

Compte-Rendu d'Événement

Colloque : « Pour un État stratège ouvert à la participation citoyenne »

Jeudi 5 et vendredi 6 octobre 2006

Hôtel des Gouverneurs

Par Ève Gauthier

Ce colloque est organisé par l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP, en collaboration avec le Centre interdisciplinaire de recherche et d'information sur les entreprises collectives (CIRIEC). Le colloque offre aux leaders d'opinion québécois, chercheurs ou acteurs socioéconomiques, politiques ou administratifs, de partager leur vision et d'enrichir leur réflexion sur la transformation du modèle québécois de gouvernance. Il a réuni près d'une centaine de participants sur invitation.

Chacune des six tables rondes réunissait un acteur issu de la société civile ou de la fonction publique, invité à commenter le texte préparatoire soumis par un chercheur universitaire, aussi co-paneliste. Une période d'échange suivait chacune des tables rondes.

JEUDI 5 OCTOBRE

Ouverture du colloque

Louis Côté, directeur de l'Observatoire d'administration publique, explique comment le présent colloque s'inscrit dans une démarche amorcée depuis plus de deux ans et demi, débutée par un projet de recherche visant à donner une profondeur au débat social entourant le modèle de gouvernance. L'attention est mise sur les transformations passées et à venir de la gouverne et de la gestion publique au Québec. Le colloque poursuit trois objectifs : poursuivre les réflexions sur le modèle québécois de gouvernance, susciter l'émergence d'une vision partagée de longue durée sur ce modèle et explorer des pistes concrètes de solutions aux problèmes énoncés.

Le projet de recherche visait à obtenir le point de vue des acteurs et s'est basé sur une série d'entrevues et de *groupes focus* portant sur les thèmes du rôle de l'État et de la participation citoyenne dans le développement économique et régional ainsi que dans le secteur de la santé et de l'éducation, de même que sur l'organisation et le fonctionnement administratif.

Dans son texte préparatoire, M. Côté expose les trois types et les trois formes de relations entre l'État et le social dont les agencements s'étalent sur un *continuum* qui représente les trois idéaux-types de gouvernance : un État minimal, de type laisser-faire et résiduel-providence; un État interventionniste, de type keynésien et passif-providence et, entre les deux, un État subsidiaire de type facilitateur et actif-providence. La participation citoyenne différera elle aussi en fonction de ces relations types. Un État stratège n'est pas un État amoindri mais moins engagé dans l'opérationnel en laissant plus de place aux autres

acteurs. Il est capable d'anticiper dans un environnement complexifié et d'initier des politiques publiques structurantes. De plus, il le fait en impliquant les gens et en visant une participation citoyenne élargie tout en étant capable d'animer le débat public et de mobiliser les divers acteurs.

Le Québec doit trouver le moyen de devenir plus stratège en s'ouvrant davantage à la participation citoyenne. C'est donc sur ces deux idées maîtresses que repose le colloque. Monsieur Côté rappelle que le colloque prend la forme d'un séminaire restreint sur invitation afin de favoriser la pleine participation de chacun et la richesse des échanges.

Benoît Lévesque, professeur associé à l'ENAP et à l'UQAM, inscrit les termes du présent débat dans le contexte lointain de la mondialisation et du néolibéralisme qui ont entraîné un retour d'une part, à l'économie marchande et d'autre part, à l'État interventionniste. Les projets de décentralisation qui s'inscrivent dans ce contexte ont été critiqués par les régions et la société civile.

Le contexte québécois est passé de la dominance du marché dans les années 1980, au partenariat dans les années 1990 et à un retour à l'État revisité depuis les années 2000. Face aux débats entre rupture et continuité, l'État québécois serait en continuité avec les années 1960, qui ont vu l'appareil étatique se déployer. Les débats en cours confrontent les diverses visions quant à la mission de l'État et de son rapport avec la société civile.

Le défi est de réfléchir aux façons dont un État stratège peut parvenir à concilier ces visions et selon quelles formes de relations avec la société civile. La dernière année a été riche en production de manifestes : les Lucides, les Solidaires, les Lucides Solidaires, etc. Tous ces manifestes témoignent d'abord de l'urgence de développer une volonté commune et du défi de mobiliser les forces vives dans l'émergence d'une vision partagée. Ils témoignent également d'une forme d'impatience à laquelle certains seraient tentés de répondre par la recherche d'une solution miracle. Il importe plutôt de commencer à se donner des outils communs pour redéfinir le rôle et la place de l'État face à ces nouveaux défis.

Enfin, **Guy Morneau**, administrateur invité à l'ENAP, présente le déroulement et la structure du colloque. Le premier grand thème, celui de la gouverne renouvelée, suppose un État qui se préoccupe de politiques publiques intégrées et structurantes et suppose de repenser le rôle de la fonction publique capable de soutenir un État stratège, ce qui exige des lieux d'échanges et de concertation aux plan territorial et sectoriel. Le deuxième thème aborde la production et la livraison de services publics décentralisés en se concentrant sur la décentralisation territoriale, puis administrative et enfin sur les partenariats à mettre en œuvre.

THEME 1 : UNE GOUVERNE RENOUVELEE

Des politiques publiques intégrées et structurantes

Gilles Demers, sous-ministre du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation du gouvernement du Québec, présente les points saillants qu'il retient du

texte préparatoire rédigé par Joseph-Yvon Thériault, malheureusement absent. Il rappelle que le processus démocratique est toujours au cœur de la construction des politiques publiques. Le principal défi réside dans la production de politiques publiques efficaces et cohérentes. Un État stratège intervient moins, mais le fait en partenariat. Il place plus d'efforts dans la concertation des acteurs, ce qui est d'autant plus important au sein des processus de décentralisation, afin d'assurer la cohérence et la qualité des services publics par la mise en place de mécanismes de suivi.

Des politiques publiques qui soient intégrantes et structurantes s'appuient sur le politique dans un exercice de priorisation et de choix politiques à faire au nom du bien commun. Des politiques « intégrées » signifient qu'elles sont en lien avec les besoins sociopolitiques des divers ministères et qu'elles sont le fruit de la concertation. Par ailleurs, l'étape de la consultation exige d'oublier les intérêts individuels. Un État stratège fait face à trois défis : revaloriser le politique comme lieu délibératif de la construction du bien commun ; maintenir l'universalité citoyenne qui respecte le pluralisme et la diversité et, enfin, redonner sens au sujet politique soit à l'État-nation comme sujet politique unifié, comme lieu ultime de la souveraineté. C'est à ces trois conditions que l'auteur accepte le projet d'État stratège qui devra être plus démocratique que stratégique. Monsieur Demers se demande si les contours de l'État stratège sont assez bien définis pour en faire une réelle alternative au modèle néolibéral et s'il modifie vraiment les modes d'élaboration de politiques publiques.

Il croit que l'élaboration de politiques publiques doit s'appuyer sur les mécanismes politiques de façon démocratique. Selon lui, l'ingrédient de départ est la plate-forme électorale que les politiciens respecteraient de plus en plus et mettraient davantage en oeuvre. Des mécanismes de participation sont mis en place tels que les forums ou les sommets, qui n'ont pas manqués au cours des dernières années, et ont considérablement changé des choses dans la société en dégagant des consensus. Si on a souvent l'impression que l'élaboration des politiques publiques est influencée par les experts, il soutient que les points de vue exprimés lors des sommets ont une influence certaine. Le défi est de produire des politiques publiques pertinentes qui s'adressent à de vrais problèmes à partir d'un bon diagnostic. Il doit y avoir cohérence des acteurs et des activités. Il constate que les politiques publiques sont souvent bonnes dans les intentions mais se gâtent rapidement dans leur mise en oeuvre. Il importe de cibler les priorités.

Par ailleurs, nous assistons avec la décentralisation, à une multiplication des lieux de décisions et des aires d'influence. En ce sens, l'État stratège peut faire preuve de rigidité puisqu'il est empêché de poser des gestes rapides. De plus, cela donne lieu à l'émergence d'une bureaucratie locale. La multiplication des lieux de décisions implique que davantage de ressources doivent y être consacrées. De plus, le ciblage des priorités est plus complexe car il implique davantage de groupes, ce qui peut devenir difficile à gérer. Il soutient que l'État stratège vise une valeur ajoutée mais il importe de s'assurer que ce qu'on ajoute ne mine pas notre capacité de faire consensus et de prendre des décisions pour répondre aux défis dans un souci d'efficacité. Pour un État intégrateur, oui, mais il importe de se préoccuper de l'efficacité de cet appareil.

En discussions, plusieurs participants ont mentionné que la vision mise de l'avant par Monsieur Demers était plutôt celle d'un État pompier devant répondre aux urgences, qu'un État stratège prévoyant et planificateur. Pour un autre, si la participation prend plus de ressources, elle permet de prévoir les problèmes et de trouver des consensus. Monsieur Demers répond que l'objectif est d'avoir un État plus petit mais plus performant. En ce sens, il faut se préoccuper de savoir si la délégation de services est efficace.

Une fonction publique capable de soutenir un État stratège

Jean Rochon, expert associé à l'Institut national de santé publique, débute par une synthèse du texte de M. James Iain Gow, portant sur la capacité de l'État d'avoir une fonction publique soutenant son action stratège. M. Rochon précise que sa présentation sera teintée des diverses époques et mandats qu'il a occupés.

Il rappelle que la définition de la fonction publique était d'abord restrictive, englobant les employés civils de l'État qui sont rémunérés par les fonds publics, mais que le concept a été élargi pour intégrer les personnes travaillant pour l'État au sein des espaces décentralisés. Le Québec serait déjà stratège puisque la fonction publique ne compte que 18% des employés du secteur public élargi. L'État stratège est perçu comme le refus de prendre comme seule alternative au modèle bureaucratique, un modèle basé uniquement sur l'économie de marché. Il y a deux déterminants de la fonction publique, soit la cohésion sociale et le développement économique auxquels il faut aujourd'hui ajouter la sécurité.

L'analyse de la fonction publique se situe à trois niveaux. D'abord, le niveau opérationnel où l'État aurait gagné en flexibilité, en améliorant les services aux citoyens et en allégeant le cadre réglementaire. Toutefois, du côté de l'efficacité, les résultats seraient inégaux. Ensuite, le niveau de la gouverne où l'État stratège risque de perdre une vision d'ensemble soit par la perte de données globales ou d'un sentiment d'appartenance davantage fragmenté. De plus, on assiste à une politisation de la gestion publique, et spécifiquement de la décentralisation et de la déconcentration qui sont dorénavant soumises aux pressions et aux contestations dû au pouvoir de décision qu'elles ont acquis. Cela entraîne par ailleurs des problèmes d'imputabilité puisque la fragmentation des pouvoirs complexifie la reddition de comptes. Enfin, le niveau sociétal pose la question de la capacité de l'État stratège à agir comme une solution devant la perte de légitimité de l'État. L'objectif de la fonction publique serait bien davantage la gouverne que l'administration, tout en visant l'augmentation de la confiance des citoyens envers les institutions publiques. Le fractionnement de la fonction publique dans les diverses agences peut générer des résultats positifs au niveau des opérations. Toutefois, pour ce qui est de la gouverne, elle pose autant de problèmes qu'elle en solutionne. Les partenariats soulèvent le problème de la responsabilité de l'État et de l'administration, de même que le problème de la représentativité et de la légitimité.

Jean Rochon termine en rappelant quatre considérations souhaitables pour le renouvellement de la fonction publique. D'abord, la fonction publique participe à la gouverne et est donc essentielle à une société démocratique en ce qu'elle exécute les décisions des élus, assure les transitions de gouvernement et doit voir au respect du cadre juridique. Deuxièmement, il faut s'assurer d'avoir une fonction publique professionnelle et de carrière.

Ensuite, mettre de l'avant le sentiment de servir la collectivité et l'intérêt public comme motivation de la fonction publique. Il importe de privilégier le devoir des fonctionnaires de faire fonctionner, de soutenir et d'adapter l'État démocratique. La raison d'être de la fonction publique se situe entre le devoir de bien servir les élus tout comme les citoyens. Enfin, la fonction publique se doit d'être davantage généraliste que spécialiste. En somme, la fonction publique s'est développée sur une période de 40 ans : adaptons-la, mais gardons-la !

Jean Rochon rappelle que dans les années 1970, l'État était centralisateur ce qui a permis de bâtir notamment le système de santé. Dans les années 1990, la décentralisation effectuée a été difficile à mener à terme en raison des questions de représentativité et d'imputabilité. La difficulté ne résidait pas dans le fait de déléguer le soin à chacun d'élaborer ses politiques, puisque les orientations étaient prises par le ministre, mais plutôt dans la répartition des allocations régionales. Au niveau local, le problème de la représentativité et de l'imputabilité était particulièrement difficile, d'autant plus que les gouvernements locaux voulaient éviter de se faire transférer des factures. À partir des années 2000, on assisterait à une recentralisation où même avec des structures qui paraissent décentralisées, les décisions, elles, semblent très centralisées.

Monsieur Rochon soutient qu'il a un parti pris pour la décentralisation et la participation des citoyens. Le concept d'État doit dorénavant inclure ces organisations décentralisées et ces états locaux. L'État central doit adopter une approche intersectorielle, mais rapatrier certains pouvoirs décisionnels, par exemple face à des enjeux de santé publique d'importance. Il avance que certains éléments sont essentiels pour l'atteinte d'un État stratège. Premièrement, favoriser un milieu de formation et de mise à jour constante pour la fonction publique, appuyé par une stratégie de développement des compétences. Deuxièmement, offrir un cursus de carrière aux fonctionnaires avant qu'ils n'arrivent à la haute fonction publique. Enfin, favoriser l'existence d'une interface régulière entre le milieu de la recherche, la fonction publique et le politique. Il conclut en soulignant que nous avons pris le temps de faire la Révolution tranquille alors si un État stratège est notre objectif, prenons le temps de travailler pour le bâtir.

Monsieur **James Iain Gow**, professeur à l'Université de Montréal, soutient que la définition classique de la fonction publique, les employés civils travaillant sous les ordres des élus, est trop étroite. En effet, avec la décentralisation, ces employés vont maintenant relever d'autres employeurs. Dans le cadre de l'État stratège, si la stratégie relève de l'État central, les responsabilités lui reviennent aussi. Si on décentralise vers les municipalités, certaines questions ne relèveront plus de l'État parce que la fonction publique n'en relève plus. Les employés dans les agences ou dans les diverses formes de partenariat sont dans une position difficile puisqu'ils sont pris entre le ministre et le « citoyen-client ». En ce sens, il n'est pas d'accord que la principale mission de la fonction publique soit le service aux citoyens. La fonction publique doit travailler avec les élus, les citoyens et les groupes organisés. Il pose la question de la loyauté au ministre et de la confidentialité dans ce contexte. En effet, si le gouvernement se méfie des fonctionnaires, il se développera une fonction publique parallèle, d'où l'importance de maintenir un climat de confiance. Enfin, il soutient que les trois niveaux d'analyse de la fonction publique sont importants :

opérationnel, gouverne et sociétal et la littérature sur le « *new public management* » les escamotent trop souvent.

Un point de discussion récurrent fut la décentralisation versus la recentralisation, principalement dans le secteur de la santé. Comment s'assurer qu'elle corresponde bien au renforcement de la citoyenneté et la production de cohésion sociale ? Jean Rochon soutient qu'il importe de trouver les mécanismes pour que les mandats des organismes décentralisés soient clairs et que l'imputabilité de chacun soit respectée. Lorsque la concertation est bien faite, les différents acteurs abdiqueront leur désaccord et se rangeront derrière une décision qui aura été prise de la bonne façon. Les mécanismes de reddition de comptes doivent être très clairs.

VENDREDI 6 OCTOBRE

Des lieux de concertation aux plans territorial et sectoriel

Gérald Larose, professeur à l'UQAM, débute par une synthèse du texte préparé par Alain Noël. Ce dernier se veut plus optimiste que l'introduction de l'invitation au colloque qui commence par : « Le Québec fait du sur place ». Pour lui, le Québec présente plusieurs atouts ne serait-ce que les importantes pratiques de concertation qui sont un bon point de départ. Il reprend les trois modèles présentés par les organisateurs du colloque, de l'État minimal à l'État institutionnalisé et l'État stratège entre les deux. Ce dernier modèle, s'il s'avère assurément sympathique et offre des avantages certains, présenterait également des limites parce qu'il est trop schématique. L'État stratège serait pour son auteur oecuménique. Il suggère trois pistes pour évaluer l'État stratège, précisant que le Québec l'est déjà : étudier les mécanismes en détail et la nature des consensus qu'il génère et ne pas prétendre à une application pure de ces modèles.

L'auteur revient sur les modèles empiriques québécois. Il rappelle qu'avant les années 1960, le Québec présentait un modèle d'État minimal et « d'iniquité durable » où la société civile n'avait pas sa place. La Révolution tranquille a laissé place à un État institutionnalisé qui, bien plus que de faire du rattrapage, a littéralement transformé les institutions et les politiques sociales sur la base des valeurs d'égalité et de confiance et sur le mode de la concertation entre les acteurs. En Amérique du Nord, les Québécois présentaient le plus haut taux de confiance envers l'État. La troisième période en cours présente l'État québécois entre le monde des économies de marché libérales (EML) et celui des économies de marché sociales (EMS). Le Québec est en avance à plusieurs égards quant à l'hybridité de ces deux systèmes, notamment par le financement de politiques de protection sociale et en retard en ce qui a trait à la pauvreté et aux inégalités subsistantes.

En conclusion, l'auteur soutient que l'État québécois a été et sera stratège, en se fondant sur les valeurs d'égalité et de confiance dans l'intervention publique et en se basant sur un mode de concertation. Il importe toutefois de remettre à l'ordre du jour les objectifs d'égalité et de justice sociale.

Selon Gérald Larose, Alain Noël relativise trop la question des processus pour insister sur les politiques alors que les processus sont souvent le contenu lui-même. S'il n'y a pas de mécanismes, il n'y a pas de participation, ce qui démontre leur importance. Deuxièmement, la présentation du *continuum* entre État minimal et État institutionnalisé lui semble légère et évacue la rupture opérée. Par exemple, qu'il soit minimal ou institutionnalisé, l'État demeure autoritaire et hiérarchique, alors qu'il est beaucoup plus humble dans le modèle stratège. De plus, l'auteur ne regarde pas qui sont les acteurs dorénavant autour de la table. Avant, sous le modèle fordiste, il n'y avait que les syndicats et les patrons alors que l'État stratège reconnaît une quatrième force, celle de la société civile. Ainsi, les intérêts en jeu ne sont plus seulement ceux de la société fordiste mais rejoignent ceux de la population. Par ailleurs, il n'apparaît pas clairement que l'État est en mode de co-construction comme l'a démontré le Sommet de l'économie en 1996. Enfin, il importerait d'insister davantage sur la cohabitation entre démocratie délibérative et démocratie représentative.

Il soutient que la Révolution tranquille a effectivement procédé à tout un rattrapage et même davantage, mais il ne faut pas oublier le contexte de croissance qui prévalait à ce moment, en plus de l'importante mobilisation sociale sous le contexte fordiste. Par ailleurs, à cette époque, la citoyenneté était plutôt à l'écart. Si le mouvement syndical était fortement mobilisé dans ce rattrapage, un deuxième front s'était ouvert au sein du mouvement communautaire en émergence, qui s'est institutionnalisé par la suite. Il s'agissait d'une situation où la mobilisation était forte et où l'État livrait les services attendus, dans une sorte de gouvernance équilibrée. Par ailleurs, il n'est pas certain que la position de l'État québécois, entre EML et EMS s'améliore lorsqu'il constate, depuis décembre 2005, la déconstruction en règle des mécanismes de participation publique et de médiation sociale. La société civile est évacuée de partout où il est possible de le faire : des régies régionales, des CLD, à travers les défusions municipales, par l'instrumentalisation des groupes communautaires. Selon lui, ceci est la manifestation d'un État qui ne veut pas de concurrence et tout est maintenant en place pour un retour à un État centriste.

Alain Noël, professeur à l'Université de Montréal, donne *a priori* raison à Gérald Larose. Il soutient qu'il a mis l'accent sur les divers contrastes des politiques, ce qui ne veut pas dire que les mécanismes ne soient pas importants, au contraire, et il importe de s'y pencher. Il soutient que les forums des générations du gouvernement actuel nous place effectivement devant une participation plus populiste basée sur les individus. Il insiste sur le fait que la grande confiance que les Québécois, mais aussi que les syndicats et les mouvements sociaux à travers la mobilisation, ont placé dans l'État était très distinctif de notre société. En ce moment, l'État stratège chercherait à se positionner face aux grands problèmes actuels que sont l'endettement, le déclin démographique, le vieillissement de la population et la compétitivité mondiale, problèmes qui sont, selon lui, largement exagérés. L'État stratège devrait poursuivre la lancée de la Révolution tranquille.

Il ajoute que les États-Unis sont à l'avant plan d'une autre révolution, présidant à une montée ahurissante des inégalités sociales. Alors qu'en 1965, un pdg gagnait en moyenne 20 fois le salaire des employés, ce ratio est maintenant de 262 fois. Le pays connaît une forte dégradation des protections sociales, une répartition inégale du patrimoine et un accès limité aux services, notamment à l'éducation universitaire. Le choix qui s'offre à nous est de

s'ajuster à cette norme américaine ou de suivre la lignée européenne qui tente de répondre à la mondialisation en préservant et en bonifiant les acquis sociaux. Le Québec semble avoir fait du chemin dans cette seconde voie. La tendance à la montée des inégalités est mondiale. Toutefois, il semble que la distribution des revenus au Québec au cours des 10 dernières années ait été un peu moins inégale. Le Québec aurait mieux réussi que le reste du Canada à contrer la pauvreté. On constaterait ici un progrès contraire à la tendance générale. Nous sommes face à un contexte où le choix doit se faire entre deux contextes d'évolution. Pour réussir, nous devons dégager une vision commune, favoriser la mobilisation des acteurs et mettre de l'avant des actions structurantes. Tout cela implique la participation citoyenne. Au Québec subsiste une recherche de l'égalité. Ainsi, dans les sondages, la population est moins préoccupée par les baisses d'impôts que par la lutte à la pauvreté. Il s'agit d'un héritage politique qu'il importe de retrouver. Il conclut en se demandant si une province peut être un État stratège car dans les analyses en cours sur l'État stratège, le Québec est posé comme un pays, alors qu'il ne l'est pas.

Lors des discussions, une participante a soutenu qu'on ne réfléchissait pas assez à l'ouverture aux citoyens. La participation deviendra stratégique en fonction des mécanismes mis en place et de la volonté politique de le faire. Dans un État stratège, pour être efficace, la participation publique doit lier les gens aux décisions par l'exercice des compromis. Louis Côté soutient que nous avons au Québec, des bases solides : les citoyens et la société civile veulent participer. Le problème est plutôt du côté du blocage des élites et des partis politiques qui ne voient pas cela et même s'y opposent. Gérald Larose soutient pour sa part que la société se mobilise désormais sur de grands enjeux concrets tels que l'égalité et l'intégration. Il soutient que deux conditions sont nécessaires aux grandes mobilisations sociales : D'abord, le rêve. Que l'on nous parle de ce qui nous intéresse. Ensuite, la capacité réelle de réussir. Il s'interroge sur le fait que dans le contexte politique et constitutionnel actuel, nous aurions de moins en moins de chance de réussir. Selon lui, seul le mouvement social peut changer cela. Alain Noël soutient que compte tenu du contexte mondial, le Québec a de bons mécanismes de défense mais qui gagneraient à être davantage offensifs. Le modèle de l'État stratège est exigeant et demande d'amener les gens en désaccord à trouver un compromis, de débattre et de profiter des connaissances des citoyens.

THEME 2 : UNE PRODUCTION ET UNE LIVRAISON DE SERVICES PUBLICS DECENTRALISES

Une décentralisation territoriale

Robert Bisailon, professeur invité à l'Université de Montréal, effectue une synthèse critique du texte préparé par Gérard Divay. Celui-ci s'articule autour du principe des transformations en profondeur de l'État, et des changements dans la façon de voir le rôle de l'État et dans les façons de faire de l'État. Il rappelle que l'État est un terme polysémique qui peut référer à la nation, au politique, au gouvernement. Pour lui, l'État est le travail de la société sur elle-même à travers ses institutions et ses partis.

Sur le plan de la gouvernance, on parle de l'État et de ses acteurs. Il importe donc de ne pas adopter une vision où le pilotage se ferait au palier central et les actions seraient menées

ailleurs. En ce sens, la décentralisation ne doit pas se voir qu'au niveau des opérations. C'est là que réside l'avantage d'attirer l'attention sur la mission de l'État et non pas uniquement sur ses fonctions. Selon Robert Bisailon, cette définition dynamique de l'État, où les services décentralisés sont eux-mêmes l'État au même titre que l'État central, et assument à la fois les fonctions stratégiques et de pilotage, pose la question de savoir où se passe la fonction de médiation et de l'arbitrage des divers intérêts.

Les services décentralisés s'incarnent dans les échanges multilatéraux où la participation peut s'y exprimer en paroles et en actes. L'auteur note une distance entre la fonction de prestation de services de l'État et la production du collectif, qui se réfère à sa fonction stratégique et où il échoue davantage, contribuant au désenchantement des citoyens. L'appréciation des services publics par les citoyens devrait davantage se faire en ces termes globaux de réalisation d'ambition collective plutôt qu'en simples besoins personnels. Il faut aller au-delà de la seule analyse des besoins et se pencher sur la façon de voir la société et le rôle de l'État dans la médiation collective. Les services publics décentralisés comportent trois dimensions institutionnelles ; d'abord, le découpage du territoire desservi, ensuite, la composition des instances décisionnelles et enfin, la définition des missions.

Ce qu'il faut viser est de passer de la production de services publics décentralisés à la production de biens publics de responsabilité territoriale. Il s'agit de replacer le palier local dans l'univers stratégique et pour cela, l'État doit s'intérioriser. Ce ressaisissement du territoire pose la question de la gouvernance locale. S'agit-il d'une association volontaire et comment y aborder la cohabitation entre la participation citoyenne et la démocratie représentative en visant une démocratie de coopérants ? Robert Bisailon pose plusieurs questions. Faut-il que les territoires et institutions de démocratie de coopérants disposent de leviers fiscaux ? Faut-il taxer davantage ? Quel type d'imputabilité faut-il dans cette structure et auprès de qui ? Quel garde fou faut-il pour protéger les citoyens contre les inégalités au sein des dynamiques territoriales et quel rôle l'État central doit-il occuper ?

Au niveau des compétences transversales, l'État a besoin de quasi alter-égaux locaux pour rester efficace. Cela signifie-t-il de revenir à un État hiérarchique ? L'État ne doit pas être dans le « laisser faire », mais dans le « façon de faire ». Est-ce que l'État doit sortir du « faire » ? Est-il un instrument du local ? Il importe de développer une autre conception de l'État que celle de couloirs qui agissent indépendamment les uns des autres alors que les services publics sont interreliés. Il faut regarder les valeurs ajoutées aux missions de l'État et dépasser la simple reproduction des façons de faire de l'État central. Les élus locaux deviennent d'une certaine façon des coordonnateurs locaux. S'agit-il là d'un rôle instrumental ?

Gérard Divay, professeur à l'ENAP, soutient qu'il y a trois clés pour comprendre son texte. D'abord, il résulte d'un désarroi intellectuel. En effet, il a été deux décennies dans l'action. Il a un sentiment que les concepts habituels pour comprendre le rôle de l'État sont aujourd'hui obsolètes puisqu'ils n'ont plus de correspondance avec le terrain. Deuxièmement, il importe de dépasser la conception traditionnelle de l'État pour voir l'État démocratique comme l'ensemble des dispositions par lesquelles les gens se donnent des outils pour assurer leur bien-être. Enfin, il a la conviction que dans le contexte de mondialisation marquant la société

actuelle, les interdépendances se complexifient, ce qui entraîne un retour de l'État assurant la survie du groupe, mais sans grande prise de conscience concernant la façon d'assurer cette survie. Par exemple, la survie économique ne se fait pas seulement par le contrôle des facteurs de production, mais par plusieurs facteurs intangibles. Des facteurs « softs » tels les réseaux ou les facteurs sociaux sont aussi importants que les facteurs de localisation. Ces facteurs intangibles sont aussi valables pour l'analyse des services publics.

En regardant la notion d'arbitrage, il est nécessaire de sortir de la dichotomie stratège/fonctionnel ou État pompier/État stratège. On ne peut être bon stratège si on n'est pas bon pompier. On ne peut être efficace dans l'opérationnel si on n'a pas de vision stratégique. Ces dichotomies dévalorisent le niveau opérationnel local alors que l'on retrouve au sein des services publics décentralisés une expertise peut-être encore plus grande qu'au niveau central. On ne peut percevoir la stratégie qu'au niveau central et l'opérationnel au niveau décentralisé. La gouvernance des services publics décentralisés n'enlève pas pour autant au palier central le pouvoir de décider en dernier recours. Il s'agit toutefois d'élaborer les mécanismes nécessaires pour que les citoyens soient en mesure de faire leur propre arbitrage.

Gérard Divay ajoute que l'art de la guerre a inspiré l'art de gouvernement. Or, la guerre aujourd'hui se fait à distance, de façon déconnectée. C'est le centre de commandement qui définit le terrain. De la même manière, l'État peut agir à distance en oubliant complètement la connaissance concrète des situations particulières et en déshumanisant le niveau du terrain. Cette vision des choses laisse entendre que le central sait ce qu'il faut faire. Les enjeux horizontaux démontrent que les solutions résident dans des stratégies émergentes plus que dans des stratégies programmées. Agir au sein des services publics c'est agir sur les comportements des citoyens selon certaines visions.

Concernant l'effort fiscal autonome, les facteurs locaux ont toute leur importance. Il faut repenser la répartition des charges fiscales pour ne pas renforcer les problèmes d'iniquité. La péréquation, à l'exemple des pays d'Europe du nord, pourrait être envisagée. Sur la question de l'instrumentalisation des élus locaux, Gérard Divay soutient que ce qui est instrumentalisé c'est l'État lui-même, à travers un mouvement contraire : une décentralisation en même temps qu'une centralisation plus importante au niveau de la définition des orientations. Il faut voir comment concevoir le rapport local/central de façon non hiérarchique. Il est nécessaire de donner un pouvoir de coordination aux regroupements d'élus locaux et leur donner droit de regard dans la définition des orientations.

En discussion, Louis Bernard a soutenu que le genre d'approche proposé par Gérard Divay suppose que l'État accepte de s'encadrer, ce qui n'est pas le cas, tout comme les citoyens doivent accepter de s'encadrer. Cela suppose des changements radicaux dans les façons de faire. Gérard Divay soutient qu'il est important de viser une double imputabilité par le haut et par le bas. En ce moment, le fait que les municipalités soient des créatures des provinces ne signifie pas pour autant qu'elles n'ont pas d'autonomie. Le palier local, tout en restant dépendant du palier central, n'est plus dans la même logique hiérarchique. M. Divay ajoute que le développement local doit se concevoir dans le temps long et dans le temps court, notre société carburant surtout au second, alors que dans toute l'histoire, l'efficacité n'a

jamais autant demandé de temps long pour faire face à cette instantanéité omniprésente. L'État doit mettre de l'avant des mécanismes pour assurer le temps long et c'est au niveau local (scolaire, municipal, santé) que cela est possible. La démocratie de coopérant comporte deux volets, d'abord le droit de parole, qui est liée à la démocratie en actes, soit la façon dont les citoyens se comportent pour atteindre le bien collectif. Deuxièmement, l'accroissement des tribunes et la valorisation du fait que la multiplicité des acteurs contribue à la bonne marche au niveau local. La force d'une collectivité passe par le renforcement de la société civile

Selon Robert Bisailon, la question de l'imputabilité du ministre, plutôt que celle du palier local, accommode bien souvent ce dernier. En effet, on demande peu au palier local en termes d'imputabilité alors que l'État central est toujours blâmé. Il importe donc de revendiquer une solidarité de pouvoir, mais également une solidarité de prise en charge. La décentralisation peut renforcer le dynamisme de l'État. Si les collectivités locales deviennent plus fortes et imputables, c'est l'État qui devient plus fort. Selon Gérard Divay, la seule façon d'avoir la maîtrise sur le territoire national est de donner du pouvoir au niveau local. Pour Gérald Larose, on ne peut distinguer le pilotage de l'opérationnel. Selon lui, il n'est pas nécessaire de tout délocaliser. Il serait plus opportun de s'entendre sur des mandats où le palier local serait pleinement responsable.

Une décentralisation administrative

Louise Gravel, directrice de la planification chez Hydro-Québec, commente le texte de Luc Bernier. La table ronde porte sur les organismes autonomes de l'État québécois. Il importe de se demander pour quelles raisons nous les avons créés et à quoi servent-ils aujourd'hui. Sont-ils toujours nécessaires et pertinents ? Par exemple, à quoi ressemblerait le Québec sans Hydro-Québec. Est-ce que les organismes autonomes aident l'État à être plus stratège ? Pour répondre à ces questions, on regarde d'abord quels sont les rôles de l'État : assurer le développement de la société, augmenter le bien-être de la population, protéger les valeurs sociales de même que générer la croissance économique pour répondre aux défis de demain. L'État répond à ces rôles par sa gestion, par l'élaboration de politiques et de lois, en faisant des transferts de fonds et en créant des organismes autonomes.

Les raisons pour lesquelles un État décide « de faire lui-même » sont parce que l'enjeu est jugé trop important, parce qu'il ne sait pas trop ce qu'il veut, parce qu'il y a une perception que personne ne peut bien le faire ou que personne ne veut le faire ou parce qu'il aime le faire. Plusieurs avantages peuvent motiver l'État à « faire lui-même ». Il peut ainsi poursuivre des objectifs cachés, s'ajuster au fur et à mesure et la reddition de comptes est plus facile. Toutefois, la gestion des organismes autonomes peut être plus difficile lorsque les mandats sont obscurs. Est-ce que les sociétés d'État aident ou nuisent à l'État stratège ? Voilà la question que l'on doit se poser.

L'État stratège est celui qui a une vision d'ensemble, une coordination appropriée et qui est décentralisé. Il analyse, consulte, réfléchit, décide au mieux de l'intérêt général. Mais quel est cet intérêt général ? Aujourd'hui, avec la diversité d'opinions qui circulent, se sont les

points de vue des médias que l'on entend le plus souvent. Il est ainsi difficile de dégager la position des citoyens. L'opinion journalistique ne correspond pas nécessairement à l'intérêt général. L'État stratège est celui qui, après avoir consulté, décide pour l'intérêt général et réussit à obtenir un ralliement. L'État stratège est un leader qui gouverne avec sagesse et avec une valeur ajoutée, ce qui contribue à ce que nous soyons prêts à lui faire confiance.

Luc Bernier, professeur à l'ENAP, soutient quant à lui que l'État stratège est celui que l'on cherche actuellement, celui d'après la Révolution tranquille. Il rappelle que la création des organismes autonomes s'est fait notamment parce que les vieux ministères étaient inféodés aux grandes entreprises. Toutefois, en créant des organismes autonomes, on risque de créer des îlots avec des spécialistes d'un domaine, éloignés du politique et de la société civile et qui ont leur développement propre.

Il importe de bien évaluer les organismes autonomes et de s'entendre sur la définition qu'on en donne. À l'heure actuelle, une certaine anarchie organisée y règne, si bien qu'il est difficile de dire combien d'organismes autonomes existent puisque le nombre varie en fonction de la définition donnée. Luc Bernier croit qu'il est important de se questionner sur la pertinence de ces organismes autonomes qui ont été créés sous la Révolution tranquille, en prévision du *grand soir*. Depuis, des événements ont modifié la situation, dont deux récessions. L'attachement symbolique des Québécois envers l'État contribue à ce qu'il soit plus difficile de le changer. De plus, au sein de la constitution fédérale, les sociétés d'État sont les seuls instruments que possède le Québec, d'où un attachement profond.

Il se questionne sur la pertinence actuelle de certaines sociétés d'État telles que la Société nationale de l'amiante ou la Société des Alcools du Québec, dont il ne voit pas de quelle politique publique elle peut bien relever. Il se demande si les CPE remplissent leur mission, si les agences régionales de la santé sont stratégiques puisque les régions font toutes face aux mêmes problèmes. Selon lui, entre les offices, les conseils et les régies d'État, un ménage s'impose. Il suggère quelques pistes telles que le délestage sélectif de certains organismes autonomes en vue d'en simplifier la gestion, de même que certaines restructurations pour repenser les services aux citoyens.

La présentation de Luc Bernier a suscité de vives réactions. Gérald Larose soutient qu'une distinction existe entre les organismes autonomes qui sont dans le secteur marchand et ceux qui ont plutôt une mission sociale. Ainsi, Hydro-Québec est dans une logique concurrentielle très différente de celle des CPE qui sont un service d'utilité sociale ayant pris 30 ans à et qui jouissent d'une gestion démocratique originale. Une membre de la Conférence régionale des élus d'Abitibi, précise que lorsque l'on parle de décentralisation, on ne parle pas que de l'occupation du territoire. La décentralisation, sans transfert de pouvoirs, n'est pas une décentralisation, mais une simple déconcentration. Un autre participant soutient qu'il faut faire attention avant de déconstruire et regarder les impacts qu'entraîneraient des restructurations. Ce n'est pas parce qu'il y a identification d'un problème que tout le système va mal. De plus, dans le cadre de la mondialisation, les institutions sont encore plus importantes pour préserver le caractère distinctif de la société québécoise et pour promouvoir le développement économique. Luc Bernier réitère que les organismes autonomes ne sont pas des vaches sacrées. Ils doivent poursuivre un objectif de politique

publique et c'est sur cela qu'il faut réfléchir. Il faut analyser si la pertinence et la logique qui les ont vu naître sont encore actuelles et s'ils poursuivent des objectifs d'intérêt général, plutôt que liés à leur domaine spécifique.

Des partenariats

Michel Clair, président du groupe SEDNA, présente le texte préparé par Yves Vaillancourt, malheureusement absent et remplacé par Benoît Lévesque.

L'État stratège s'aborde selon deux niveaux : le niveau de la conception d'élaboration de politiques publiques et le niveau de leur mise en œuvre. L'État stratège fait face au défi d'échapper à un mode marchand dans le contexte néolibéral. L'auteur dresse une rétrospective des façons dont l'État a articulé son rôle avec le tiers secteur. Avant la Révolution tranquille, nous étions face à un État supplétif du laisser faire. Entre les années 1960 et 1990 nous sommes passés à l'État planificateur et entrepreneur de la Révolution tranquille. Nous voyons aujourd'hui la transformation de l'État providence en État stratège.

L'État stratège fait face à l'enjeu de ne pas réduire le partenariat à la simple livraison de certains services, mais d'aller en amont du processus. En effet, l'État stratège signifie la co-construction des politiques publiques comme devant être le résultat d'une composition tripolaire à savoir l'État, le marché et la société civile. Cette dernière est multisectorielle et multipolaire.

Michel Clair identifie trois préalables essentiels à une vision d'un État stratège qui co-construit les politiques publiques. D'abord, au niveau de la démocratie représentative, les partis politiques doivent accepter qu'ils ne sont plus les seuls à orienter les politiques publiques. Ensuite, la fonction publique doit changer son état d'esprit à l'égard de la contribution de la société civile en mettant de côté toute forme d'arrogance. Enfin, la société civile ne doit pas se prendre pour le gouvernement, ce qui produirait un détournement de la démocratie. Ces éléments sont essentiels au renforcement de l'adhésion des citoyens à la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques et contribueront à la rapidité des changements et à leur pérennité. Il s'agit d'une manière d'exercer la démocratie représentative par le renforcement de la participation des différents acteurs.

Michel Clair identifie quelques pistes pour la co-construction des politiques publiques. D'abord, il importe de multiplier les passerelles et de faire attention de ne pas les monopoliser ni les institutionnaliser. Ensuite, il faut fournir un effort constant et régulier pour établir le dialogue par la co-participation. L'État stratège fait face au défi ou à l'obstacle considérable d'échapper aux mécanismes néolibéraux mondiaux. Michel Clair dit qu'on peut adopter une lecture autre qu'alarmiste, en voyant la capacité du Québec à vivre sa singularité, puisqu'il peut compter sur la cohésion sociale pour y parvenir. Plutôt que de voir la mondialisation comme un obstacle, on pourrait la voir comme un déclencheur, une impulsion pour un gouvernement stratège de co-construction et de mise en œuvre des politiques publiques, selon un mode de partenariat solide. Sans quoi, l'État va s'affaiblir et la niveleuse de la mondialisation va passer.

Michel Clair soutient que le *New Public Management* a permis, dans des pays comme la Suède et l'Angleterre, de mesurer la performance et l'accessibilité aux services publics. Il ne faudrait pas négliger ces outils. Il rappelle que la cohabitation dynamique avec le tiers secteur ne signifie pas seulement de faire cohabiter l'État, le marché et la société civile, mais bien d'atteindre une gouvernance partenariale capable de compromis en co-construisant un réseau d'acteurs.

L'orateur évoque ensuite des raisons pour lesquelles il ne semble pas y avoir de cohérence dans la mise en œuvre des politiques publiques. D'abord, il y aurait une absence de vision stratégique du rôle de l'État dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, de même qu'une absence de leadership sur le développement de cette vision stratégique. Il y a également un manque de forums d'échanges sur la recherche du bien commun. De plus, nous ferions face à des objectifs imprécis en plus de pas avoir d'outils de mesure de la performance et des mécanismes de reddition de comptes plutôt faibles. On peut également craindre que ces mécanismes soient très peu présents dans la gestion en mode PPP. En définitive, il est possible de développer toutes sortes de modèles de production de services, mais on doit toujours garder l'aspect de co-construction en amont du processus, assurer la participation des acteurs et la reddition de compte, sans quoi, rien ne changera.

Benoît Lévesque, professeur associé à l'ENAP et à l'UQAM, soutient pour sa part que le concept d'État stratège lui plaît dans la mesure où il s'ouvre à la participation citoyenne. Il faut revenir à la notion de services d'intérêt général en distinguant les services économiques des services sociaux. Ces deux dimensions font en sorte qu'on ne peut confier au privé comme on le fait ailleurs. Il y a des services où il y a asymétrie de détention de l'information entre celui qui livre et celui qui reçoit les services. La propriété et le contrôle collectif de certains services rétablissent l'équilibre dans la détention de l'information. Ces services peuvent être assurés par le privé, mais doivent être encadrés par l'État. La gouvernance suppose l'intégration de plusieurs intervenants : l'État, le marché et la société civile. Ils ont toutefois des logiques différentes et ne parlent pas le même langage. Le premier peut viser une gouvernance tutélaire et encadrante, le second, une gouvernance de marché laissant libre cours à la concurrence et le troisième, une gouvernance partenariale visant à développer des incitations permettant la co-construction.

Un participant critique l'hégémonie de la notion de *new public management* (NPM) dans les écoles d'administration publique. Il suggère d'utiliser d'autres indicateurs que ceux mis de l'avant par le NPM tels que les 3D : démocratie, délibération et diversité, qui tendent vers l'équité et ramènent à la vision de l'État stratège. M. Divay soutient que le NPM a amené une rigueur, ce qui représente un apport important. Pour Michel Clair, l'efficacité et l'équité ne s'opposent pas. Pour Benoît Lévesque, le NPM est positif, mais il est vrai qu'il possède un angle mort, celui de la participation. Si on réduit l'État stratège au NPM et à la gestion, on manque la deuxième partie de l'équation, soit un État stratège ouvert à la participation.

Synthèse critique des travaux

Nancy Neamtam, pdg du Chantier de l'économie sociale, a la tâche de faire une synthèse des échanges. Elle utilise la dichotomie optimisme-pessimisme pour faire part des perspectives qu'elle dégage. Ainsi, elle est optimiste parce que le potentiel de participation citoyenne est bien présent. La Révolution tranquille a mis du temps à se mettre en place, mais une fois à terme, le virage s'est effectué rapidement. Elle est pessimiste parce qu'on parle de l'importance du capital humain, mais des décisions politiques vont dans le sens contraire. Elle est optimiste parce que la participation citoyenne est inévitable et incontournable. Elle est pessimiste face à une classe politique professionnelle qui n'a jamais rien fait d'autre et optimiste face à la jeune génération, plus scolarisée et ouverte sur le monde. Elle est pessimiste lorsqu'elle se demande qui va prendre le leadership pour faire une 2^{ième} Révolution tranquille, qui ne sera ni la classe politique ni la haute fonction publique. Elle est optimiste en constatant que les baby-boomers ne sont pas là pour longtemps et que la jeune génération aura peut-être le recul nécessaire pour relever les défis de l'État stratège.

Puis, elle pose trois questions concernant la mise en place de l'État stratège. Premièrement, est-ce que le Québec a réuni les conditions nécessaires pour le mettre en place dans le contexte de la mondialisation. Deuxièmement, est-ce que le statut constitutionnel du Québec est un frein à la mise en place de l'État stratège. Enfin, on parle de l'État stratège vers le bas mais qu'en est-il de la participation des citoyens vers le haut ?

Clôture

Guy Morneau souligne que ce qui sous-tend les échanges c'est le renouvellement du contrat social qui implique de redéfinir le rôle des acteurs et de l'État. L'inclusion du tiers secteur a des impacts importants sur la fonction publique. L'État stratège doit dépasser la vision où l'État décide et les autres appliquent, et viser la coresponsabilité dans la mise en œuvre de partenariats nouveaux. Pour cela, il faut multiplier les lieux d'échanges et de concertation. La participation citoyenne implique une double imputabilité du haut et du bas. Enfin, la démocratie participative n'est pas concurrente de la démocratie représentative, mais complémentaire et ajoute à sa crédibilité.

Benoît Lévesque croit que l'un des atouts du Québec est qu'il n'a pas bougé dans le sens du vent, c'est-à-dire qu'il est l'un des rares États qui n'a pas instauré des réformes radicales néolibérales comme ailleurs dans le monde. Ainsi, nous pouvons tirer des leçons des erreurs des autres, surtout en considérant le fait que nous n'avons pas fait du surplace durant ce temps. Toutefois, nous n'avons pas su développer une vision pouvant donner du sens à ces efforts. Nous serions aujourd'hui en panne de rêves et d'utopies. Il faut se donner des espaces pour articuler des choses et se donner des conditions. C'est ce que vise l'État stratège ; nous doter d'outils pour investir et dégager des pistes d'avenir.