



LA GOUVERNANCE AU QUÉBEC : RÔLE DE L'ÉTAT ET PARTICIPATION CITOYENNE

Par : Louis Côté, Benoît Lévesque, Guy Morneau

Si elle n'est pas nouvelle, la question du modèle québécois se pose tout de même avec plus d'acuité au Québec depuis quelques années. C'est sans doute que le champ politique est à son égard beaucoup plus polarisé aujourd'hui qu'il ne l'était antérieurement. En effet, et contrairement à ce qui a prévalu dans les premières décennies ayant suivi la Révolution tranquille, les forces qui contestent le modèle existant sont non seulement plus nombreuses, mais surtout organisées politiquement. Dans ce contexte, de nombreux chercheurs ont abordé la question du modèle québécois. Plusieurs l'ont fait dans une perspective circonscrite, s'en tenant au modèle de développement économique ; il en est ainsi des chercheurs du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES). D'autres se sont attachés aux effets économiques et sociaux du modèle québécois, et ce, selon des traitements diversifiés, depuis des critiques fortes – pensons ici aux travaux de l'Institut économique de Montréal – jusqu'à des défenses argumentées – que l'on retrouve dans l'Annuaire du Québec, par exemple.

Le présent texte est assurément d'une nature différente et, espérons-le, complémentaire des recherches mentionnées. Son objet est plus large, mais sa visée moins ambitieuse. Un objet plus large car, embrassant l'ensemble de la gouvernance, il s'intéresse à l'évolution du modèle québécois de gouvernance. Une visée moins ambitieuse puisque, s'appuyant sur une recherche en cours, il se concentre sur le point de vue d'un groupe d'acteurs qui ont joué un rôle clef dans le cadre de l'évolution de ce modèle. Nous précisons tout d'abord, dans une première partie, ce que nous entendons par modèle de gouvernance et présenterons succinctement une typologie pouvant permettre de comparer et de comprendre les différents modèles. Puis, après avoir introduit la recherche dont proviennent les données qui nous servent d'états, nous examinerons le point de vue des acteurs concernant le modèle québécois de gouvernance et son évolution.

Modèle de gouvernance : dimensions et types

Il va sans dire que le terme *modèle* n'est pas compris ici au sens de « référence » ou d'« objet d'imitation », mais désigne plutôt une variété particulière définie par un ensemble de caractères. Le modèle québécois participe à ce titre de la singularité que présente chaque modèle national de gouvernance. Concernant ce dernier concept, celui de *gouvernance*, la clarification est sans doute plus importante. C'est qu'il a été au fil des dernières années de plus en plus utilisé et ce, selon des acceptions variées et dans des contextes idéologiques parfois relativement marqués. Bien sûr, nous faisons ici exception de l'emploi plutôt métaphorique de la notion lorsqu'elle est appliquée aux entreprises (la *gouvernance des entreprises*) pour ne conserver que les utilisations qui concernent la direction d'une société prise dans son ensemble. En outre, nous évitons de verser dans un point de vue normatif ou prescriptif (la *bonne gouvernance*) pour nous en tenir à l'analyse des modes de gouvernance exercés par

l'État, c'est-à-dire de ses modes d'insertion et d'intervention dans sa société. Comparée à la notion plus classique de gouverne d'une société, celle de gouvernance est intéressante en ce qu'elle permet d'appréhender le fait que des responsabilités autrefois dévolues à l'État sont actuellement progressivement partagées avec les acteurs sociaux et qu'émergent ainsi de nouvelles articulations entre l'État et la société civile (Lemieux, 2001 ; Peters, 2001 ; Rhodes 2000 ; Tarschys, 2002).

Qu'entend alors par *modèle de gouvernance* ? Quelles sont les dimensions essentielles d'un modèle donné ? Assurément, et ainsi que nous venons de l'avancer, les modes d'insertion et d'intervention d'un État dans les différents domaines sociétaux constituent une de ces dimensions. Car les relations entre l'État et ces différents domaines peuvent emprunter diverses configurations. À l'égard de l'économie, par exemple, et en nous inspirant de Streeck (1996), nous pouvons distinguer les États selon trois types : le type *laisser-faire*, qui accorde un rôle déterminant aux marchés et au libre choix des consommateurs par rapport aux autres formes de coordination ; le type *interventionniste*, un État dont les interventions présentent en permanence un caractère stratégique ; et le type *Enabling State* ou *facilitateur*, un État qui aide les groupements de la société civile à se structurer et qui les soutient afin qu'ils exercent des fonctions qui seraient autrement revenues à l'État ou au marché. Quant aux formes que peuvent revêtir les relations entre l'État et le social, et en nous inspirant ici d'Esping-Andersen (1999) mais également de Rosanvallon (1995), nous pouvons différencier État résiduel-providence – un État qui limite pour l'essentiel sa protection aux plus faibles –, État passif-providence – un État qui, sur la base de droits sociaux reconnus et dans une volonté de garantir à chacun un traitement égal, assure directement et de façon centralisée la prestation de nombreux services en matière de santé et d'éducation et indemnise les individus inactifs – et État actif-providence – un État qui, cherchant à conjuguer droits et obligations et à prendre en compte les singularités tout en visant l'équité, se porte garant d'une offre suffisante de services sociaux, de santé et d'éducation et favorise l'insertion des individus.

On peut envisager une certaine unité d'un modèle de gouvernance. Ainsi, les combinaisons suivantes apparaissent beaucoup plus vraisemblables : État de type *laisser-faire* et *résiduel-providence* ; État de type *interventionniste* et *passif-providence* ; État de type *facilitateur* et *actif-providence*. C'est que les modes d'insertion et d'intervention d'un État dans les différents domaines sociétaux tiennent à une dimension plus fondamentale, celle qui concerne le rapport État/société. Formant en quelque sorte le noyau dur d'un modèle de gouvernance, ce rapport s'exprime dans la représentation de l'État (l'idée de l'État) qui prédomine dans une société donnée. L'importance d'une telle représentation tient à sa portée : formulant la vision politique d'une société, elle fournit aux individus non seulement un cadre d'interprétation, mais des croyances et des motivations pour l'agir politique. Fruit d'une trajectoire politique spécifique, l'idée de l'État intervient comme condition de possibilité d'un type donné de structuration et d'exercice de l'autorité publique. Elle est à la source de la légitimité du mode de gouvernance exercée par l'État et on ne peut donc comprendre celui-ci s'en s'y référer.

Pour caractériser les différentes figures du rapport État/société qui prévalent actuellement, on peut, dans un premier temps et à la façon de Dyson (1980), poser un continuum qui va d'un État minimal, où l'idée même de l'État est quasi absente, à un État fortement différencié et institutionnalisé. Ces deux figures qui s'opposent correspondent à deux ambitions ou deux projets. Se représentant la société comme un marché à la manière dont les philosophes écossais l'ont théorisé (Gautier, 1993), la première figure, celle de l'État minimal, traduit en effet une aspiration à une société civile qui puisse s'autoréguler et qui soit par conséquent le plus possible exempte de subordination à l'égard de toute autorité hiérarchique. Concevant la société comme pouvant et devant être gouvernée pour la plus grande part par des ajustements automatiques sans que la volonté des individus n'intervienne, une telle perspective apparaîtra évidemment aux tenants de la seconde figure, celle de l'État institutionnalisé, comme étant apolitique au sens fort du terme (Rosanvallon, 1990). À l'opposé, ces derniers, un Durkheim par exemple, saisissent en effet l'État

non pas comme un arbitre externe, mais comme un acteur et même comme l'instituteur du social. Selon eux, les rapports marchands laissés à eux-mêmes ne peuvent que créer un monde sans règles, sans morale et sans justice. L'édification d'une société juste et harmonieuse requiert donc la substitution de l'intérêt collectif aux intérêts des individus, substitution que l'État doit favoriser et qu'il est peut-être même le seul à pouvoir assurer. Ayant ainsi mission non seulement de guider mais aussi de produire la société qu'il coiffe ou, plutôt, dont il est au fondement, l'État se doit d'organiser ou d'informer l'espace, la langue, la mémoire, la solidarité, l'économie, etc.

État minimal et État institutionnalisé composent deux figures qui par leur opposition peuvent sûrement faciliter la caractérisation des différents rapports État/société. Il nous apparaît pourtant souhaitable sinon nécessaire d'ajouter une troisième figure à ces deux pôles, celle de l'État subsidiaire qui se démarque nettement de par l'ambition qu'elle tente d'incarner (Millon-Delsol, 1992). Refusant de poser comme antagonistes les libertés et l'intérêt général, elle vise à faire cohabiter autonomie et ordre social juste. Cherchant à susciter des capacités et à développer une citoyenneté d'action, elle incite à définir l'intervention de l'État en termes de suppléance et non de substitution. Ultime garant du bien commun, l'État subsidiaire doit respecter le principe qui veut qu'une autorité quelconque ne puisse s'exercer que pour pallier les insuffisances d'une autorité inférieure. Là où les initiatives citoyennes se développent efficacement, l'État devrait se contenter de les accompagner. Le lecteur l'aura compris, nos trois figures du rapport État/société sont en consonance avec les combinaisons touchant les modes d'insertion et d'intervention de l'État dans les différents domaines sociétaux. Nous en arrivons ainsi aux trois idéaux-types de gouvernance suivants : un État minimal, de type laisser-faire et résiduel-providence ; un État institutionnalisé, de type interventionniste et passif-providence ; un État subsidiaire, de type facilitateur et actif-providence.

Encastrée dans une culture politique et des arrangements institutionnels particuliers, la figure du rapport État/société qui prédomine dans une

société donnée exerce un rôle d'orientation, de légitimation et de régulation des pratiques politiques qu'elles recèlent. Il en est ainsi des modes de participation citoyenne qui, au-delà de la démocratie représentative, permettent aux citoyens de contribuer à l'élaboration des politiques et au fonctionnement des organismes et des services publics. Ces modes constituent une autre dimension essentielle d'un modèle de gouvernance. Ainsi que nous l'avons déjà noté, celle-ci se distingue justement de la gouverne en ce qu'elle favorise cette dimension participative, dimension qui nous sera utile dans l'analyse du discours des acteurs.

La participation citoyenne diffère, entre autres, selon le type de relation qui existe entre l'État et les groupes constitutifs de la société civile qui interviennent comme groupes d'intérêt. À cet égard, on distingue habituellement les modèles pluraliste et néocorporatiste. Rappelons que, mettant l'accent sur la diversité et la concurrence des intérêts, le premier modèle favorise le lobbyisme alors que le second cherche à institutionnaliser un système de consultation officielle des partenaires sociaux privilégiés. Par ailleurs, ces deux modèles ne sont pas exclusifs l'un par rapport à l'autre, le lobbyisme existant partout, qu'il soit ou non reconnu comme étant légitime. De plus, il se trouve un troisième modèle, le modèle technocratique, qui exclut toute participation large à la décision et à la gestion publiques pour réserver celles-ci aux élus et aux experts. Cela nous permet de distinguer trois types qui présentent des affinités électives avec nos trois figures du rapport État/société. Le modèle pluraliste se conjugue en effet très bien avec un idéal d'État minimal qui, concevant l'intérêt général comme découlant de la confrontation et de la conciliation d'intérêts privés, multiples et concurrents, perçoit les groupes d'intérêt comme un élément fondamental de la démocratie pluraliste. Cherchant à allier libertés et intérêt général et misant sur la citoyenneté d'action et le partenariat, un idéal d'État subsidiaire compose évidemment très bien avec le modèle néocorporatiste. Pour sa part, le modèle technocratique s'apparente étroitement à un idéal d'État institutionnalisé qui valorise la souveraineté d'un État responsable d'un intérêt général supérieur aux intérêts privés.

Soulignons enfin que, si le rapport État/société qui prédomine dans une société donnée régule les luttes politiques, il ne leur demeure par ailleurs pas inaccessible, mais trouve au contraire en elles son origine et peut toujours être transformée par elles. Il nous faut par conséquent adopter ici un schéma de causalité circulaire.

Dans un parcours invariablement singulier, chaque société connaît des moments charnières au cours desquels s'élabore ou se modifie en profondeur la configuration du rapport État/société qui est la sienne. Comme nous le verrons ci-après, il en est ainsi de la Révolution tranquille pour ce qui est du Québec.

LES IDÉAUX-TYPES DE LA GOUVERNANCE

DIMENSIONS	TYPES		
REPRÉSENTATION DE L'ÉTAT	ÉTAT MINIMAL	ÉTAT INSTITUTIONNALISÉ	ÉTAT SUBSIDIAIRE
Rôle économique	de type laisser-faire	de type interventionniste	de type facilitateur
Rôle social	résiduel-providence	passif-providence	actif-providence
Participation citoyenne	modèle pluraliste	Modèle technocratique	modèle néocorporatiste

Une recherche sur le point de vue des acteurs

Quelle conception de l'État prévaut au Québec ? Quelles en sont les origines ? Qu'est-ce qui singularise le mode d'insertion et les formes d'intervention de l'État québécois dans sa société ? Qu'en est-il de l'évolution récente du modèle québécois de gouvernance ? Nous aborderons ces questions sur la base des perceptions d'un groupe de personnes qui ont été non seulement des témoins, mais également des acteurs importants de l'évolution du modèle québécois de gouvernance au cours des dernières décennies. Dans une conjoncture marquée par le clivage évoqué en introduction mais également par le passage d'une génération à une autre des fonctions de direction politique et administrative de nombreuses institutions, il nous a semblé utile de recueillir le point de vue de ceux et celles qui viennent de laisser les affaires ou qui s'apprêtent à le faire.

Vingt-huit personnes ont été rencontrées au cours des mois de mars, avril et mai 2004. Le groupe était composé de la manière suivante: 8 personnes ayant exercé des fonctions ministérielles au cours des deux dernières décennies et rattachées, à part égale, à l'un ou l'autre des deux partis ayant formé des gouvernements pen-

dant cette période ; 8 anciens hauts fonctionnaires ; 12 leaders de la société civile : 5 provenant du monde associatif, 4 du monde syndical et 3 du monde de l'entreprise coopérative ou privée. Les perceptions et les opinions ont été recueillies à partir d'entrevues semi-structurées, un bon compromis entre la spontanéité des personnes et l'assurance de couvrir certains thèmes clefs avec l'uniformité souhaitable. Les questions composant le guide d'entrevue touchaient essentiellement : la place de l'État ; la participation citoyenne ; les modes d'insertion et d'intervention de l'État dans l'économie, le social, l'éducatif et le culturel ; l'organisation et le fonctionnement administratif. Dans chacun de ces 4 blocs, les interrogations portaient sur la situation actuelle, sur les changements significatifs intervenus dans les dernières décennies ainsi que sur l'évolution prévisible et le souhaitable. Les propos recueillis ont été traités systématiquement à l'aide d'un logiciel informatique, Atlas.ti, ce qui nous a permis de recenser et de regrouper les extraits des entrevues correspondant à nos catégories d'analyse avant de procéder à leur interprétation.

Dans ce qui suit, nous examinons les opinions des acteurs interviewés en nous arrêtant successivement sur la place et le rôle de l'État, ses modes d'intervention et la participation citoyenne.

UN ÉTAT DISTINCT DE PAR LA PLACE QU'IL OCCUPE

Lorsque l'on demande aux interviewés comment ils évaluent la place que l'État québécois occupe dans sa société, un consensus se dégage à l'effet que cette place est importante, déterminante, centrale. Toutefois, les réponses se partagent selon qu'elles se contentent de formuler ce constat – « *une place majeure dans à peu près tous les domaines* » –, ce que font la majorité des acteurs, ou qu'elles ajoutent une évaluation plus ou moins négative de cette situation, ce qui est le fait de quelques acteurs qui considèrent que l'État intervient trop et sur réglementation.

« *Je n'ai jamais vu un pays, une société aussi protectrice ; on est encadrés partout, surprotégés et sur encadrés* ».

« *On connaît en quelque sorte un degré de socialisme très élevé* ».

Par ailleurs, chacun reconnaît que cette place importante qu'il occupe dans sa société distingue l'État québécois des autres États nord-américains et présente des similarités avec les modèles européens.

« *Notre modèle ressemble beaucoup plus aux modèles européens qu'aux modèles nord-américains* ».

« *En volume, le nombre de fonctionnaires, l'État québécois n'est pas nécessairement plus important que les autres États provinciaux; mais comme type, par l'espace qu'il occupe, il est différent* ».

« *Le Québec ne sera jamais une province comme les autres; l'État et son appareil seront toujours plus importants; c'est la différence entre un État et une administration publique; dans les autres provinces, l'État, c'est le fédéral* ».

Les raisons évoquées pour expliquer cette particularité sont de différents ordres mais, à une exception près, convergentes. Plusieurs interviewés insistent sur le rattrapage qui était à effectuer en 1960 et sur le choix qui s'en est suivi d'un État développeur.

« *[...] la façon d'y arriver, de se donner une société que l'on voulait collectivement, c'était en utilisant l'État, parce que ça, on pouvait le contrôler* ».

« *Le Québec n'aurait pu opérer le rattrapage social, économique, culturel qu'il a connu dans les années 60 sans une intervention importante de l'État. Après cela, le pli est pris. Les pays qui ont des États interventionnistes restent de tradition interventionniste [...] les gens ici comptent beaucoup sur l'intervention de l'État pour organiser la vie collective, la baliser et la structurer* ».

Pratiquement tous les répondants mettent l'accent sur le caractère minoritaire de la nation francophone québécoise en Amérique du Nord et la nécessité d'un État protecteur de cette nation.

« *On est une petite société par rapport à l'ensemble nord-américain. Il faut qu'on s'organise peut-être de façon différente* ».

« *L'État a été le protecteur de nos particularités. L'État est le seul véritable levier qui est capable de concurrencer les pressions économiques, sociales et culturelles que l'on subit* ».

Le rôle identitaire joué par l'État québécois et le degré d'attachement dont jouit celui-ci sont également fortement soulignés.

« *Il y a au Québec un rapport État/société très particulier qui n'existe pas ailleurs au Canada. Les gens se sentent propriétaires de l'État et ils en ont besoin pas seulement pour la fourniture de services mais comme drapeau. Tout ce qui le touche les concerne. C'est un rapport presque affectif, d'attachement. Et cela persiste chez les jeunes de 17, 18 ou 20 ans* ».

« *Il y a un genre de relation amour-haine avec l'État québécois qui n'existe pas ailleurs au Canada ou même aux États-Unis ; peut-être en*

France. Que l'on soit pour ou contre, on est préoccupé par les questions de l'État, c'est au centre des débats. Au Canada anglais, on s'identifie davantage avec l'État fédéral. Au Québec, on ne veut pas nécessairement que l'État fasse tout, mais il fait partie de notre réalité et on se définit souvent en fonction de notre relation avec lui ».

Aux raisons déjà évoquées, quelques-uns ajoutent la valorisation de la coopération et de la solidarité qui a historiquement marqué le tissu social québécois et qui explique la perception de l'État comme instrument collectif de développement et de partage.

« Notre société, petite société en Amérique du Nord, a tablé essentiellement sur la vie collective pour survivre et se déployer : avant c'était l'Église, puis le mouvement syndical, le mouvement coopératif, la vie associative, l'action communautaire, l'économie sociale, des réalités beaucoup plus importantes ici qu'ailleurs. Le rapport que les gens ont à l'État est le même que celui qu'ils ont avec les autres mécanismes collectifs : pour s'identifier, se protéger et partager ».

Enfin, et ainsi que nous l'avons laissé entendre en début de paragraphe, il est un répondant qui explique de façon différente des autres la place occupée par l'État québécois en faisant appel à la culture religieuse qui a prédominé au Québec avant 1960.

« Il n'y a pas de société plus protectrice, plus encadrée que le Québec, même en Europe. Déjà, le Canada légifère plus, réglemente plus, et le Québec le fait plus. Cela tient probablement au type de société que l'on a connu avant 60, une société très contrôlante. Une culture religieuse reprise par le pouvoir et qui a marqué notre culture politique ».

UNE ÉVOLUTION SANS RUPTURE DEPUIS 1960

D'un avis commun, les acteurs voient les années 1960 comme le moment où s'est élaborée au Québec une nouvelle configuration du rapport État/société. En nous référant aux trois figures dégagées dans la première partie de ce texte, nous pourrions dire que la Révolution tranquille a assuré le passage d'un État minimal à un État beaucoup plus institutionnalisé. Concernant l'évolution intervenue depuis, les avis sont toutefois partagés. La moitié des répondants insistent spontanément sur les éléments de permanence plutôt que sur les changements. Mais une analyse plus détaillée de leurs discours mène à des distinctions importantes. En effet, quelques-uns vont jusqu'à nier ou presque tout changement significatif et déplorent cette situation d'un État qui serait demeuré trop présent et trop interventionniste.

« On n'a jamais diminué de façon significative depuis 25 ans la place de l'État dans nos vies. Malgré un changement remarquable de la conjoncture internationale, on ne s'est pas encore ajusté ».

« En 1960, au début de la Révolution tranquille, l'État avait un rôle primordial à jouer étant données toutes les lacunes que l'on pouvait connaître à l'époque dans tous les domaines : éducation, santé, culture, développement économique et régional, etc. On a connu des résultats très valables. La Révolution tranquille s'est faite en douceur. Ce fut une transition ordonnée, ce qui est remarquable. On s'est peut-être satisfait un peu trop des progrès réalisés. On a créé des vaches sacrées. C'est devenu difficile de changer les choses. Il s'est développé une espèce de méfiance à l'endroit de tout ce qui est privé. On a un État qui est lourd, un niveau de taxation qui est lourd ».

En revanche, c'est sans nier tout changement et dans une perspective appréciative plutôt neutre ou même positive que la plupart des acteurs de ce premier groupe soulignent la continuité qui aurait prévalu jusqu'à tout récemment.

« Une continuité, mais pas en ligne droite. Le PQ est plus clairement interventionniste que ne le sont les libéraux, tout au moins dans leur discours, mais il y a eu un accord général sur l'importance de l'État pour notre développement, à tout point de vue ».

Cette continuité évoquée peut être interprétée comme le fait que l'État ait conservé une place déterminante et

« Une continuité jusqu'à tout récemment : on a un État, on s'en sert, on le développe. Entre 85 et 90, la question de la place de l'État commence à se poser, mais le rôle de l'État n'a pas été contesté de façon

qu'il n'y ait pas eu de retour vers un État minimal. D'ailleurs, plusieurs notent que le projet de retour vers un État sinon minimal du moins beaucoup moins interventionniste ne s'est véritablement inscrit dans le débat public québécois que tout récemment.

majeure. Ce n'est qu'avec l'Action démocratique et le gouvernement Charest que l'on assiste à une véritable remise en cause ».

Par ailleurs, et de façon beaucoup plus nette, une autre moitié d'interviewés – qui, comme il en est de la première moitié, appartiennent à tous les groupes de provenance – discerne une évolution marquée de la place et du rôle de l'État québécois et de ses relations avec le monde de l'entreprise et la société civile. L'État se serait fait un peu plus subsidiaire.

« Une place en évolution. D'abord, depuis Lesage jusqu'aux années 80, l'État comme instrument collectif, comme moteur de développement économique, mais également social et culturel ; un État qui remplace les autres acteurs quand il y en avait ; un mouvement ascendant et à peu près incontesté. À partir des années 80, le rattrapage fait, et de nouveaux acteurs économiques et du mouvement communautaire ayant émergé, c'est l'État plus d'autres acteurs. Et là, il y a le phénomène important de concertation sociale. L'État a appris à faire avec d'autres, parce que dorénavant les autres existaient ».

Différents facteurs sont évoqués par les répondants pour expliquer cette évolution, dont la montée de nouveaux acteurs économiques et sociaux que souligne la citation précédente. Mais on note également la prise de conscience des limites des capacités de l'État à agir sur des problématiques de plus en plus complexes et, surtout, la crise financière et budgétaire à laquelle l'État a été confronté.

« Trois facteurs ont joué : 1. les attentes ont changé : de la fin des années 70 au milieu des années 80, dans les sociétés occidentales et particulièrement dans les sociétés anglo-saxonnes, les attentes à l'égard de l'État ont été ébranlées ; 2. les citoyens veulent prendre leur place, être écoutés ; 3. les préoccupations à l'égard de la dette publique [...] l'élément central, le grand tournant, c'est la crise financière et budgétaire ».

« Pour ce qui concerne une partie du milieu communautaire, le rapport à l'État a tout de même évolué : le débat sur les limites de l'État, de sa capacité d'agir sur des problématiques de plus en plus complexes, a fait en sorte que l'on repositionne la société civile comme un acteur important. Mais il est difficile de naviguer entre ceux qui pensent que l'État peut tout faire et ceux qui, à la limite, ne veulent pas d'État ».

DES CHANGEMENTS MAJEURS EN MATIÈRE DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

C'est sans doute dans les modes d'intervention de l'État en matière de développement économique que les répondants perçoivent la transformation majeure. L'importance accordée à l'action des différents gouvernements dans cette transformation varie, mais le sens de celle-ci est compris comme allant d'un État interventionniste, sinon entrepreneur du moins moteur de développement, à un État facilitateur ou accompagnateur.

« Oui, ça a changé. Au plan du développement économique, l'État s'est recentré. Il s'est départi de toute une série d'activités liées à la production directe de biens pour se faire plutôt accompagnateur, facilitateur : soutien à l'investissement et à la création de fonds d'investissement, soutien à la recherche et au développement, formation, maillage d'acteurs ».

« L'État, depuis un certain temps déjà, a changé sa philosophie d'intervention : il n'est plus lui-même développeur mais soutient les développeurs ».

« Il y a 25 ans, l'État était dans tous les secteurs : il fabriquait même du sucre et avait son transporteur aérien. Il s'est sorti un peu de cela. Il y a eu une évolution très nette pour désengager l'État, surtout sous les libéraux [...] En 94, les péquistes sont revenus en force avec des subventions ».

« Jusqu'à la nationalisation de l'amiante – un engagement électoral –, un certain modèle a prévalu qu'incarrait bien monsieur Lévesque : un modèle de prise en charge par l'État. Depuis les années 60, secteur privé et profit étaient très mal perçus. Puis, il y a une rupture. Une vision un peu plus micro s'est développée – Rodrigue Tremblay, Landry – : on s'est mis à penser au financement et au développement d'entreprises. Et l'on a soutenu la garde montante ».

« Le questionnement du rôle de l'État dans l'économie, ce n'est pas seulement avec Charest que ça émerge. René Lévesque, qui était de

culture très américaine, est probablement le premier à s'être rendu compte que le gros du travail avait été fait, que les vides avaient été comblés et qu'il y avait désormais un leadership économique privé au Québec. C'est Monsieur Bourassa qui a apporté le discours économique au début des années 70. Son discours était différent de celui des années 60, le « Maîtres chez nous ». Ce n'était plus la réussite de la gestion publique qui l'intéressait, mais l'amélioration de la capacité concurrentielle de nos entreprises. Étant donné la faiblesse de l'épargne québécoise et notre niveau de richesse, il fallait, selon lui, attirer les investissements étrangers. Il n'a pas aboli les sociétés d'État qui existaient – il les a même appuyées –, mais il leur a donné une autre direction ».

Concernant la question de l'État entrepreneur, le sentiment de tous les répondants est relativement commun en ce sens que, si l'interprétation du passé peut varier – quelques-uns soulignent le fait que, même dans les années 60 et 70, l'État québécois s'est fait relativement peu entrepreneur alors que d'autres insistent sur le réajustement qui est intervenu en cette matière dans les années 80 –, il n'y a pas de désaccord marqué quant à l'orientation qui prévaut depuis lors.

« L'État québécois a été longtemps un entrepreneur qui était présent dans à peu près tous les secteurs. Puis, sous Bourassa II et Bouchard, il s'est départi de toute une série d'activités et a développé une capacité d'accompagner le développement d'entreprises dans des secteurs porteurs ».

« Avant 60, l'État québécois faisait peu, se contentant d'attirer des investissements dans les ressources naturelles. À partir de 60, on s'est doté d'instruments : la Caisse de dépôt et de placement, les sociétés d'État. Mis à part Hydro, il n'y a pas beaucoup de secteurs où l'État s'est fait entrepreneur. Il est resté un agent de soutien. On n'avait pas peur du privé, un privé francophone, ça n'existait pas. On n'a pas mis en place d'entreprises publiques ; depuis Lesage jusqu'à [...], en passant par Bourassa, on a soutenu le développement d'entrepreneurs et d'entreprises québécois. On n'a pas pris la place, on a appuyé. Même pour ce qui est du capital de risque, on a joué un rôle nécessaire de substitution. À l'exception d'Hydro, on s'est rendu compte que l'État n'est pas un bon producteur – amiante, etc. Il doit tout de même intervenir dans la production pour régler des problèmes ponctuels – par exemple, on a créé SIDBEC pour assurer de l'acier plat à un prix équitable et permettre ainsi le développement de nos entreprises mécaniques. Mais quand il les a réglés, il ne doit pas rester là – la création de SIDBEC en 68 et l'achat d'une mine de fer, c'était excellent ; conserver cela jusqu'en 98 alors que les conditions avaient profondément changé depuis longtemps, cela a été ridicule ».

En ce qui a trait aux mesures d'attraction, de rétention et de soutien des entreprises appliquées par l'État québécois, et mis à part deux interviewés qui démontrent des réticences plus ou moins fortes, la majorité des répondants en dresse un bilan très positif tout en souhaitant une utilisation plus prudente.

« L'État ne doit intervenir en termes de subventions que dans trois domaines : la recherche et le développement, la formation de la main d'œuvre, le soutien à l'exportation. La situation est plus saine aujourd'hui ; on est passé des subventions aux prêts. L'État n'a pas à choisir les entreprises gagnantes – c'était mon problème avec la stratégie des grappes de Tremblay. Ce n'est pas ça la dynamique de l'économie de marché. L'État doit assurer des conditions favorables – alléger la réglementation et la fiscalité, surtout au Québec où elles sont beaucoup plus lourdes qu'en Ontario, par exemple – et non pas intervenir directement. C'est la même chose au plan du développement régional ».

« Les programmes généraux d'aide à l'entreprise ont pratiquement tous été éliminés. Des programmes d'aide sont importants dans une perspective de développement régional – c'est d'ailleurs accepté au plan international – comme les interventions de soutien à la transition pour les secteurs en déclin, mais le rôle essentiel de l'État est de bien ajuster sa législation et sa réglementation pour éviter les entraves au fonctionnement normal du marché. Même si l'État n'avait rien fait, je crois que les secteurs porteurs qui se sont développés au Québec l'auraient fait ».

de toute façon. Cela aurait simplement forcé les entrepreneurs à être plus efficaces. Les programmes d'aide incitent simplement les entreprises à formuler continuellement des demandes, Bombardier par exemple ».

« Si le Québec n'avait pas eu les outils économiques qu'on s'est donné, on ne serait jamais rendu là où l'on est. Ce sont des outils performants – la Caisse de dépôt, la SGF et tous les autres petits morceaux qu'il y a autour de ça –, même si ils sont parfois le siège de mauvaises décisions ».

« L'État, depuis un certain temps déjà, a changé sa philosophie d'intervention : il n'est plus lui-même développeur mais soutient les développeurs. Le soutien aux développeurs est particulièrement important au plan du financement : dans tous les pays du monde, même les plus riches, il y a énormément d'aides publiques à l'investissement. Aux États-Unis, par exemple, il y a des subventions municipales et d'État très importantes et des contrats de la part du fédéral. Prenez Bombardier : dans aucun pays, on ne peut développer un nouvel avion sans l'aide de l'État. Par ailleurs, à un moment donné, on ne voulait tellement pas manquer notre coup qu'on en donnait plus qu'on aurait dû. Une certaine rationalisation, un réexamen de l'allocation des aides s'imposait. Malheureusement, le nouveau gouvernement ne l'a pas fait, il s'est contenté de réduire l'aide ».

« [...] est allé tellement loin avec ses mesures fiscales que cela a souvent dépassé ce qui est acceptable. Il faut gagner en transparence, s'assurer que l'investissement soit responsable – prenne en compte l'impact sur le territoire et sur l'emploi –, mesurer le retour sur l'investissement et envisager la pertinence de soutenir parfois d'autres types d'entreprises que les entreprises privées : entreprises publiques, coopératives ou d'économie sociale ».

Enfin, de façon particulière et pour ce qui est du financement des entreprises, domaine où l'État québécois est intervenu de façon majeure depuis nombre d'années, une majorité de répondants soulignent son importance et manifestent des inquiétudes face aux orientations du gouvernement actuel.

« Il faut quand même qu'on se donne des moyens. On n'a pas les fortunes et les fondations que l'on retrouve aux États-Unis ou dans le reste du Canada. L'État a eu comme un effet compensatoire. Le nouveau gouvernement trouve que les sociétés d'État sont trop présentes, dans le capital de risque, par exemple. Mais pourquoi a-t-on développé Innovatech ? Peut-être parce que le capital de risque privé n'était pas si présent au Québec. On a compensé. Il se peut que l'État puisse se retirer. Mais c'est un défi. On verra si le privé s'implique. Montréal a plus de chances de s'en tirer : le réseautage entre métropoles fait qu'il est relativement facile de trouver de l'argent lorsque tu as un bon projet. Mais pour les régions ressources, ça ne sera pas si facile que cela. Il ne faut pas être dogmatique là-dedans. Il faut s'organiser et essayer ; mais ce n'est pas évident que cela va marcher. Aussi, il ne faut pas être aventurier, il faut être précautionneux ».

POUR UN ÉTAT STRATÈGE

Pour l'avenir, quelques-uns aspirent à une réduction de la présence de l'État par un recentrage sur ses missions essentielles.

« Il y a une majorité de citoyens – voyez le poids de la droite – qui souhaite que l'on s'aligne davantage sur nos voisins. Il y a un changement de génération : après la génération qui, dans les années 60-70, a réalisé la Révolution tranquille, puis celle qui a plus tard maintenu le cap tout en tentant de contenir la grosseur du paquebot, il y a une troisième génération qui va essayer de redresser la courbe de l'endettement et la dépendance de ou sur l'État ».

Mais, dans leur très grande majorité, les interviewés jugent ce projet irrecevable.

« Le gouvernement actuel a fait une mauvaise appréciation de la volonté des gens qu'il y ait un changement de politiques et non seulement d'équipe au pouvoir ».

« Depuis les années 60 jusqu'à tout récemment le rôle de l'État n'a pas été contesté de façon majeure. Avec l'Action démocratique et les libéraux de Charest, là, la notion d'État est mise en cause. Les libéraux vont devoir réaliser que ça ne passe pas comme dans du beurre. L'idée que l'État est un instrument majeur pour notre développement est très ancrée au Québec, du côté syndical et dans le secteur communautaire, mais également du côté patronal. Les libéraux ne réussiront pas. C'est un changement trop majeur. Si j'étais pessimiste, je dirais : ils vont peut-être réussir et ce sera alors la fin du Québec comme société ; il n'y aurait plus d'État jouant un rôle majeur au Québec, il n'y aurait plus de politique et tout ce qui compte en termes de politique serait fait à Ottawa ».

« La proposition marchande et néo-libérale qui est sur la table ne passera pas : les Québécois vont vouloir protéger leur État. Peut-être que l'épreuve collective actuelle va raviver des propositions de modernisation ou de reconfiguration de cet État pour qu'il compose encore mieux avec les forces du marché, avec l'entrepreneuriat collectif, avec tout ce qui est expression de vie citoyenne et de démocratie ».

Ces interviewés souhaitent un État non pas amoindri mais moins engagé dans l'opérationnel, et qui laisse par conséquent plus de place aux autres acteurs (municipaux, privés, associatifs) pour se mieux consacrer aux enjeux stratégiques. Ils partagent la vision d'un État stratège, capable d'anticiper dans un environnement de plus en plus complexe et d'initier des politiques publiques structurantes.

« C'est pertinent de se poser la question aujourd'hui. L'État peut continuer à avoir une place importante – pour une petite collectivité, c'est un instrument fondamental –, mais on doit revoir les moyens de faire. L'État devrait être capable d'agir à un niveau plus stratégique et être moins impliqué dans les opérations. Il devra probablement toujours être plus présent au niveau opérationnel dans certains secteurs, mais il y a un rééquilibrage à faire de ce côté-là. La veille, la prospective, n'a pas besoin d'être faite juste par le gouvernement, mais il y a un leadership à exercer là. L'État doit au moins assurer l'équité dans le développement ; il doit voir venir pour ne pas intervenir trop en bout de ligne ».

« Le plus important serait que l'État développe une capacité d'anticipation : ce qui va se passer dans 20 ans, les phénomènes avec lesquels on sera aux prises, et la façon de s'organiser pour y faire face. Il s'agirait d'établir un agenda au-delà des gouvernements. Des questions se posent en matière de finances publiques et de couverture des services, démographie, immigration, renouvellement de la main-d'œuvre, conciliation travail/famille ».

« L'État doit être là moins comme développeur que comme encadreur, donner les orientations. Les acteurs du terrain n'ont pas une vision d'ensemble. L'État peut être moins présent dans les opérations, mais doit être beaucoup plus présent dans la prospective. Or, comme beaucoup d'autres États, l'État québécois n'a pas actuellement les moyens nécessaires pour cette action plus stratégique. [...] Cela va être difficile à réaliser car la dynamique politique est très centrée sur le court terme. Actuellement, on en perd au lieu d'en gagner ».

Toutefois, compte tenu du fort attachement des Québécois à leur État et du rapport de forces existant, un tel changement pose à leurs yeux un défi politique d'importance, ce que le gouvernement actuel a, selon eux, sous-estimé. Une des voies envisa-

« Il faut périodiquement se questionner, revoir nos façons de faire. Mais la façon dont le gouvernement actuel a engagé l'exercice nécessaire a débouché sur une espèce de bras de fer entre les syndicats et le gouvernement et les régions ont perçu l'exercice comme en étant un de coupures plutôt que de dynamisation. Ces remises en question sont des exercices difficiles et doivent impliquer les gens sinon on rate le momentum du changement ».

gées pour relever ce défi est de coupler les efforts vers un État stratège à une plus grande participation citoyenne. Plusieurs interviewés rappellent qu'un État stratège est également un État capable d'animer le débat public et de mobiliser les acteurs socioéconomiques autour d'enjeux stratégiques.

PARTICIPATION CITOYENNE

Les opinions des interviewés à l'égard de la participation citoyenne vont d'un refus total à l'affirmation de son importance dans un Québec contemporain, en passant par un accord limité qui souligne limites et dangers du néocorporatisme. Le refus est celui d'une minorité de politiques provenant des deux horizons partisans, minorité qui perçoit la société civile comme une fédération de lobbys et la démocratie participative comme étant négatrice de la démocratie représentative.

« Elle [la démocratie participative] m'apparaît illimitée par les temps qui courent. Compte tenu de notre système représentatif, je ne comprends pas la notion de participation de la société civile. C'est quoi ce vocable de société civile ? Cela donne l'impression que l'on n'est pas assez bien représenté dans notre système : par-dessus les institutions qui existent, toutes sortes de groupes poussent comme des champignons autour d'enjeux spécifiques, des gens qui ne représentent qu'eux-mêmes, et il faut les financer en plus. On s'en va vers l'anarchie ; c'est la fragmentation de la société : groupes ethniques, groupes culturels, groupes de femmes, groupes écologiques. Cela met en question le rôle de la législature [...] Or, c'est le propre des élus d'incarner un consensus et d'être jugés là-dessus. Autrement, on dilue tout et on se dirige vers une démocratie directe en oubliant l'imputabilité ».

« Je trouve l'expression « société civile » absolument épouvantable. On oppose au député élu comme délégué de la population la société civile. C'est une dépréciation effrayante ; c'est terrible d'opposer la société civile à la démocratie en exercice. Ici au Québec, le terme est venu en particulier de la Commission Bélanger-Campeau, les représentants syndicaux s'y démarquant ainsi des politiciens. Aujourd'hui, la société civile n'est pas autre chose qu'une fédération de lobbys qui veulent dire aux politiciens quoi faire ».

En revanche, pour la majorité des gens consultés, il ne semble pas y avoir d'opposition entre les deux formes de démocratie mais, au contraire, une complémentarité. Ces gens apprécient les développements de la participation citoyenne qui ont marqué le Québec au cours des deux dernières décennies et qui l'ont rapproché du modèle néocorporatiste.

« L'arrimage entre l'État et la société civile (les groupes sociaux), c'est très positif. [...] Tu ne peux plus tellement progresser dans notre société – une société plus complexe marquée par une multitude d'intérêts – si tu n'es pas capable d'aller chercher des consensus. Le gouvernement ne peut plus prétendre dicter l'intérêt commun comme avant ; le Québec ne peut pas être dirigé si le gouvernement n'a pas un lien avec les grands partenaires socio-économiques ».

« Il y a une vie associative importante au Québec (mouvements syndical et coopératif, groupes communautaires) qui permet une pratique intéressante de la démocratie directe. [...] L'autre acquis récent concerne le dialogue social : surtout à partir de 96 où se sont ajoutés aux parties patronale et syndicale autour de la table les groupes communautaires, de femmes et de défense des droits. Notre démocratie représentative est saine : mœurs électorales, taux de participation. La démocratie participative vient s'ajouter. Contrairement à ceux qui absolutisent la démocratie représentative, qui ne voient que le citoyen isolé, qui valorisent la majorité silencieuse et qui, par conséquent, dénoncent ce qu'ils appellent le néo-corporatisme, je crois qu'une véritable démocratie est une combinaison de plusieurs acteurs qui participent aux débats et construisent ensemble l'intérêt général. Bien sûr, en bout de ligne, les élus doivent décider. Là où cela n'existe pas, les gens s'expriment et défendent leurs points de vue à travers le conflit social ou le lobbyisme à l'américaine ».

Quant à ceux qui, tout en étant d'accord avec la démocratie participative, en soulignent certaines limites ou certains dangers, ils manifestent des sensibilités différentes selon qu'ils craignent pour l'autonomie de l'État ou celle de la société civile.

« Mais ce type de participation a ses limites. Il ne faut pas qu'il y ait une dilution du politique ; l'État doit pouvoir agir, donner des directions. À un moment donné, on tourne en rond avec la participation ».

« Sur les questions de politiques sociales, on a un État qui est très challengé par un mouvement social très fort et qui a beaucoup réfléchi. C'est plus qu'un mouvement advocacé comme on en trouve dans les autres provinces ; c'est un mouvement populaire, un mouvement d'éducation populaire. Dans le cas de la Loi anti-pauvreté, on a pratiqué une citoyenneté très active. Le ministère de la Solidarité sociale n'en revenait pas que l'on arrive avec un projet de loi. Bien sûr, ce sont les gouvernants qui l'ont fait la loi, mais nous avons joué un rôle d'opposition non officielle. La concertation n'est pas mauvaise mais, compte tenu du type de lutte que l'on a menée, on a choisi d'agir autrement. [...] Notre relation avec l'État doit faire place à la fois à la collaboration et à la lutte. Les gens de droite nous considèrent souvent comme un lobby. Mais il ne faut pas tout homogénéiser : il est des groupes de lutte qui ne sont pas nécessairement centrés sur des intérêts catégoriels, mais bien sur les intérêts d'ensemble de la population. Il y a une place pour l'État, comme instrument de solidarité, et une place pour l'action citoyenne autonome ; l'État n'est pas le bon Dieu. Et puis peut-être que dans l'avenir une démocratie plus participative pourra se réaliser ».

« La société civile doit définir son rôle par rapport à un État dont elle n'a pas le contrôle, mais qu'elle peut interpeller. L'État partenaire, je n'embarque pas beaucoup là-dedans. J'aime mieux une action citoyenne bien distincte et capable de faire la part des choses entre le rôle de l'État et le sien ».

La démocratie participative a été abordée selon deux dimensions, celle de la concertation sur les orientations stratégiques à l'échelle « nationale » ou encore à l'échelle méso (régionale ou sectorielle) et celle de la participation à la gestion des services de première ligne. Lorsqu'ils soulèvent la question de la concertation, les répondants se réfèrent spontanément à la tenue des grands sommets. Ils évaluent en général assez positivement ces derniers, certains les distinguant selon les époques.

« Les sommets ont joué un rôle important en favorisant l'établissement de consensus sociaux, en médiatisant de grands enjeux – ils servent de caisse de résonance – et en permettant au gouvernement de tester les options possibles ».

« Les grands exercices de concertation, les sommets, sont intéressants, ne serait-ce que pour sensibiliser les gens à certains enjeux et faciliter certains débats de société. Ils n'ont pas toujours été déterminants, mais ils n'ont jamais été nocifs. Ils sont toutefois limités du fait que, contrairement à ce qui prévaut en Europe, chez nous, le patronat n'est pas un corps organisé ».

« La participation citoyenne est monopolisée par les groupes de pression, les groupes d'intérêt, les syndicats qui sont très forts et qui empêchent les individus et les coalitions plus spontanées de se faire entendre. C'est tout de même un peu moins pire qu'auparavant où ils faisaient la pluie et le beau temps et où l'État perdait le contrôle. À cet égard, les sommets ont été de bonnes opérations : ils ont permis de contrôler un peu les groupes d'intérêt en les forçant à s'engager publiquement sur des problématiques globales plutôt que de s'en tenir à leurs intérêts immédiats ».

« Je fais de la Conférence de Québec et du Sommet de Montréal de 1996 un bilan très positif. Pour les sommets régionaux tenus de 79 à 83, mon bilan est moins positif : chacun tentait de faire avancer son petit dossier (mon parc, ma base de plein air, etc.) au lieu de discuter des dimensions structurantes du développement d'une région ».

Mais, les sommets ne seraient-ils pas simplement un moyen stratégique utilisé par certains gouvernements pour faire prévaloir leurs orientations ? Quelques politiques tendent à voir les choses ainsi. Sans nier qu'un gouvernement trouve intérêt à la tenue d'un sommet, d'autres répondants élargissent le concept d'intérêt et insistent sur les compromis qui s'établissent dans le cadre des sommets.

« La concertation, on n'en finit plus de se concerter et de placoter. Les sommets, c'est d'abord et avant tout du public relation. Il y a tout de même certains avantages : ça crée une bonne atmosphère ; ça permet de calmer l'appétit des syndicats – ça n'a jamais calmé l'appétit des patrons puisque personne ne les représente vraiment et ne peut s'engager en leur nom ; ça peut également fournir une tribune à des groupes qui n'arriveraient pas autrement à se faire entendre ».

« Les grands sommets permettent eux la participation des acteurs collectifs organisés. Ils sont davantage un moyen permettant au gouvernement de faire endosser ses politiques – lutte au déficit, par exemple. En même temps, il y a eu des gains lors du Sommet de Montréal par le biais de l'économie sociale ».

« Les grands sommets ne sont pas qu'un moyen stratégique permettant au gouvernement de vendre ses orientations. En 96, ce sont les syndicats qui ont demandé les premiers la tenue d'un sommet. Au départ, monsieur Bouchard voulait mettre exclusivement sur la table la question des finances publiques. On s'est dit d'accord pour discuter de cela [...], mais on a pu ajouter plusieurs thèmes : l'emploi, la fiscalité, l'économie sociale, le développement régional. Les différents intérêts ont pu s'exprimer et il y a eu une méga réflexion. Il y a eu des compromis, des contreparties et des gains : c'est là qu'ont émergé le projet de loi sur l'équité salariale, la création d'un véritable réseau de CPE, la première politique concernant l'aide domestique, les CLD, la reconnaissance de l'action communautaire et de l'économie sociale ».

Faudrait-il dépasser le système informel prévalant jusqu'à maintenant et institutionnaliser la concertation ? Alors que quelques-uns souhaitent conserver la souplesse existante, d'autres envisagent avec intérêt la recréation d'une deuxième Chambre ou la mise en place d'un Conseil d'orientation économique et social, non sans d'ailleurs relever les obstacles à vaincre – à commencer par la résistance probable des élus – et les dangers à éviter.

« Cette formule qui consiste à associer les partenaires autour de grands enjeux est une formule originale créée par le Parti Québécois. C'est un instrument de gouverne qui doit demeurer souple et qui, par conséquent, ne gagnerait pas à être institutionnalisé ».

« On aurait avantage à institutionnaliser davantage la concertation, à développer des mécanismes permanents un peu comme on l'a fait avec les contrats sociaux en matière de relations de travail. Il y a bien sûr le danger de la bureaucratisation auquel il faudrait être attentif ».

« Concernant la concertation sociale, on est moyen. On en fait plus que d'autres, mais on ne s'est jamais rendu au point où la concertation est imbriquée dans le processus de prise de décisions [...] et où l'État ne se réserve que le rôle d'arbitre ou de décideur de dernier recours comme cela est le cas en Autriche, aux Pays-Bas et en Norvège. Une telle concertation est très exigeante pour tous les acteurs – qui doivent accepter de ne pas utiliser un rapport de force temporairement en leur faveur pour bâtir la confiance – et nos gouvernements n'ont jamais voulu aller jusqu'à l'institutionnaliser. [...] Une approche informelle, c'est intéressant, ça laisse plus de latitude, mais ça résiste moins. La preuve en est que le gouvernement actuel est en train de la faire disparaître complètement. Il serait souhaitable que l'on revienne à la concertation et qu'on la formalise au fur et à mesure qu'on apprend à la faire fonctionner. Il ne servirait à rien de créer des structures si les acteurs n'ont pas la volonté et la capacité d'agir en concertation. Pour que la concertation fonctionne, il faut bien sûr des organismes représentatifs. Or, chez nous, le patronat est très peu structuré ; on a également le problème de la représentation de la société civile hors grands groupes d'intérêts organisés. À cet égard, il serait intéressant d'analyser l'évolution de la composition des grandes conférences socio-économiques ».

« Pour assurer une concertation pérenne et consolider la participation, il faut une recherche du compromis partagée par les acteurs et une forme d'institutionnalisation de la concertation. On n'a jamais voulu aller jusque là, on s'en est tenu à un système informel qui a pu être aboli facilement. [...] Une forme de proportionnelle et la mise en place d'une deuxième Chambre permettraient d'élargir et de consolider la participation et de faire face aux nouveaux défis que nous affrontons ».

« Il me semble essentiel qu'il y ait au Québec, dans cette petite société, un lieu d'échange d'idées, de confrontation des points de vue, d'examen des perspectives ; un lieu comme on en retrouve en Suède ou en France avec le Conseil économique et social ; un lieu doté qui puisse faire appel à des expertises de toutes natures pour alimenter le débat et la discussion. Depuis les années 60, on a développé au Québec une capacité de se concerter assez exceptionnelle : les acteurs sont proches et sont ouverts les uns aux autres. Cela est porteur et tout gouvernement devrait agir pour favoriser sur cette base le dialogue social afin de générer un bon climat social ».

« Le Forum pour l'emploi a été une expérience intéressante qui aurait pu nous mener loin. Les représentants syndicaux et patronaux et les universitaires avaient commencé à se responsabiliser face à l'emploi et à développer des positions communes. Il y avait là de quoi déboucher sur un Conseil d'orientation économique. Les élus ont eu peur ; c'est difficile pour eux d'apprendre à composer avec la société civile et de déléguer. [...] Le gouvernement n'était pas le seul à résister. Les patrons ont été mauvais joueurs et les syndicats ont eu également tendance à se replier sur ce qu'ils contrôlaient. Mais si le gouvernement était prêt à jouer le jeu, une forme de Conseil économique et social serait une voie prometteuse pour dépasser les corporatismes.

« La concertation des acteurs demande des structures permanentes : les CRD ou la Commission des partenaires du marché du travail, par exemple, ont permis l'intégration d'acteurs, le partage d'une culture commune et la prise en charge de problématiques complexes ».

Quelques répondants ont soulevé de façon particulière la question du paritarisme.

« Il y a également le modèle du paritarisme type CSST – c'est normal puisque l'argent provient des goussets des entreprises et des travailleurs. Mais cela demande certaines conditions. Ainsi, on n'a pas pu le faire jusqu'à maintenant en matière d'emploi, ce que revendiquaient les partenaires du marché du travail ».

« Dans l'élaboration des projets de logements, on a connu au Québec, de 1990 à 2001, une situation assez exceptionnelle de partenariat qui a fait envie dans le reste du Canada. Cette spécificité tenait au fait que les organismes communautaires sont beaucoup mieux organisés au Québec qu'ailleurs au Canada ; et puis, il y a eu le chantier de l'économie sociale lancé lors du Sommet sur l'économie et l'emploi qui a favorisé l'établissement d'un tel partenariat. Composé majoritairement de gens provenant des groupes communautaires – 10 membres sur 18, les autres provenant de la Société d'habitation du Québec (SHQ) et du monde municipal –, le Fonds québécois d'habitation communautaire influençait largement les orientations des programmes et en fixait les modalités d'application. Depuis 2001, les choses ont changé : le Fonds n'a plus d'influence réelle sur les programmes et c'est à peine si les membres sont informés de ce qui se passe. Il y a eu à ce moment une espèce de bris de confiance entre les groupes et le gouvernement ».

En ce qui concerne la participation des citoyens à la gestion des services de première ligne, les répondants se montrent très favorables. Regrettant qu'elle ne soit pas davantage développée, particulièrement dans le réseau de la santé et des services sociaux, certains préconisent des moyens de l'élargir, depuis la création de forums de citoyens en santé jusqu'à une décentralisation forte permettant un véritable contrôle de la gestion par la population.

« Dans les années 60, début des années 70, il y avait très peu de consultations publiques au niveau municipal. À Montréal, c'est l'arrivée du RCM qui a débloqué les choses. Il y a eu des gains importants : ouverture des hôtels de ville, périodes de questions, consultations publiques, comités d'arrondissement. Mais la participation aux décisions est très limitée. Et pourtant, c'est possible : dans les HLM, les comités consultatifs de résidence se prononcent sur les priorités budgétaires. Qu'est-ce qui empêcherait que cela se fasse au niveau des quartiers, des conseils d'arrondissement, en s'assurant bien sûr du respect des droits pour éviter le « pas dans ma cour ». Le pallier municipal peut favoriser énormément la participation citoyenne des individus. Il peut en être de même dans le secteur de l'éducation ou de la santé. Dans le domaine de l'aide sociale, il n'y a pas eu d'évolution : l'approche demeure autoritaire, contrôlante et infantilissante. Or, les gens visés sont les mêmes que l'on retrouve dans les HLM, là où il existe aujourd'hui des formes de participation ».

« Concernant la participation des citoyens à la gestion publique, les Conseils d'établissement en milieu scolaire constituent une avancée intéressante. Dans le réseau de la santé, la Loi 120 avait permis une avancée, mais on a reculé jusqu'à la faire disparaître : la contestation du rôle hégémonique de la profession médicale est difficile à mener et on leur a finalement donné raison en abolissant les régions régionales ».

« Dans le domaine de la santé, un domaine complexe, la participation n'est pas facile. On devrait distinguer les niveaux : reprendre par exemple l'idée de la Commission Clair de créer un forum des citoyens qui puisse débattre des priorités ; les conseils d'administration doivent traiter eux de questions plus techniques. Un C.A. qui agit pour vrai, ça change une boîte ; il faut bien sûr former les membres à leur rôle ».

« [...] il faut également permettre aux citoyens de participer à la gestion des services comme les Conseils d'établissement le permettent au primaire, secondaire. Cela suppose que tu décentralises vraiment, l'État revenant à ses fonctions de base, et qu'il y ait un véritable contrôle : évaluations, et reddition de comptes de la part des acteurs qui doivent apprendre qu'ils ne sont pas propriétaires des services publics. On devrait innover : on a une population plus instruite, plus intéressée et dont une bonne partie, les baby-boomers, s'en va à la retraite. Ces gens-là ont construit nos services publics ; ils auraient plein d'idées pour revoir la façon de les dispenser, idées que n'auront pas ceux qui contrôlent actuellement les services, les médecins par exemple en santé. Et puis, les retraités ne sont pas syndiqués et ne feraient donc pas preuve de corporatisme ».

Tout en notant l'importance de développer des partenariats entre groupes ou associations et État, les quelques interviewés qui se sont exprimés sur ce sujet ont surtout insisté sur les résistances – de la part des gestionnaires publics, des syndicats et des élus – qui s'opposent à un tel développement et les difficultés qui sont inhérentes à celui-ci, la double impuissance par exemple.

« Le phénomène nouveau, c'est la montée de la société civile, la constitution de groupes de toutes natures plus autonomes, capables de faire entendre leurs voix et qui peuvent prendre en charge des responsabilités collectives. Il faut y voir une énergie nouvelle. (...) Dans le secteur de la santé et des services sociaux, par exemple, à une époque, tout se passait autour de l'Église. Puis, on a tout étatisé. Les organismes communautaires ont pris de plus en plus d'importance pour répondre à des problématiques nouvelles que le grand réseau ne voyait pas. La bureaucratie, avec ses lignes de commandement tellement hiérarchisées, perd en innovation sociale. [...] L'État doit évoluer, faire place à la société, aux autres intervenants, pour que l'innovation vienne. Comme petite société, c'est par notre dynamisme, par notre capacité d'innover et d'inventer qu'on peut passer à travers ».

« Le partenariat entre les groupes ou associations et l'État rencontre des difficultés de plusieurs types. L'appareil administratif résiste beaucoup à toute innovation par peur de créer des précédents. Les fonctionnaires, particulièrement le middle management, n'ont pas été formés à la réalité du milieu ; ils disposent le plus souvent d'une marge de manœuvre très restreinte et partagent une culture du contrôle. L'imputabilité, lorsque l'on gère des fonds publics, c'est important ; mais il y a double imputabilité : il y a d'une part la reddition de comptes devant le bayeur de fonds et tous les contrôles (contrôle des résultats, mais également tous les autres contrôles vérifiés par le vérificateur général) qui y sont liés ; il y a d'autre part la reddition de comptes devant le milieu et par conséquent la mesure de l'impact sur le milieu. Cette double imputabilité – que l'on peut rattacher au plan théorique à la distinction démocratie représentative, démocratie délibérative – crée une tension ou une dialectique qui peut être très porteuse. Il faut évidemment accorder le droit à l'erreur sinon il n'y a aucune innovation possible ; il vaut mieux se tromper au cours d'une expérimentation que de mettre en place et pour longtemps un mauvais programme. Comme autre obstacle au partenariat, il y a le gouvernement en silos qui fait que les grands enjeux ne sont pris en charge par personne. Et puis il y a les élus, et les fonctionnaires, qui résistent à partager leur pouvoir : ça a été le cas avec à peu près tout le monde : Harel, Lemieux, et maintenant Béchard. Les syndicats résistent eux aussi et de façon très dogmatique et corporatiste sans jamais se poser la question de la pertinence de tel ou tel projet ».

Conclusion

Depuis la Révolution tranquille, l'État occupe une place déterminante et centrale dans la société québécoise. Par ailleurs, et selon la majorité des acteurs consultés, la relation qu'il entretient avec la société et les rôles qu'il assume ont évolué. D'un État développeur qui pouvait consulter la population mais s'appuyait essentiellement sur des experts, on serait graduellement passé à un État qui se veut davantage facilitateur dans un contexte où les enjeux se sont complexifiés et les moyens sont devenus plus limités. En un demi-siècle, le Québec aurait donc connu deux changements importants au plan de la gouvernance. Sous le mode de la rupture, le premier l'aurait fait transiter d'un État minimal à un État relativement institutionnalisé et pratiquant une approche technocratique. S'inscrivant dans une évolution beau-

coup plus progressive, le second l'aurait fait cheminer vers un État davantage subsidiaire et plus ouvert à la concertation et à la participation.

Pour l'avenir, et compte tenu des défis auxquels la société québécoise est confrontée, les personnes consultées souhaitent, dans leur très grande majorité, un État non pas amoindri, mais moins engagé dans l'opérationnel, et qui laisse par conséquent plus de place aux autres acteurs pour se mieux consacrer aux enjeux stratégiques. Soulignant le fait qu'un État stratège est un État capable d'animer le débat public et de mobiliser les acteurs socioéconomiques autour d'enjeux stratégiques, ces personnes souhaitent donc également un approfondissement et une extension de la participation citoyenne. Les moyens pour y arriver ne font par ailleurs pas consensus.

Références

DYSON, Kenneth (1980). *The State Tradition in Western Europe*, Angleterre, Martin Robertson.

ESPING-ANDERSEN, Gosta (1999). *Les trois mondes de l'État-providence*, Paris, Les Presses Universitaires de France.

LEMIEUX, Vincent (2001). « Les rôles du gouvernement dans la gouvernance », dans *La modernisation de la gouvernance : une première exploration*, Centre canadien de gestion.

PETERS, B. Guy (2001). « Mondialisation, institutions et gouvernance », dans B. Guy Peters et Donald J. Savoie, *La gouvernance au XXI^e siècle : revitaliser la fonction publique*, Centre canadien de gestion, Presses de l'Université Laval.

RHODES, R. A. W. (2000). *Understanding Governance : Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.

ROSANVALLON, Pierre (1995). *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Éditions du Seuil.

ROSANVALLON, Pierre (1990). *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil.

STREECK, Wolfgang (1996). « Le capitalisme allemand : existe-t-il ? A-t-il des chances de survivre? » dans Colin Crouch et Wolfgang Streeck (dir.), *Les capitalismes en Europe*, Paris, Éditions La Découverte.

TARSCHYS, Daniel (2002). « Richesse, valeurs, institutions : évolutions des modes de gouvernement et de gouvernance », dans *La gouvernance au XXI^e siècle*, OCDE.