lui apparaît pertinente, de sa propre autorité.

Ce conseil serait composé pour moitié des grandes associations à caractère national et pour moitié des associations régionales, locales et communautaires.

Ses membres ne devraient pas dépasser la centaine. Ses budgets de recherche et de fonctionnement seraient alloués par l'État.

Un sommet socioéconomique biennal

Le Conseil économique et social du Québec et le gouvernement pourraient organiser tous les deux ans une rencontre de deux jours pour :

- ◆ examiner les conditions internationales de développement qui influencent celui du Québec ;
- ◆ discuter les actions prioritaires de l'État ;
- ◆ analyser l'ensemble des moyens d'intervention des forces vives du Québec ;
- ◆ cibler les forces et les faiblesses à moyen terme du développement du Québec.

Une telle structure demeurerait, encore une fois, liée à l'initiative de l'État.

Ce sont là des illustrations. Évidemment, il appartiendrait à un groupe fondateur de trouver la formule correspondant le mieux aux intérêts de la société civile. Ce groupe devrait aussi définir l'ordre des moyens d'action appropriés.

Mais si l'on veut réellement épouser la tendance lourde du besoin que manifestent les sociétés civiles modernes de faire valoir un discours organisé qui leur soit propre, un tel mouvement devrait émerger de la société civile et non de l'État.

PROPOSITIONS

Il est proposé :

- ◆ que la société civile, par l'intermédiaire d'un groupe fondateur issu de ses organismes, se regroupe en une entité représentative de toutes ses composantes pouvant prendre la forme d'un haut conseil de la société civile ou d'un conseil économique et social, ou adopter une autre formule ;
- ◆ que cette entité, avec ses membres, tienne une rencontre formelle annuelle afin de débattre des priorités de développement du Québec ;
- ◆ qu'à la première rencontre les grandes lignes d'une charte des rapports socioéconomiques fassent l'objet d'un débat ;

- ◆ que tous les deux ans une rencontre formelle ait lieu avec le gouvernement pour préciser les axes de développement du Québec ;
- ◆ qu'un examen approfondi des fonctions gouvernementales actuelles déconcentrées soit entrepris en vue de créer un palier décentralisé local et régional.

CONCLUSION

La mise en place de ces nouvelles structures de dialogue aurait plusieurs effets.

Ainsi, un dialogue permanent entre l'État et la société civile permettrait :

- ◆ une dépoliarisation par rapport à l'État vers qui convergent, à l'heure actuelle, toutes les questions de dépenses publiques, de législation, de réglementation, de programmes d'action et autres problèmes ;
- ◆ une revue et des ajustements significatifs à l'égard du rôle de l'État ;
- ◆ une responsabilité mieux partagée en ce qui concerne les nouveaux enjeux sociaux du développement ;
- ◆ un engagement plus ferme de toutes les forces vives du Québec visant une nouvelle synergie du développement ;
- ◆ une sensibilité plus grande du partage nécessaire avec les personnes les plus démunies et les plus instables de la société ;
- ◆ une force agrandie et voulue en face des nouveaux paramètres mondiaux du développement ;
- ◆ une revitalisation de nombreux secteurs et des régions par une meilleure connaissance de leur dynamisme.

Rassurons ceux qui se sentiraient ébranlés par ces propositions : il ne s'agit pas de changer radicalement le rôle de l'État, gardien du bien commun, ni de l'empêcher de jouer son rôle comme tout État moderne doit le faire. Il s'agit plutôt d'introduire

des nouvelles règles de jeu dans la poursuite et l'organisation d'un dialogue social pour mieux répondre aux besoins et aux attentes de la population québécoise.

Si une vision commune du développement émerge d'échanges entre le chargé du bien commun qu'est l'État et les acteurs socioéconomiques, la mise en œuvre découlant de cette vision partagée sera nécessairement dynamique.

Quant au coût de la mise en œuvre de ces structures de dialogue, il représente peu de chose par rapport au rendement qui sera obtenu par l'existence de cette nouvelle charte des rapports socioéconomiques au Québec.

ANNEXE I

Un scénario

Un palier régional et municipal décentralisé: 17 conférences permanentes régionales et municipales

Refonder un nouveau dialogue entre l'État et la société civile, c'est d'abord créer une entité regroupant les milieux formant cette société civile pour établir un vrai dialogue institutionnel avec l'État.

C'est aussi revoir le rôle de l'État en le réorientant vers ses responsabilités fondamentales et en décentralisant un certain nombre de fonctions au profit d'institutions élues près de la population.

Au Québec, il est devenu nécessaire, tel que présenté dans le texte de Montesinos et Saint-Louis, « Le territoire du Québec et les institutions territoriales », d'ouvrir le dossier de la décentralisation par une démarche en deux temps :

- revalorisation des municipalités régionales de comté (MRC) ;
- création de conférences permanentes régionales et municipales.

Par la même occasion, il serait nécessaire de considérer les modes de représentation de la société civile. Des formules ont été présentées publiquement dans le rapport *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes*, à la page 19, « La place des régions ».

La revalorisation des institutions territoriales

La revalorisation des MRC (institutions supramunicipales nées en 1979) doit s'inscrire dans le respect des principes suivants : responsabilisation des élus, accès à de nouvelles compétences, nouveaux champs fiscaux, décloisonnement des responsabilités, renforcement de l'engagement des citoyens.

Les dirigeants des MRC doivent donc être élus au suffrage universel, comme ceux des municipalités (élection le même jour que les responsables municipaux).

Les MRC doivent se voir dotées de la responsabilité qui incombe actuellement à un certain nombre d'organismes : commissions scolaires, centres locaux de développement, centres locaux d'emplois, centres de santé communautaire. Elles assumeraient ainsi l'ensemble des compétences qui s'appliquent sur leur territoire.

Tous ces organismes sont actuellement tributaires d'une vision sectorielle de ministères centraux de l'État québécois. Certains d'entre eux sont décentralisés de manière sectorielle : ainsi, les commissions scolaires, dont la participation électorale est très faible et qui bénéficient d'une partie de la taxe foncière (la réforme scolaire a mis l'accent sur les établissements), regroupent souvent les équipements de loisir et de culture de la municipalité.

D'autres sont déconcentrés, comme les centres locaux d'emploi, et auraient avantage à être regroupés avec les centres locaux de développement, structure *ad hoc* à laquelle participent des représentants municipaux, parmi d'autres.

Ces structures ont toutes comme caractéristique qu'elles s'adressent à une clientèle particulière située sur le même territoire : celui des MRC.

Le recours à une approche horizontale pour tous les services rendus aux mêmes citoyens, sur un même territoire dirigé par une autorité politique élue, aurait toutes les chances :

- de rendre de meilleurs services ;
- d'être moins coûteux ;
- d'assurer une plus grande transparence.

Évidemment, les enveloppes financières de ces différents organismes seraient transférées aux MRC.

Les conférences permanentes régionales et municipales

L'émergence de ces institutions à l'échelon des régions du Québec, à l'exception des régions de Montréal, Québec et l'Outaouais où existent déjà des communautés métropolitaines, permettrait de revoir et de dynamiser le développement des autres régions du Québec.

Structures actuelles de développement régional

Actuellement le développement régional, dont les mécanismes ont été mis en place progressivement par les différents gouvernements, s'appuie sur les éléments suivants :

- un ministère des Régions, avec des ministres sectoriels désignés à chacune des régions ;
- un conseil de développement et de concertation pour chacune des 17 régions, qui représente les organismes patronaux, syndicaux, populaires, et compte des représentants

municipaux, en plus des députés de la région et du ministre responsable de la région. Chaque conseil prépare un plan des orientations stratégiques qui fait l'objet d'une entente-cadre avec l'État et d'ententes spécifiques avec des ministères.

- un certain nombre de fonds centraux sont disponibles pour Québec, Montréal et les autres régions... (plus d'une centaine de millions...)
- une conférence administrative régionale composée de fonctionnaires des ministères et organismes gouvernementaux ayant pour mandat la coordination administrative des actions de l'État ;
- un certain nombre de fonds sectoriels à destination particulière, comme la jeunesse, les personnes dans le besoin, les organismes communautaires... ;
- les centres locaux de développement (correspondant au territoire des MRC), qui disposent d'enveloppes financières en propre pour leurs activités (en gros environ un million de dollars par organisme) ; cependant, les centres locaux d'emploi, structure déconcentrée, gèrent leur propre programme.
- certains fonds de nature privée, qui existent par l'intermédiaire d'organismes comme la FTQ, la CSN, la Caisse de dépôt et placement et, plus récemment, le Mouvement Desjardins, et qui opèrent selon une approche régionale.

Récemment, le gouvernement a rendu publique une nouvelle stratégie à l'égard des sept régions ressources, qui s'accompagne de mesures financières et fiscales destinées aux entreprises et à l'emploi. S'ajoute à cette politique celle de la ruralité qui prévoit une enveloppe financière de 90 millions sur cinq ans.

En somme, la politique de développement régional au Québec comporte de multiples pièces qui présentent les caractéristiques suivantes :

- Sauf pour les centres locaux de développement (qui n'ont d'ailleurs pas de liens organiques avec les conseils régionaux), il s'agit d'une approche dite de concertation qui prend appui sur la « déconcentration », puisque l'État demeure l'agent d'exécution principal – et surtout financier – des orientations stratégiques définies par les agents régionaux.
- Les élus locaux sont présents avec des représentants nommés (entreprises, syndicats, coopératives...).

- Les élus avec mandat national pour le Québec sont présents avec des élus qui ont un mandat régional...
- Les procédures d’approbation des projets sont longues et lourdes... Elles s’inscrivent dans les procédures imposées par le Conseil du trésor... (plans stratégiques – projet de loi 82)
- Les représentants de ces organismes régionaux n’ont pas à rendre de comptes: c’est la raison pour laquelle on ne veut pas leur confier des fonds publics...
- Le véritable entrepreneuriat régional a peine à trouver son chemin dans un dédale de démarches administratives complexes.

En somme, il ne faut pas se surprendre que les citoyens dans leurs régions aient l’impression, pour ne pas dire la certitude, que le gouvernement se préoccupe davantage des grandes régions urbaines (particulièrement Montréal) et qu’ils ne possèdent pas, par et pour eux-mêmes, des instruments décentralisés de nature à favoriser leur développement.

Vers une meilleure cohésion régionale

Le fondement principal du développement régional devrait être un développement des entreprises et des commerces ainsi que des services publics qui s’appuie sur le partenaire privilégié que constituent les instances locales: municipalités et MRC regroupées au niveau de la région. L’État doit se délester, pour les confier à la région, de tous les programmes « déconcentrés », déléguant ceux qui s’appliquent sur le territoire régional aux responsables politiques locaux et régionaux connaissant bien leur territoire, son potentiel, ses besoins et ses ressources. L’État doit revenir à des fonctions d’orientation, des rôles normaux de gestion et contrôle (fiscalité, emploi, péréquation, redistribution, etc.) pour des objectifs nationaux devant servir de support aux partenaires régionaux et non prendre la place de ceux-ci par fonctionnaires interposés.

Les paramètres principaux pour obtenir cette cohésion régionale et pour permettre aux dirigeants locaux de se prendre en main sont les suivants :

- Constituer dans chacune des régions du Québec (Montréal présente un cas particulier avec sa nouvelle communauté métropolitaine – 75 municipalités) une conférence permanente régionale et municipale composée des maires des municipalités et des préfets élus des municipalités régionales de comté (MRC).

BIBLIOGRAPHIE

- http://europa.eu.int/comm/development/sector/ngo/index_fr.htm
http://stars.coe.fr/Dossiers/Societe/F_SusanGeorge.htm
<http://www.wusc.ca/campus/deved/civilf.html>
<http://www.americascanada.org/politics/civilsociety/civilsociety-f.asp>
<http://www.vigile.net/998-3/chevriercivile.html>
- BARBER, B.R. (1998). *A Place for Us*, New York, Hill and Wang.
- BÉLANGER, Y., R. COMEAU et C. MÉTIVIER (2000). *La Révolution tranquille. 40 ans plus tard : un bilan*, Montréal, VLB Éditeur.
- COHEN, M.L. et A. ARATO (1992). *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Mass. On peut se procurer la préface en français à l'adresse <www.cam.org/~ciac/doc>.
- ERHENBERG, J. (1999). *Civil Society : The Critical History of an Idea*, New York, New York University Press.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1997). *Rapport du Groupe de travail pour l'examen des organismes gouvernementaux*, septembre.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2002). *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes*, Le Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques.
- HONNETH, A. et al. (1989). *Zwischen-betrachtungen : Im Prozess der Aufklärung*, Frankfurt, Suhrkamp. Recueil d'essais à l'occasion du soixantième anniversaire de Habermas. La plupart de ces essais ont été traduits en anglais dans deux volumes : A. Honneth et al., *Philosophical and Cultural-Political Interventions in the Unfinished Project of Enlightenment*, Cambridge, Mass., The MIT Press ; Jürgen Habermas, *L'espace public*, Paris, Payot. Dans la dernière édition avec la nouvelle préface.
- KEANE, J. (1988). *Democracy and Civil Society*, Londres, Verso.
- KEANE, J. (1998). *Civil Society Old Images, New Visions*, Stanford, Stanford University Press.
- LABSADE, F. de (2000). *Le Québec, un pays, une culture*, Montréal, Boréal.
- LAMONDE, Y. (2000). *Histoire sociale des idées au Québec 1760-1896*, Montréal, Fides.
- LAVILLE, J.-L. et R. SAINSAULIEU (1997). *Sociologie de l'association*, Paris, Desclée de Brouwer.
- PUTNAM, R. et A. BOWLING (1995). « America's Declining Social Capital », *Journal of Democracy*, vol. 6, p. 65-78. Aussi <<http://www.prospect.org/archives/24/24putn.html>>.

LES AUTEURS

GERMAIN DALLAIRE est diplômé du Collège Jean-de-Brébeuf et titulaire d'une maîtrise en relations industrielles de l'Université de Montréal. Il a une expérience de travail de plus de trente ans dans l'administration publique québécoise à Hydro-Québec, puis au Conseil d'orientation économique du Québec devenu plus tard l'Office de planification et de développement, aux Affaires intergouvernementales, au ministère des Communications, puis à l'Office des ressources humaines.

YVON TREMBLAY est diplômé de l'Université de Montréal et également diplômé de l'École nationale d'administration (ÉNA) de France. Il a fait carrière comme sous-ministre dans plusieurs ministères. Il a été conseiller spécial du Secrétaire général du gouvernement du Québec et président-directeur général de l'OPDQ (Office de planification et de développement du Québec). Actuellement, il est président-directeur général de Vision Technique Internationale Inc. et président-directeur général de l'Observatoire du Québec.