



L'OBSERVATOIRE DE
L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE
E N A P

RAPPORT DE
RECHERCHE

L'ÉVOLUTION DU MODÈLE QUÉBÉCOIS DE GOUVERNANCE : LE POINT DE VUE DES ACTEURS

Louis Côté
Benôit Lévesque
Guy Morneau

Mars 2005

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	1
INTRODUCTION	5
1 LA PLACE DE L'ÉTAT	7
1.1 LA SITUATION ACTUELLE ET SES DETERMINANTS	7
1.1.1 <i>Situation</i>	7
1.1.2 <i>Déterminants</i>	7
1.2 LES CHANGEMENTS INTERVENUS DANS LES DERNIERES DECENNIES	9
1.3 L'EVOLUTION PREVISIBLE ET LE SOUHAITABLE	11
1.3.1 <i>Le souhaitable</i>	11
1.3.2 <i>L'évolution prévisible</i>	12
2 LA PARTICIPATION CITOYENNE	16
2.1 LA DEMOCRATIE REPRESENTATIVE	16
2.2 LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE	17
2.2.1 <i>Le principe de démocratie participative</i>	17
2.2.2 <i>La concertation et le paritarisme</i>	20
2.2.3 <i>La consultation et la participation des citoyens à la gestion des services de première ligne</i>	26
2.2.4 <i>Le partenariat</i>	29
3 LES MODES D'INSERTION ET D'INTERVENTION DE L'ÉTAT	31
3.1 DANS L'ECONOMIE	31
3.1.1 <i>L'intervention de l'État</i>	31
3.1.2 <i>Les moyens d'intervention</i>	36
3.1.3 <i>Le développement régional</i>	39
3.2 DANS LE SOCIAL	41
3.3 DANS L'EDUCATIF ET LE CULTUREL.....	51
3.3.1 <i>Les réseaux de l'éducation</i>	51
3.3.2 <i>La culture</i>	57
4 L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF	59
4.1 LA STRUCTURE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	59
4.2 LA FONCTION PUBLIQUE	63
4.2.1 <i>Le processus décisionnel</i>	63
4.2.2 <i>La relation entre le politique et l'administratif</i>	64
4.2.3 <i>Le niveau de compétence et l'éthique</i>	66
4.2.4 <i>Les modes de fonctionnement</i>	67
4.2.5 <i>La relation avec les groupes et les citoyens usagers</i>	69

Cette étude s'inscrit dans un projet de recherche concernant les transformations passées et à venir de la gouverne et de la gestion publique au Québec. Vingt-huit personnes ont été rencontrées : 8 personnes ayant exercé des fonctions ministérielles dans des gouvernements libéraux ou péquistes, 8 anciens hauts fonctionnaires, 12 leaders de la société civile (monde associatif, monde syndical, monde de l'entreprise coopérative ou privée). Les entrevues touchaient : 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 survenus dans les dernières décennies ainsi que sur l'évolution prévisible et le souhaitable.

LA PLACE DE L'ÉTAT

Les interviewés évaluent que l'État québécois occupe dans notre société une place importante, centrale, déterminante qui le distingue des autres États nord-américains et présente des similarités avec les modèles européens. Les raisons évoquées pour expliquer cette particularité sont : le rattrapage qui était à effectuer en 1960 et le choix qui s'en est suivi d'un État développeur; l'influence européenne qui a prévalu à l'époque; le caractère minoritaire de la nation francophone québécoise en Amérique du Nord et la nécessité d'un État protecteur de cette nation; le rôle identitaire joué par l'État québécois et le degré d'attachement dont jouit celui-ci; la valorisation de la coopération et de la solidarité qui a historiquement marqué le tissu social québécois.

La moitié des répondants soulignent la continuité qui aurait prévalu depuis 1960 jusqu'à tout récemment alors que l'autre moitié perçoit une évolution marquée par une réduction de la présence de l'État au cours des derniers 20 ans – un État qui se serait fait davantage accompagnateur ou facilitateur. Pour l'avenir, et dans leur très grande majorité, les 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 mieux se consacrer aux enjeux stratégiques. Toutefois, compte tenu du fort atta-

chement 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.

LA PARTICIPATION CITOYENNE

Quelques interviewés ont soulevé la question de notre mode de scrutin qui, selon eux, devrait être réformé. Mais, pour l'essentiel, les commentaires ont porté sur les formes de démocratie participative. Les opinions à l'égard de celle-ci vont d'un refus total – chez une minorité qui perçoit la société civile comme une fédération de lobbys et la démocratie participative comme étant négatrice de la démocratie représentative – à l'affirmation de son importance dans un Québec contemporain, en passant par un accord limité qui souligne les limites et les dangers du corporatisme.

La démocratie participative a été abordée selon deux dimensions, soit celle de la concertation sur les orientations stratégiques à l'échelle « nationale » ou encore à l'échelle méso (régionale ou sectorielle), soit celle de la participation à la gestion des services de première ligne (ex. conseils d'établissement dans le réseau scolaire primaire secondaire). Même s'ils favorisent pour la plupart la démocratie participative, les interviewés ne sont pas nécessairement d'accord sur sa formalisation ou une plus grande institutionnalisation, notamment à l'échelle nationale.

En matière de concertation, quelques politiques voient les sommets socio-économiques comme un simple moyen stratégique utilisé par certains gouvernements pour faire prévaloir leurs orientations. 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. Concernant un possible dépassement du système informel prévalant jusqu'à maintenant et d'une institutionnalisation de la concertation, quelques-uns souhaitent conserver la souplesse existante alors que d'autres envisagent avec intérêt la création 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 résis-

tance probable des élus – et les dangers, la bureaucratisation, à éviter. Plusieurs interviewés, issus de tous les groupes de provenance, ont par ailleurs fait part de leurs préoccupations à l'égard de l'action du gouvernement actuel en matière de concertation et de paritarisme, tel qu'il prévaut à la Commission des partenaires du marché du travail, par exemple. Cette action s'inscrit selon eux en rupture avec ce qui s'était graduellement mis en place au Québec au cours des dernières décennies. Plusieurs ont également exprimé leur désapprobation à l'égard de la transformation par le gouvernement actuel des Conseils régionaux de développement (CRD) en Conférences régionales des élus (CRÉ), changement qu'ils interprètent comme une mise à l'écart de la société civile.

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 mais également en éducation, 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.

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 et des syndicats – qui s'opposent à un tel développement et les difficultés qui sont inhérentes à celui-ci, la double imputabilité par exemple.

LES MODES D'INSERTION ET D'INTERVENTION DE L'ÉTAT

De façon générale, les répondants portent un regard assez nuancé sur l'intervention passée de l'État québécois en matière de développement économique, soulignant les bons et les mauvais coups. Ils perçoivent une évolution dans les modes d'intervention de l'État. L'importance accordée à l'action des différents gouvernements dans cette évolution varie, mais le sens de celle-ci est compris comme allant d'un État sinon entrepreneur du moins moteur de développement à un État accompagnateur. Concernant l'avenir, cer-

tains répondants présentent des avis plutôt tranchés et qui s'opposent, l'un privilégiant un État qui se fasse le moins intervenant possible et qui n'utilise que des moyens neutres là où quelques autres attendent de l'État qu'il assume un rôle beaucoup plus dynamique d'agent de développement. En revanche, et sans déprécier le rôle de l'État, mais dans une approche qui se veut mieux adaptée aux conditions nouvelles, la plupart des interviewés souhaitent un État capable de prospective et dont les interventions soient plus ciblées. Ils attendent, entre autres, une utilisation plus prudente des mesures d'attraction, de rétention et de soutien des entreprises et l'évaluation de leurs impacts. Ils considèrent également que l'État a un rôle majeur à jouer en matière de développement régional, formulant des propositions concernant le type d'approche à privilégier, depuis le développement de l'entrepreneuriat jusqu'au choix de créneaux régionaux en passant par le soutien financier. Il est enfin quelques répondants qui, aspirant à un développement économique plus équitable, plus respectueux de l'environnement et qui fasse davantage de place à l'entrepreneuriat collectif, souhaitent que l'État favorise l'atteinte de tels objectifs. L'action du gouvernement actuel, particulièrement pour ce qui touche au financement des entreprises et au développement régional, apparaît à la majorité comme étant en rupture avec les pratiques antérieures et comportant des risques importants de perte d'acquis et de régression.

Le diagnostic porté par la plupart des répondants sur la gestion du système de santé – un système mal géré, tiraillé par les corporatismes, hypermédicalisé et hypercentralisé – est passablement sombre et alarmant. Le principal problème relevé, problème dont la gravité est unanimement reconnue, concerne la croissance des coûts du système. Créant une pression sans cesse grandissante sur les autres missions de l'État, cette croissance est de plus reliée à des facteurs structurels tels le vieillissement et la transformation de la famille. Les voies de solutions envisagées touchent les ressources financières, la place à accorder aux acteurs privés et associatifs ainsi que le renouvellement du cadre de gestion. Concernant les façons de pallier les difficultés croissantes qui se posent au plan financier, trois types de recommandations sont formulés : la fixation, à la

suite de la tenue d'un débat public, d'un pourcentage maximal de ressources financières à allouer à la santé et la révision de l'allocation de ces ressources; la création d'un impôt (d'une taxe) spécial et d'une caisse dédiée; la révision des domaines couverts par le principe de gratuité et la limitation de celui-ci. En ce qui a trait à la place à accorder au secteur privé, les avis sont très partagés, d'une ouverture à une fermeture de principe en passant par une limitation à tout ce qui n'est pas dispensation de services. Pour ce qui est du cadre de gestion, les recommandations portent sur la délégation de responsabilités aux établissements et la reddition de comptes qui doit l'accompagner ainsi que sur la séparation du politique et de l'administratif que permettrait la création d'une agence ou d'une régie responsable de la gestion du système. Mis à part le point de vue de deux répondants, dont l'un se représente l'évolution du système de santé comme ayant été globalement cohérente et relativement continue, les réactions des répondants aux transformations récentes ou en cours sont plutôt négatives, l'intégration des CLSC illustrant à leurs yeux l'orientation malheureuse vers le tout curatif aux dépens du préventif.

De façon générale, l'éducation est perçue par la plupart des répondants comme ayant été au cours des quatre dernières décennies une, sinon la principale, clef de développement de la société québécoise. On souligne entre autres les progrès exceptionnels accomplis en matière d'accessibilité sur tous les plans, dont le niveau universitaire. La question du décrochage scolaire est perçue comme un problème majeur par quelques répondants. Mais alors que certains en localisent les causes dans l'école, reliant le décrochage à l'échec de l'enseignement professionnel, d'autres y voient davantage un problème de société. Il est enfin un interviewé qui, sans nier le phénomène du décrochage, le ramène à une moindre proportion tout en insistant sur la faiblesse du taux de diplomation qui lui apparaît constituer la principale difficulté. La formation professionnelle constitue sans doute la problématique qui retient le plus l'attention des interviewés. Ceux-ci dressent un constat d'échec. Les raisons explicatives mises de l'avant vont de la culture qui dévalorise ce type de formation au choix du tout-à-l'école en passant par les règles qui prévalent tout autant

dans le milieu de l'entreprise que dans le milieu scolaire. Conséquemment, les remèdes proposés comprennent une révision de ces dernières et, surtout, une ouverture sur le monde de l'entreprise. En ce qui concerne le financement des réseaux, les répondants considèrent que les ressources allouées au secteur primaire secondaire sont suffisantes, et ce, d'autant plus que des gains d'efficacité et d'efficience sont jugés comme tout à fait possibles. En revanche, plusieurs constatent un sous-financement des universités et prônent un dégel des frais de scolarité. Il en est par ailleurs quelques-uns qui soulèvent la question du financement des écoles privées en arguant que, à l'instar des écoles publiques à vocation particulière, ces écoles privées conduisent à un affaiblissement des écoles de quartier, ce qui entraîne des désavantages pour les jeunes de milieux populaires. Selon des répondants, les deux défis suivants s'ajoutent à ceux reliés au décrochage scolaire, à la formation professionnelle et au financement des réseaux : l'intégration des services de première ligne visant les familles et l'ouverture de l'école sur son milieu.

L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF

Deux éléments ressortent du diagnostic posé sur la structure de l'administration publique : l'administration publique québécoise est trop centralisée, sinon dans sa structure formelle, du moins dans son fonctionnement; ce fonctionnement se fait en silos, les réseaux et même les établissements d'un même réseau étant coupés les uns des autres. L'idée de procéder à une décentralisation dans le but de résoudre ces deux problèmes est l'objet d'avis très partagés. Certains prônent une décentralisation plus ou moins importante vers les municipalités ou les MRC en soulignant parfois les obstacles à vaincre – le principal étant selon plusieurs l'attitude du gouvernement fédéral – ou les conditions de réalisation. D'autres se montrent beaucoup plus réservés quant à la décentralisation, insistant sur ses limites et les dangers qu'elle recèle. Quelques répondants souhaitent pour leur part que l'on accorde la priorité à l'autonomie de gestion des établissements des réseaux et à l'intégration des services de première ligne plutôt qu'aux changements de structures.

Concernant la fonction publique, les commentaires ont porté sur le processus décisionnel, la relation entre le politique et l'administratif, le degré de compétence et l'éthique, les modes de fonctionnement ou la relation avec les groupes de la société civile et les citoyens usagers. À l'égard du processus décisionnel, les répondants ont relevé la faiblesse de l'analyse prospective et le manque de cohérence ou d'intégration des politiques et des programmes. Même si une certaine politisation de la haute fonction publique s'est affirmée depuis bon nombre d'années, la relation entre le politique et l'administratif est jugée comme étant saine, surtout lorsqu'on la compare avec celle qui prévaut dans la fonction publique fédérale. Les répondants reconnaissent la compétence des fonctionnaires de tous niveaux et soulignent l'honnêteté et la probité de la fonction publique. Selon plusieurs répondants, la fonction publique s'est non seulement bureaucratisée, ce qui apparaît à certains comme étant plutôt normal, mais elle souffre d'une hypercentralisation et d'une absence de culture d'innovation et de formation.

Les interviewés s'entendent sur la nécessité de poursuivre les efforts de modernisation de la fonction publique : mettre l'accent sur la gestion par résultats et, par conséquent, donner plus de marge de manœuvre aux opérationnels; accélérer la mise en oeuvre du gouvernement en ligne et, plus largement, mieux intégrer les services et développer le réseautage; profiter des départs à la retraite pour revoir l'effectif. Tout en étant nuancés dans leur appréciation, les quelques avis exprimés par des leaders de la société civile quant à leurs relations avec la fonction publique font état de préjugés et d'attitude parfois condescendante de la part des hauts fonctionnaires. De façon générale, et surtout lorsqu'ils comparent avec ce qui prévaut ailleurs, les répondants considèrent que la relation administration / citoyens est bonne, sinon très bonne. Ils notent toutefois des différences significatives dans la qualité du service entre ministères, organismes et réseaux. Il y aurait donc place à l'amélioration, mais cela n'est pas perçu comme étant un problème majeur.

OBJET DE L'ÉTUDE

Le présent rapport fait état des résultats d'une étude portant sur l'évolution du modèle québécois de gouvernance. Cette étude s'inscrit dans un projet de recherche réalisé à L'Observatoire de l'administration publique de l'École nationale d'administration publique concernant les transformations passées et à venir de la gouverne et de la gestion publique au Québec. Compte tenu de l'objectif du projet, et dans le but de bien circonscrire ce qu'ont été et ce que pourraient ou devraient être la place et le rôle de l'État québécois ainsi que ses modes d'intervention et de fonctionnement, il a semblé utile à l'équipe de recherche de recueillir le point de vue 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.

Précisons d'entrée de jeu et pour éviter toute ambiguïté 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, les choses sont moins simples à clarifier. 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 sens qu'elle permet d'appréhender le fait que des responsabilités autrefois dévolues à l'État sont actuellement progressivement parta-

gées avec les acteurs sociaux et qu'émergent ainsi de nouvelles articulations entre l'État et la société civile. Cela n'est évidemment pas dire que l'État soit sans apport : non seulement l'État, du fait de son caractère représentatif de l'ensemble de la collectivité, jouit, en principe, d'une légitimité plus grande que celle des autres acteurs qui participent aux processus de gouvernance, mais il a souvent le dernier mot dans ces processus et il est le seul à être engagé d'une façon ou d'une autre dans chacun d'eux. Aussi, et sans nier l'intérêt des études qui se penchent sur les processus de gouvernance reliés aux interventions de différents acteurs de la société civile ou au fonctionnement des marchés, la recherche portant sur la gouvernance exercée par l'État apparaît-elle tout à fait légitime. Elle semble non seulement légitime, mais également nécessaire à l'heure où, confrontés à des défis communs – fortes contraintes financières et budgétaires, nouvelles conditions économiques, complexité croissante des sociétés, attentes élevées en matière de services, mais également de participation de la part de citoyens plus scolarisés et plus individualisés –, les États sont tous à revoir leur mode de gouvernance. Cette vague de réforme ou de modernisation est d'ailleurs en cours depuis plus de 20 ans. Selon certains, le Québec serait entré plutôt tardivement et de façon relativement timide dans cette vague et le modèle québécois se serait maintenu tel qu'il avait été mis en place au cours de la Révolution tranquille. En est-il vraiment ainsi? Le questionnement qui a été au cœur de notre enquête touche entre autres cette dernière interrogation.

Il est important de ne pas perdre de vue que notre étude porte sur les perceptions d'un groupe d'acteurs. Elle est en cela différente et, espérons-le, complémentaire des recherches qui ont examiné l'évolution des modes d'insertion et d'intervention de l'État québécois au cours du dernier demi-siècle. Dresser un état de situation de la gouvernance dans la perspective des acteurs nous apparaît précieux. Car, selon nous, aucune transformation de la gouverne ne saurait réussir sans mobiliser les savoirs informels et locaux autant que formels et généraux et sans passer le test de la légitimation de la part des acteurs qui composent la société civile, le monde de l'entreprise et celui de l'administration publique.

METHODE D'ENQUETE

Vingt-huit personnes ont été rencontrées au cours des mois de mars, avril et mai 2004. Le groupe est composé de la manière suivante : huit personnes ayant exercé des fonctions ministérielles au cours des deux dernières décennies et rattachées, en parts égales, à l'un ou l'autre des deux partis ayant formé des gouvernements pendant cette période; huit anciens hauts fonctionnaires; douze leaders de la société civile : cinq provenant du monde associatif, quatre du monde syndical et trois du monde de l'entreprise coopérative ou privée. Tel qu'il a été convenu avec elles, nous préserverons l'anonymat de ces personnes.

Les perceptions et les opinions ont été recueillies à partir d'entretiens semi-structurés, un bon compromis entre la spontanéité des personnes et l'assurance de couvrir certains thèmes clefs avec l'uniformité souhaitable. De façon générale, les entretiens ont duré deux heures. 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 quatre blocs, les interrogations portaient sur la situation actuelle, sur les changements significatifs survenus dans les dernières décennies ainsi que sur l'évolution prévisible et le souhaitable. Les propos recueillis ont été traités systématiquement à l'aide du logiciel *Atlas.ti*, qui permet de recenser et de regrouper les extraits des entretiens correspondant à nos catégories d'analyse.

STRUCTURE DU RAPPORT

Ce rapport présente les principaux constats faits par les personnes interviewées. Ces constats sont introduits en suivant l'ordre déjà évoqué. Quatre blocs se succèdent donc : place de l'État; participation citoyenne; modes d'insertion et d'intervention de l'État; organisation et fonctionnement administratif. Pour chacun des blocs, sont touchés la situation actuelle, les changements intervenus dans les dernières décennies et l'évolution prévisible et le souhaitable. Afin de donner le plus possible la parole aux acteurs, le rapport est constitué pour l'essentiel de citations qui sont du verbatim tiré des entretiens. Il nous a semblé important de restituer les constats dans les mots mêmes des acteurs.

Il va sans dire que nous n'épousons pas chacun des points de vue rapportés, d'autant plus que ceux-ci sont parfois opposés. Leur intérêt est à nos yeux de constituer un matériel de réflexion.

1 LA PLACE DE L'ÉTAT

1.1 La situation actuelle et ses déterminants

1.1.1 Situation

Lorsque l'on demande aux interviewés comment ils évaluent la place que l'État québécois occupe dans notre société, un consensus se dégage indiquant que cette place est importante, déterminante, centrale. Toutefois, les réponses se partagent selon qu'elles se contentent de formuler ce constat, ce que fait la majorité des acteurs :

Une place très importante, centrale : il n'y a à peu près rien d'important qui se fait sans l'État.

Une place majeure dans à peu près tous les domaines.

L'État structure notre mode de vie; il a un impact important sur notre vivre ensemble.

ou qu'elles ajoutent une évaluation plus ou moins négative de cette situation, ce qui est le fait de 4 acteurs (dans l'ordre, 1 politique, 2 hauts fonctionnaires et 1 représentant du monde de l'entreprise) :

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

Une place trop importante compte tenu des attentes de la société civile.

Le rôle de l'État est important, mais on surréglemente.

Une place très, très importante : je n'ai jamais vu un pays, une société aussi protectrice. On est encadrés partout, surprotégés et surencadrés.

Chacun des acteurs 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.

La place que l'État québécois occupe dans sa société est probablement plus grande qu'ailleurs en Amérique du Nord.

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

Par rapport aux États-Unis, on est dans une tout autre logique. Par rapport à l'Europe, pas tellement.

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. C'est comme si en pratique on était dans un système d'États associés.

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. Il est un peu plus social, certainement plus identitaire; il joue un rôle plus important que dans les autres sociétés qui nous entourent.

1.1.2 Déterminants

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.

Comme francophone, on s'est davantage servis de l'État pour réaliser nos ambitions. Cela venait de la nécessité d'un rattrapage.

L'État prend ici relativement plus de place. Cela tient à la prise de conscience des années 1960 : on pouvait faire mieux, ça pouvait être différent; et 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. Il y a eu une prise de conscience et une équipe capable de formuler un projet.

Le Québec n'aurait pu opérer le rattrapage social, économique, culturel qu'il a connu dans les années 1960 sans une intervention importante de l'État. Après cela, le pli est pris. Les pays qui ont des États interventionnistes restent de tradition interventionniste, la France par exemple. Y'a une tradition, une histoire, une façon de voir. Les gens ici comptent beaucoup sur l'intervention de l'État pour organiser la vie collective, la baliser et la structurer.

Certains notent l'influence européenne quoique d'autres soulignent l'américanité et la singularité du modèle québécois de gouverner.

Lors de la Révolution tranquille, les décideurs étaient de culture beaucoup plus européenne qu'américaine, ce qui a influencé le type d'État mis en place.

Il y en a qui sont naïfs quand ils pensent que le Québec est tellement spécial qu'il n'y a rien ici qui se fasse comme ailleurs. Mais tout modèle plaqué serait ici voué à l'échec, car il y a trop de variables profondes qui sont différentes. On ne peut se comparer à des petits pays européens comme la Suède. On est en Amérique du Nord. Puis on a réussi à trouver notre modèle, différent du modèle américain.

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.

Étant donné notre situation assez particulière aux plans culturel et linguistique, l'État a un rôle différent à jouer. Il y a un prix à payer pour garder notre identité et il y a un rôle particulier de l'État pour garder notre identité.

On aura toujours besoin d'un peu plus d'État que ce qu'on voit dans les sociétés qui nous entourent pour conserver notre société différente par rapport au reste. On est une petite société par rapport à l'ensemble nord-américain. Il faut qu'on

s'organise peut-être de façon un peu 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. Nos puissants sont peu puissants à la dimension du monde; Jean Coutu achète, mais il peut se faire acheter aussi.

L'État sera toujours assez présent au Québec. Cela tient à notre caractère de société particulière (culture, langue) restreinte dans un milieu anglo-saxon; à notre volonté aussi de nous affirmer au plan international, dans la francophonie et ailleurs. L'État est peut-être aussi venu remplacer l'Église; la Révolution tranquille, ça a été une laïcisation, une étatisation; on n'était pas nécessairement des sociaux-démocrates, mais une collectivité qui voulait s'émanciper et l'État est devenu un instrument important.

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.

Pour les Québécois, le premier gouvernement, c'est le Québec, alors que pour les autres provinces, c'est le fédéral. Cela est primordial pour les perceptions, les attentes, les déceptions, les comportements : le pouvoir, c'est celui qu'on vous prête.

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 préoccupés 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.

Quelques-uns ajoutent aux raisons déjà évoquées l'influence des valeurs qui prévalent dans la société québécoise et les choix collectifs qui y ont été historiquement effectués.

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.

Il y a au Québec un sens de la communauté, du collectif, une capacité de compassion qui n'existent pas aux États-Unis et moins qu'au Québec dans les autres provinces.

Enfin, et ainsi que nous l'avons noté 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, régleme plus, et le Québec le fait plus. Cela tient probablement au type de société que l'on a connu avant 1960, une société très contrôlante. Une culture religieuse reprise par le pouvoir et qui a marqué notre culture politique.

1.2 Les changements intervenus dans les dernières décennies

La moitié de nos répondants insistent spontanément sur les éléments de permanence plutôt que sur les changements. Quelques-uns vont jusqu'à nier ou presque tout changement significatif et déplorent cette situation.

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 ajustés.

En 1960, au début de la Révolution tranquille, l'État avait un rôle primordial à jouer étant donné 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 satisfaits 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. Il y a un changement de mentalité, de culture à faire.

Sans nier tout changement, et dans une perspective appréciative plutôt neutre ou même positive, 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.

Une continuité jusqu'à tout récemment : on a un État, on s'en sert, on le développe. Entre 1985 et 1990, 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 majeure. Ce

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

En revanche, une autre moitié d'interviewés – qui, comme il en est de la première moitié, appartiennent à tous les groupes de provenance – perçoit 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.

Il y a eu une évolution énorme depuis 20 ans : l'État exerce une présence beaucoup moins grande.

Une place en évolution. D'abord, depuis Levesque 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.

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.

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.

Différents facteurs sont évoqués par ces répondants pour expliquer l'évolution qui aurait eu cours, le principal étant la crise financière et budgétaire à laquelle l'État a été confronté.

Le changement majeur, c'est en 1982, les conventions collectives imposées; cela a sauvé l'État. La lutte au déficit, en 1996, a permis de solidifier l'État et de garantir sa crédibilité. Si elle n'avait pas été menée, c'est le fédéral qui nous aurait imposé ses propres mesures draconiennes. Finalement, la notion de bonne gestion, de saine gestion, a prévalu au PQ.

Trois facteurs ont joué. 1. Les attentes ont changé : de la fin des années 1970 au milieu des années 1980, 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. En 1985, c'est l'arrivée d'une équipe d'idéologues qui s'appuie sur une bourgeoisie d'affaires montante. Cette équipe est prête à remettre en cause les intérêts syndicaux – à ses yeux, les syndicats ont produit des affrontements dramatiques dans les années 1960-1970; il n'est donc pas question de faire alliance avec eux; de toute façon, ce sont des alliés du PQ – tout en conservant des objectifs sociaux-démocrates. Le PQ, lui, n'a pas poussé très loin la réflexion. L'élément central, le grand tournant, c'est la crise financière et budgétaire.

Lors de la Révolution tranquille [...] se doter d'un véritable État était [...] un besoin et on avait les moyens de le faire. Puis, on a commencé à se poser des questions, et cela, bien avant Charest. Le gros du travail avait été fait. On a commencé à élaguer. Il y a eu la crise des finances publiques. Bourassa n'a pas voulu régler le problème. Ryan avait fermé la porte à la réflexion qui s'était amorcée au PLQ sur la question du rôle ou du retrait de l'État (Le Québec des libertés, de Claude Forget et d'autres). En 1985, Bourassa n'est ni de la culture de Forget, ni de celle de Goebel. Il s'agit pour lui de développer l'écono-

mie et de générer ainsi les ressources nécessaires pour les services publics.

Il y a eu une première prise de conscience d'un réajustement à faire au début des années 1980. Trois facteurs ont été à la source du changement : 1. La baisse du taux de croissance de la population qui a eu un impact très fort sur les perspectives de développement des programmes et des services publics; 2. La critique de l'État producteur, acier, amiante; 3. L'endettement de l'État et les taux d'imposition extrêmement élevés. À partir de 1982-1983, des mesures ont été prises (gel des salaires, délestage de sociétés d'État...) qui, combinées à une période de forte croissance économique, ont permis un rééquilibrage. Puis en 1990, une nouvelle récession. Il y a eu la politique du déficit zéro, mais on n'a pas changé encore de façon importante la dynamique des programmes. Le gouvernement du Parti québécois s'est accroché au modèle social-démocrate d'un gouvernement interventionniste. Le débat a surgi avec Facal et le nouveau gouvernement questionne de façon plus fondamentale le modèle.

1.3 L'évolution prévisible et le souhaitable

1.3.1 Le souhaitable

Dans leur très grande majorité, les interviewés souhaitent une reconfiguration de l'État québécois. Mais le sens accordé à celle-ci n'est pas homogène. Pour quelques-uns, il s'agit de réduire la présence de l'État en le recentrant sur ses missions essentielles.

C'est positif et souhaitable. Il faut trouver une autre façon de gérer la présence de l'État, que celui-ci se concentre sur ses missions essentielles : santé, éducation, justice.

Il nous faut soutenir au maximum le développement économique, par une taxation moins lourde peut-être, et alléger l'appareil gouvernemental pour pouvoir allouer les ressources dans les secteurs où les interventions sont plus essentielles.

Pour d'autres, les plus nombreux, il s'agit non pas d'amoindrir la place de l'État, mais de faire en sorte que celui-ci se dégage le plus possible de l'opérationnel pour mieux se consacrer aux enjeux stratégiques.

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.

Parmi ceux qui partagent cette perspective d'un État plus stratège, plusieurs soulignent la nécessité pour l'État de faire plus de place aux autres acteurs.

Il y a tout de même des changements nécessaires. D'ailleurs, les deux partis avaient des propositions. Il y a la question de la gestion publique : qu'est-ce qui doit être envoyé au privé et à quelles conditions? La réforme municipale doit être faite en profondeur. Il y a la question de la gestion des organismes d'État. Puis la question de la participation de la société (syndicat, patronat). Il faudrait que cela soit plus que de la frime, qu'il y ait des lieux de discussion au Québec.

Le phénomène nouveau, c'est la montée de la société civile, la constitution de groupes de toute nature plus autonomes, capables de faire entendre leur 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. Mais l'État reste nécessaire pour assurer l'intérêt général. La multiplication des intérêts, tous légitimes en soi, ne viendra jamais créer une perspective. Il faut qu'à un moment donné quelqu'un enligne et décide. C'est sûr qu'on peut questionner la taille de l'État. Mais jusqu'où peut-il se retirer : du développement de la culture? de la défense de nos intérêts au plan international? de la défense de nos spécificités? de notre développement économique? L'État sera toujours nécessaire, tout au moins comme catalyseur.

1.3.2 L'évolution prévisible

Mis à part une personne (voir la première citation suivante), tous les répondants estiment que les changements souhaitables ne seront pas faciles à effectuer.

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 1960-1970, 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.

Des changements nécessaires s'imposent : on ne peut pas vivre avec le modèle des années 1960. On peut faire la critique du modèle québécois – 40 % des gens qui ne paient pas d'impôts, pauvreté, déséquilibre régional. Je ne suis pas contre la révision du rôle de l'État, les structures gouvernementales et la gouvernance publique. Mais de tels changements sont très difficiles. Les Québécois sont très attachés à leur État. Il y a là un problème politique.

L'un des grands défis concerne la grande difficulté de la fonction publique à innover. Or, il faut savoir innover pour être à même de régler des problèmes qui sont de plus en plus complexes. On l'a bien vu dans le cas d'Emploi-Québec qui a été un échec. Il y a un certain nombre d'obstacles majeurs à l'innovation. 1. Le manque de formation des fonctionnaires à la réalité des milieux. 2. Les règles qui prévalent sur les résultats. 3. Le gouvernement en silos qui fait que des questions fondamentales tombent dans des entre-deux et ne sont prises en charge par aucun ministère. 4. Les élus qui refusent de partager le pouvoir avec la société civile [...]. 5. La résistance des gestionnaires, particulièrement du middle management. 6. Le corporatisme de certains syndicats qui refusent toute dévolution indépendamment de sa pertinence.

Nous sommes confrontés à des enjeux majeurs. [...] Ces enjeux ne sont pas correctement discutés parce que la question du statut politique du Québec n'a pas été réglée – l'échec de Meech. Elle continue de nous diviser et cause des distorsions.

De façon plus générale, les interviewés répondent pratiquement tous à la question des changements prévisibles concernant la place qu'occupe l'État dans la société québécoise en se prononçant sur l'action du gouvernement actuel en la matière. Concernant la stratégie utilisée, la critique est quasi unanime.

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. Je suis un peu sceptique.

Mais de tels changements sont très difficiles. Les Québécois sont très attachés à leur État. Il y a là un problème politique. C'est ce qui explique la chute de popularité de Charest. L'agitation syndicale a touché cette corde sensible. Historiquement, le PQ, perçu comme étant de gauche, a toujours eu plus de facilité à réussir ce genre de changement que les libéraux, perçus comme étant de droite et ayant plus de facilité à imposer des mesures sociales. Et puis, le projet de Monique Forget [...] reste chargé de dogmes et de doctrines, ce qui n'était pas le cas du projet de Facal. Charest n'a peut-être pas le leadership nécessaire pour réussir un tel changement. Contrairement à Lucien Bouchard, il n'aurait pas pu réussir le déficit zéro. Ça prend un leadership politique très consensuel compte tenu de la proximité des acteurs et de la force des groupes de pression, mais très déterminé et très lucide.

Monsieur Charest a commis deux erreurs : il a pris tout le mode de front en même temps; plus important, il a répété pendant des semaines qu'il avait un mandat pour faire cela sans parler de la substance. Aussi, est-il devenu incapable de communiquer, les journalistes ne l'écoutant plus. La tenue des forums est une tentative d'influencer les médias nationaux par l'entremise des médias locaux et régionaux. Comme il est en début de mandat, il a peut-être le temps de rétablir un dialogue et de soulever un débat rationnel. Ils ont besoin d'un vrai débat.

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'équipes au pouvoir. Il n'a pas expliqué, montré les avantages de changer. On va être dans une période chaotique : des essais qui vont rencontrer des résistances d'autant

plus fortes que personne ne sait ce qu'ils veulent changer (la réingénierie, personne ne sait ce que cela veut dire) et que les gens, ayant peur que tout change, protègent tout.

Je n'ai pas l'impression que le nouveau gouvernement va pouvoir faire tant de changements en profondeur que ça. Je suis d'accord pour certaines choses – en santé par exemple, permettre à ceux qui en sont capables de désengorger le système –, mais je redoute que le balancier reparte de l'autre bord et je crains des affrontements épouvantables. Les syndicats résistent, il y a là un intérêt corporatiste; mais d'autres voix s'élèvent pour protéger les acquis d'entraide et de partage dont les Québécois sont fiers.

Je veux bien croire ce que le gouvernement dit, mais j'ai entendu ça en 1985. Il y avait à l'époque une très forte équipe venant du monde des affaires, et ça n'a pas marché. Et là, c'est pas juste les syndicats qui résistent, ce sont les jeunes, les mères de famille, etc. Le gouvernement a mal géré l'automne.

En ce qui a trait aux objectifs poursuivis par le gouvernement Charest, et ainsi que certaines citations qui précèdent l'ont déjà illustré, les appréciations sont un peu plus diversifiées quoique l'évaluation dominante demeure négative.

Il y a la privatisation mode conservatrice. Privatiser la santé comme aux États-Unis, c'est inacceptable au Canada, encore plus au Québec. On peut financer directement les étudiants au lieu de financer les universités. Le gouvernement actuel ne veut plus se mêler du privé, de l'investissement, de l'entreprise. Séguin parle d'un retour à la prestation familiale, ce qui est un mode de privatisation. Il y a des choses correctes là-dedans parce que ça laisserait plus de choix, plus de liberté aux citoyens individuellement.

Monsieur Charest est arrivé avec des idées très précises sur le rôle de l'État : un État moins présent. Mais le gouvernement est jeune. Il va se transformer et apprendre, malheureusement, à faire beaucoup de compromis avec les grands intervenants. Le corpora-

tisme va prévaloir; la population n'a pas de voix dans ça. On a un problème de valeurs. Il n'y a plus de projet collectif. On parle constamment de moyens, pas d'objectifs. On manque de leaders. Chaque nouveau gouvernement propose une autre vision du pays et du rôle de l'État.

Pour comprendre le projet du gouvernement actuel, il faut relire le rapport Gobeil : c'est la même inspiration; y'a du mot à mot, y compris les bons d'éducation. Y'a 15 ans, il n'est rien arrivé. Monsieur Charest ne comprend pas du tout la culture politique québécoise – le Québec, depuis 40 ans, se gouverne au centre gauche; et les gens ne se trouvent pas si mal comme ça –, mais je pense qu'il apprend vite. Dégringoler d'une telle façon dans les sondages, ça vous donne des ailes pour apprendre. La réingénierie, je ne sais pas ce que cela veut dire, et je pense qu'ils ne le savaient pas non plus. C'est évident que toute structure gouvernementale a besoin d'être révisée périodiquement, que les services et les façons de faire ont besoin d'être réexaminés périodiquement, et que c'est l'exercice le plus difficile à faire à cause de l'inertie de toute fonction publique. La question de la sous-traitance, ça paraît évident; il s'agit seulement de savoir dans quelles circonstances on fait cela. Les techniques changent, c'est du gros bon sens de revoir les façons de travailler.

La réingénierie annoncée ne porte que sur les moyens de sauver des sous. La vraie réingénierie devrait porter sur la façon de rendre les services : sortir des systèmes en silos et des interventions contradictoires et apprendre à agir en complémentarité. Pour les enfants et les jeunes, par exemple, profiter de l'endroit où il est (garderie ou école) pour lui assurer des services intégrés de santé, de loisirs, etc.

Depuis les années 1960 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. Que l'on réduise le nombre d'organismes, ce n'est pas fondamental. Tu peux élaguer, rendre plus efficace, ça ne met pas en cause le rôle de l'État. Encore que ce ne soit pas si simple de modifier une administration publique sans modifier foncièrement la nature des services et la façon de les rendre. [...] C'est la première fois depuis 40 ans que le Parti libéral a ce type d'orientation.

On est une trop petite société pour que le privé prenne toute la place. Compte tenu de nos spécificités, l'État doit continuer à jouer un rôle. La grande mode, c'est l'idéologie américaine. Certaines de nos élites, naïves, font une erreur stratégique : ils sont tellement anxieux d'être modernes qu'ils en oublient la réalité concrète du Québec. La réalité va les rejoindre. C'est un nouveau gouvernement qui fait ses apprentissages. Ils agissent présentement tous azimuts; il n'y a pas de ligne directrice. Il faudrait avoir plus de focus.

Le nouveau gouvernement a stoppé sa machine. Tout passe par le cabinet du P.M. et celui-ci n'est influencé que par quelques penseurs. Ça a donné un an de paralysie, un an de terre brûlée – on a voulu défaire ce qui avait été fait avant – et de terre plate, on a peur des avancées sociales. C'est un gouvernement qui fait une correction exigée par la grande entreprise. On avait connu des avancées citoyennes assez importantes. C'est un retour au néolibéralisme, à un certain moralisme et au patriarcat. Le P.M. joue à être P.M. et son cabinet n'écoute que les communicateurs, pas les gens de contenu. Ce gouvernement s'est heurté à une société civile vivante. Et on a eu des résultats : le nouveau budget a mis 2,5 milliards dans la lutte contre la pauvreté. C'est étonnant. En

même temps, on peut penser que là où en matière de politiques sociales le PQ privilégiait les services publics et le développement durable, le PL privilégie des politiques de redistribution de la richesse – garderies à 5 \$ versus soutien aux enfants.

La proposition marchande et néolibérale 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.

Le courant de pensée qui a émergé dans les années 1980 n'est pas rendu au bout. Les grandes entreprises continuent à demander l'ouverture des marchés, les déréglementations, le désengagement de l'État. Mais un État minimal n'a pas d'avenir : les sociétés sont de plus en plus confrontées à des problèmes d'une telle ampleur, d'une telle complexité qu'on ne peut laisser cela aux seules forces du marché. Les traités économiques devraient tous être accompagnés de clauses environnementales et sociales. Pour toutes sortes de raisons (homogénéité, nécessité de garder les coudes serrés, attachement au modèle mis en place lors de la Révolution tranquille), le Québec a peut-être été moins libéralisant que d'autres sociétés. Mais il ne faut pas tomber dans la pensée magique : on est dans un environnement qui nous place dans une situation précaire. Si les sondages lui avaient été positifs, Monsieur Charest aurait gardé le cap sur la déréglementation, le délestage de l'État et les baisses d'impôts tout comme Harris a pu le faire en Ontario. Mais les Québécois sont des Normands : ils veulent bien des baisses d'impôts, mais confrontés à la réalité, ils témoignent un attachement aux mesures existantes en santé, en éducation, en soutien à la famille, etc.

On tient un discours « moron » qui est loin d'être mobilisateur : on parle toujours de la dette qu'on va laisser à la génération qui s'en

vient, mais on ne dit rien de nos actifs (infrastructures, réseau hospitalier, réseau de la santé, etc.). Il y a de grosses vengeances politiques là-dedans. Aller plus loin, le faire un peu différemment, s'ajuster, pas de trouble. Il faut apprendre à travailler autrement, instaurer de vrais partenariats et redonner aux gens la maîtrise de leurs affaires. On a fait le contraire avec la création des CRÉ en région. On a mis en place une oligarchie qui va tout contrôler. Il fallait s'assurer que les gens soient imputables, mais il n'y a pas que les élus locaux qui le soient.

Je crains un recul. En matière de recherche en environnement par exemple, le gouvernement veut se retirer. Mais ce n'est pas l'industrie qui va prendre la relève. On parle d'accorder des pouvoirs aux régions, aux MRC. Mais j'ai peur que ce ne soit qu'un délestage sans que les moyens ne suivent comme cela s'est fait pour le transport en commun. Il faudrait un rééquilibrage de la fiscalité, et pas juste des coupures. Le gouvernement est en train de créer quelque chose de pas gouvernable.

2 LA PARTICIPATION CITOYENNE

En démocratie, la participation des citoyens peut emprunter plus d'un mode. Compte tenu des propos de nos répondants, nous distinguerons dans cette section démocratie représentative et démocratie participative. Nous regrouperons sous la première forme ce qui concerne l'élection des représentants, le choix des gouvernants et, plus largement, la qualité du débat public et, sous la seconde, ce qui touche à la participation active à la détermination d'orientations et de politiques ainsi qu'à la gestion d'organismes ou de services publics.

2.1 La démocratie représentative

Cette première forme de participation a soulevé peu de remarques de la part des interviewés. Il y a eu quelques observations d'ordre général concernant la qualité du débat public, certains outils consultatifs et la vie des partis.

En ce qui concerne l'espace public, la capacité des gens de s'exprimer et le dynamisme des débats, ça fonctionne assez bien. Il y a également les sondages qui jouent un rôle. Les commissions parlementaires ont pris de plus en plus d'importance et semblent jouer un rôle utile.

Concernant la participation citoyenne, le Québec est parmi les meilleurs : nos commissions parlementaires permettent vraiment aux citoyens de faire valoir leur point de vue.

Il y a une bonne culture de participation au Québec : les groupes se mobilisent facilement pour les questions touchant les domaines de l'énergie et l'environnement – le BAPE, le meilleur de son type en Amérique du Nord, a permis de soulever les débats – et les droits des femmes.

On a développé de bons outils démocratiques qui viennent compléter et parfaire la démocratie représentative. Je crains que le gouvernement actuel ne balaie tout cela. Le BAPE est un bon exemple d'outil : il a permis de sensibiliser les gens à l'environnement et a développé leur sens civique.

Les conseils tel le Conseil supérieur de l'éducation pourraient être précieux – ils ont des équipes de chercheurs très compétents, procèdent souvent par consultation et formulent des pistes très intéressantes pour l'action gouvernementale, mais malheureusement, les gouvernements tiennent rarement compte de leurs recommandations.

Nos partis politiques sont très ouverts : n'importe qui peut entrer dans un parti et y exercer le rôle qu'il veut. Les partis consultent beaucoup, surtout lorsqu'ils sont dans l'opposition : universitaires, décideurs des milieux économiques et sociaux. C'est une des vertus de l'alternance : l'habitude de changer de gouvernement après deux mandats, c'est formidable.

La participation citoyenne plus large est en mouvance présentement. Les gens ont déserté les lieux traditionnels (partis politiques, associations étudiantes, etc.) pour former des coalitions temporaires autour de macro-enjeux.

Mais les principaux commentaires ont porté sur notre mode de scrutin qui, de l'avis de tous ceux qui se sont exprimés là-dessus, devrait être réformé.

Notre mode de scrutin doit être réformé.

Je suis très favorable à la vieille formule britannique qui veut qu'un ministre soit député; ça assure un lien avec le réel. Il y a notre système électoral qui est à corriger : une forme de proportionnelle est souhaitable.

Il est important que l'on s'oriente vers un système électoral par représentation proportionnelle, quitte à ce qu'il soit mitigé pour éviter de tomber dans l'instabilité. Cela permettrait d'éviter les distorsions très profondes que l'on connaît et que l'on a connues. On est une société assez complexe qui comprend des courants de pensée qui méritent d'être mieux représentés. Cela pourrait redonner un peu plus de confiance aux gens s'ils avaient le sentiment que leur point de vue est écouté et re-

présenté. Il faudrait également revoir la carte électorale : la carte actuelle favorise les régions de façon telle que celles-ci reçoivent une attention disproportionnée par rapport aux centres urbains qui créent pourtant l'essentiel de la richesse.

La population manque de formation civique et il y a beaucoup de désenchantement à l'égard du politique et des politiques. L'instauration d'un mode de scrutin mixte à l'allemande et de mesures permettant l'initiative populaire comme cela est débattu en Colombie-Britannique pourrait favoriser la participation. Mais il faut également assurer l'éducation civique, particulièrement au primaire, et garantir l'accès aux bibliothèques et aux médias.

2.2 La démocratie participative

Les répondants ont abordé cette forme de démocratie sous plusieurs angles. Nous regroupons ici leur avis selon qu'ils concernent la concertation au plan national et le paritarisme – qui font tous deux appel à la relation entre l'État et les groupes constitutifs de la société civile qui interviennent au plan national –, la consultation et la participation des citoyens à la gestion des services de première ligne ou le partenariat entre l'État ou ses administrations et les groupes et associations. Nous commencerons par ailleurs par traiter du principe même de la démocratie participative.

2.2.1 Le principe de démocratie participative

Les opinions à l'égard de ce principe et de son application au Québec vont d'un refus total – deux personnes ayant exercé des fonctions ministérielles dans deux gouvernements différents refusent en effet l'idée même de démocratie participative en l'opposant à la démocratie représentative – à l'affirmation de leur importance, en passant par un accord limité qui souligne les limites et dangers.

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 représentés 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. Les colons britanniques ont connu cela, mais nous, on n'a pas le même système. On emprunte au système de lobbying à l'américaine, ce qui ne peut que conduire à l'érosion du pouvoir des élus dans un système parlementaire. Cette grande place que l'on fait aux coalitions au-delà des partis, c'est un peu pour la galerie que cela a commencé, une façon pour un gouvernement d'expliquer sa position. Il ne faudrait pas faire croire au monde qu'on les écoute pour faire ce qu'ils veulent. 1996 en est le cas typique. C'était patenté cette histoire. C'est là que l'on a commencé à demander à la société civile de venir réaliser un consensus. 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.

Le Québec se distingue de bien d'autres sociétés par ses modes de coopération et de solidarité – pas parce que l'on est meilleur. On a connu une évolution forte à cet égard au cours des trois ou quatre dernières décennies. Nous sommes une société qui procède beaucoup sur la base de consensus – le non-

respect de cette caractéristique par le gouvernement actuel heurte beaucoup. Cette façon de fonctionner nous a permis d'avancer jusqu'où nous sommes aujourd'hui; il faut la conserver puisqu'elle peut nous permettre d'aller pas mal plus loin.

L'arrimage entre l'État et la société civile (les groupes sociaux), c'est très positif. L'idée des sommets était excellente : le gouvernement prenait le leadership, mais assoyait autour de la table les grands partenaires socio-économiques. 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. Il faut comparer avec des pays tel Haïti qui n'ont pas de tels lieux d'exercice concret de la démocratie directe pour voir qu'il n'y a pas de démocratie tout court dans ces pays et que les choses s'y règlent par la violence. Il y a eu ici au cours des dernières années une multiplication des centres d'intérêt (écologie, etc.) et des lieux d'engagement. L'autre acquis récent concerne le dialogue social : surtout à partir de 1996 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 néocorporatisme, 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 leur point de vue à travers le conflit social ou le lobbyisme à l'américaine. On retrouve également, par exemple au fédéral par rapport aux communautés culturelles, l'approche clientéliste et paternaliste qui vise à acheter l'affiliation. Pour améliorer la participation citoyenne, il faut former les jeunes à l'engagement citoyen. Il faut également que nous reconnaissons comme collectivité la pertinence des organisations qui naissent de l'initiative citoyenne. On l'a fait déjà : on a une politique de reconnaissance et de financement (200 millions \$) de l'action communautaire; il faut être attentif pour être à même de soutenir les nouvelles initiatives.

Il y a au Québec de multiples groupes et associations qui s'expriment; ce sont autant de points d'ancrage et d'inclusion des individus. Il y a là-dedans des pertes d'énergie et des confrontations, mais c'est correct et c'est riche. Je regrette que les universitaires, qui sont les plus libres et les mieux formés, soient les moins engagés.

Le mouvement communautaire ou associatif entretient historiquement une relation ambiguë avec l'État québécois, revendiquant son autonomie tout en ayant tendance à se définir comme l'État le fait; l'autonomie, ça se prend, ça ne peut être l'objet d'un décret! Mais, dans certains milieux, les choses ont évolué : le débat sur les limites de l'État et sur sa capacité d'agir sur des problématiques de plus en plus complexes nous a amenés à repositionner la société civile comme un acteur important et à inscrire celle-ci dans un autre rapport avec l'État. Entre la position du milieu des affaires qui prône le moins d'État – tout en étant le premier à revendiquer des subventions – et celle mise de l'avant par ceux qui pensent que l'État peut tout faire, un nouveau discours a émergé, prônant l'économie plurielle – les pratiques étaient déjà là en partie, mais on les a davantage articulées – et insistant sur la démocratie participative comme ajout à la démocratie représentative.

La participation, ça se joue à différents niveaux. Il y a les sommets, c'est de la concer-

tation avec des groupes de citoyens organisés. Au plan régional, l'orientation était à une participation plus large que simplement celle des élus; avec le nouveau gouvernement, il y a une dérive qui ne sera pas favorable à la participation. 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.

Nous n'avons pas ici l'esprit patriotique que l'on retrouve aux États-Unis et ce sont nos groupes d'intérêt qui mènent. Nos politiciens sont incapables de faire de vraies réformes parce qu'ils se butent à ces groupes. Le système britannique nous a permis d'affronter le danger de l'absolutisme royal; aujourd'hui, il nous faut affronter le danger des groupes d'intérêt et ce n'est pas l'Assemblée nationale qui va le faire. Il nous faudrait créer des lieux, des espaces de discussion; l'État n'en est pas capable, les universités et les syndicats non plus. Certains sommets ont pu avoir une certaine utilité, mais ce sont pour l'essentiel un ramassis de groupes qui luttent pour leurs intérêts. Les CRD, c'était autre chose : dans certaines régions tout au moins, des consensus ont pu se développer et c'était très intéressant. Nous sommes une société qui dialogue facilement, mais contrairement aux Anglo-Saxons, on est peu pragmatiques et on a peine à vivre avec les ambiguïtés.

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. Bien sûr, le mouvement communautaire doit interagir

avec l'État, ne serait-ce que pour avoir du financement et pour empêcher que l'État ne se décharge sur nous. Dans les services communs dont notre société a besoin, il y a de la place pour le public, le privé et une forme de gestion collective. Il doit également y avoir des mécanismes neutres et indépendants comme le sont le Vérificateur, le Protecteur du citoyen ou le Directeur général des élections. 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.

Il y a les corps intermédiaires, ce qu'on appelle la société civile. Ce qui est plus promoteur et qui doit être épaulé, plus que les syndicats ou le patronat, c'est le communautaire; ces groupes qui mènent des luttes plus ciblées – pour le logement social par exemple – et qui sont porteurs des vraies choses. Dans les années 1960, 1970 et même 1980, l'État était habitué d'avoir des rapports très officiels avec les organisations plus traditionnelles; les grands sommets réunissent juste ces organisations bien établies. Aujourd'hui, les ministres sont plus sensibles au communautaire. Tout cela est très spécifique du Québec par rapport au reste du Canada par exemple; cela tient à la proximité des acteurs que notre taille permet.

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.

2.2.2 La concertation et le paritarisme

Lorsqu'ils soulèvent la question de la concertation, les répondants se réfèrent spontanément à la tenue des grands sommets. Ils évaluent plus ou moins positivement ces derniers, certains les distinguant selon les époques. Il en est enfin quelques-uns qui soulignent les conditions de réussite de tels événements.

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.

Les grands sommets, ce n'est pas mauvais au plan symbolique d'essayer d'atteindre une certaine concertation. Mais je suis un peu sceptique quant aux résultats de ces grands exercices. Ils peuvent être bons pour effectuer certains arbitrages ou certains virages, mais il ne faut sûrement pas les utiliser dans tous les cas et à trop de sauces.

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. Il y a également eu des innovations intéressantes comme le Fonds de solidarité.

La concertation des grands acteurs, on l'a fait de façon ponctuelle à travers les sommets. Je fais de la Conférence de Québec et du Sommet de Montréal de 1996 un bilan très positif. Pour les sommets régionaux tenus de 1979 à 1983, 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.

J'ai été désenchanté par les sommets régionaux qui donnaient lieu à des ententes du type : tu appuies mon projet, j'appuierai le tien.

Les grands sommets, cela a été historiquement une des modalités de fonctionnement de notre esprit de solidarité, de coopération et de recherche de consensus. Mais on a peut-être tout sorti le jus que l'on pouvait sortir de cette formule-là. Les derniers ont eu tendance à devenir des exercices de négociation plus que de recherche de consensus. Il nous faudrait trouver autre chose, peut-être mieux conjuguer des approches « top-down » et « bottomup ». C'est un peu ce que l'on a tenté dans le cadre de la politique sur la pauvreté.

La tenue de sommets est une tradition assez particulière au Québec; il faut la maintenir, mais surtout pas en abuser. Le premier sommet, celui de la Malbaie, a été réalisé dans un climat assez extraordinaire. Les autres ont souvent relativement bien fonctionné parce qu'ils étaient bien organisés. Il faut que les choses soient prévues d'avance. Ce n'est pas facile à gérer. Lucien Bouchard a bien réussi parce que c'est un bon négociateur. Le Rendez-vous des régions n'a pas été un échec parce que les régions ne voulaient pas d'un échec.

Bien sûr, il faut que tu, le premier ministre, aies un projet et tu ailles le vendre. Un sommet, ça se prépare et il faut être prêt à faire des compromis. Pour atteindre le déficit zéro, Monsieur Bouchard, qui s'était senti humilié de devoir défendre ses politiques devant les

jeunes loups de la finance à New-York, a dû discuter, essayer de convaincre, négocier et faire des compromis autour de projets nouveaux : garderies à 5 \$.

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. Un des problèmes, c'est que l'on oublie souvent le fédéral qui contrôle pourtant des instruments essentiels comme l'assurance-emploi et une partie importante des ressources financières : on le laisse faire ce qu'il veut et l'on a des exigences totalement disproportionnées à l'égard de l'État québécois. Les forums initiés par le gouvernement actuel ne sont qu'un simulacre de consultations un peu loufoques. Cela est triste parce que les thèmes touchés constituent des problématiques importantes qui préoccupent les citoyens.

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 – contrairement à une certaine gauche, je n'ai jamais pensé qu'un État en faillite pouvait être très progressiste –, 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. Et puis, il y a eu un comité de suivi, toutes choses qui n'existent pas dans la proposition de Charest.

Concernant les grands Sommets, on a eu bien sûr des débats internes, mais [...] on a toujours eu comme politique d'éviter la chaise vide; et puis, on avait confiance dans le PQ.

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 recreation 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.

Je ne crois pas beaucoup à l'institutionnalisation de la concertation : une deuxième Chambre devient habituellement un refuge pour notables; par ailleurs, une deuxième Chambre pour refléter les régions serait intéressante.

La démocratie participative est très présente au Québec au sein de la société civile : syndicats, caisses populaires, coopératives agricoles, etc. Mais elle est pauvre sur le plan des institutions politiques, les élus préférant s'en tenir à la démocratie représentative.

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.

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. Concernant les grands sommets nationaux, il est sûr que les politiciens ne se servent de cela qu'aux moments de crise. Si une certaine forme de permanence peut être souhaitable, il faut tout de même conserver de la souplesse. Comment conserver son dynamisme, par exemple, à un Conseil économique et social du type de celui qui a été mis en place dans l'Union européenne? Qu'ils soient dotés d'un caractère temporaire ou permanent, les lieux sont investis par les gens pour autant que ce soit des lieux décisionnels. On peut prendre comme exemple les deux sommets réunis à l'occasion du déficit zéro : l'objectif était fixé d'avance, mais il y a eu de la place pour la discussion et surtout pour l'émergence de nouveaux projets. C'était ça le « deal » qui a donné lieu à la tenue de la Conférence de Montréal.

Concernant la concertation sociale, on est moyen. On en fait plus que d'autres, mais on ne s'est jamais rendus au point où la concertation est imbriquée dans le processus de prise de décisions – certains types 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 doi-

vent 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. On avait quand même développé une approche de concertation informelle qui a permis l'établissement d'une certaine paix sociale. 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'intérêt organisés. À cet égard, il serait intéressant d'analyser l'évolution de la composition des grandes conférences socio-économiques.

En 1976, les relations de travail étaient extrêmement tendues. Il y a eu une évolution absolument incroyable à ce moment. Le premier sommet, celui de la Malbaie présidé par René Lévesque, avait été extraordinaire. Ensuite, on a un peu mécanisé cela jusqu'à ce que Bourassa arrête le tout. L'abolition du Conseil législatif est à l'origine de cette problématique. 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. Bon nombre de gens au PQ qui étaient d'origine libérale voyaient du corporatisme dans toute institutionnalisation de la concertation. Monsieur Lévesque était lui intéressé par la proportionnelle. Mais conscients que le système en place leur assurait un pouvoir que la proportionnelle ne leur garantirait jamais, l'aile radicale (les Caribous!) et la gauche ont maintenu une sainte alliance contre la proportionnelle. 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.

L'État est devenu très centralisé : tout tourne autour du premier ministre. Dans les années 1960, on a aboli le Conseil législatif. Cela a contribué à la centralisation et a affecté certains rôles et certains équilibres. Le Conseil législatif assurait l'examen des lois votées par l'Assemblée, ce qui permettait d'éviter certaines erreurs, et l'établissement de liens entre le gouvernement, l'Assemblée et les lobbys. Au lieu de réformer le mode de nomination au Conseil, on l'a simplement aboli. Puis, s'apercevant qu'il fallait des contrepoids, on a créé le CPDQ, Conseil de planification du développement du Québec, avec son bras opérationnel, l'OPDQ, celui-ci s'empressant de créer les CRD. Ceux-ci n'ont jamais été capables de réaliser une véritable jonction avec les groupes de pression. Ceux-ci, les centrales syndicales ou les maires des grandes villes par exemple, ont pris l'habitude de s'adresser directement d'abord aux ministres, puis par la suite, et compte tenu de la faiblesse de certains ministres, au bureau du premier ministre.

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 toute nature pour alimenter le débat et la discussion. Depuis les années 1960, 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 dévelop-

per 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. Madame Harel a cassé le développement. 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.

Quelques répondants ont soulevé de façon particulière la question du paritarisme, rappelant l'évolution que celui-ci a connue au Québec.

La concertation et le paritarisme ont connu une histoire mouvementée au Québec au cours des derniers 30 à 40 ans. Dans la deuxième moitié des années 1970, la création de la CSST, avec son fonctionnement paritaire, a été un événement marquant. La FTQ a été à la source de cette création alors que d'autres centrales syndicales, la CSN, et l'autre gauche étaient contre, y voyant une compromission, sinon une trahison. Nous, on se disait que c'est ce que l'on fait à cœur de jour que de parler avec les patrons pour trouver des solutions aux conflits, aux griefs, etc. Il y avait auparavant quelques représentants à la Caisse de dépôt et placement et à la SGF, mais la porte était toute petite. Il y avait également eu l'expérience passagère du Conseil de planification et de développement du Québec. Une autre bataille du même type que celle qui a été menée à la CSST a été conduite dans le cadre de l'Office de la langue française : on a réussi à gagner le fait que les comités de francisation des entreprises soient composés d'abord au tiers puis en parité par des travailleurs ou leurs représentants. Toujours sous le gouvernement péquiste, il y a eu la création de l'Institut national de la productivité et la mise en place de la Table nationale de l'emploi présidée par Robert Dean. L'Institut a fait un travail formidable de sensibilisation des Québécois; il a réussi à libérer le mot productivité, un mot qui faisait frémir tous les syndicalistes, de la charge

émotive qu'il avait dans nos milieux de travail. Tout cela était très prometteur mais, en 85, le gouvernement libéral, opposé à la concertation, met la hache là-dedans. Nous, à la FTQ, qui étions préoccupés par le plein emploi, et quelques autres dont Lise Poulin-Simon et Diane Bellemare, avons fait à cette époque (vers 1987) une mission dans des pays qui s'étaient donné des politiques de plein emploi (Autriche, Suède). Lise et Diane nous avaient convaincus que le Québec ne pouvait se doter d'une telle politique sans que les grands acteurs économiques et sociaux y prennent goût et sans une volonté très ferme de l'État. De là l'idée de créer un lieu pour mobiliser les acteurs : le Forum pour l'emploi, présidé par Béland et auquel a finalement accepté de participer le Conseil du patronat. Plusieurs idées ont émergé là, dont celle de créer des fonds. La création du Fonds de solidarité a également été un événement important. Dans les années 1960, 1970, on créait des entreprises d'État. Dans le cas du Fonds, l'État collabore, mais il y a une autonomie.

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 : la SQDM s'était isolée [...] et le gouvernement ne pouvait accepter d'être sans moyen dans un domaine aussi stratégique. Mais à partir du moment où les grandes orientations et politiques seraient arrêtées et la structure mise en place, on pourrait laisser les partenaires jouer.

Le modèle de La Financière agricole est intéressant : c'est un partenariat avec l'État, une cogestion qui nous permet d'être partie prenante aux décisions et par conséquent responsables des conséquences de celles-ci.

L'approche partenariale ne peut jouer partout de la même façon; les difficultés sont différentes d'un type d'organisme à un autre. Ainsi, à la Caisse de dépôt et placement, le niveau de complexité des décisions à prendre nécessite

un bon outillage de la part des représentants de la société civile; mais la présence de ceux-ci est importante pour rappeler que la Caisse doit non seulement défendre les intérêts des déposants, mais également soutenir le développement de l'économie québécoise. À la Commission des partenaires du marché du travail, représentants patronaux et syndicaux sont habitués à débattre des questions qui y sont touchées; le problème, c'est la culture du ministère responsable, son approche policière. Si l'on avait eu un organisme autonome géré par les partenaires eux-mêmes, on serait peut-être allés plus loin dans l'innovation.

Mais moi, je crois d'abord et avant tout à l'association de groupes différents autour de questions spécifiques. Ainsi de la CSST, coprésidée par le Conseil du patronat et la FTQ et où les deux doivent s'entendre. Ainsi, et à un autre niveau, les Carrefours jeunesse-emploi; ça n'a jamais été un programme gouvernemental et la subvention pour le démarrage n'était accordée que pour autant que les acteurs du milieu se soient déjà engagés. Il faut bien sûr protéger les fonds publics, mais l'imputabilité peut s'appliquer à d'autres que des élus. Certaines de nos institutions d'État pourraient fonctionner davantage de façon paritaire. Pour la Caisse de dépôt, et quoique le chef d'une centrale syndicale y siège, ce n'est pas paritaire à proprement parler; ce serait d'ailleurs difficile, car la Caisse gère essentiellement des questions financières très techniques. Le Fonds de solidarité n'est pas paritaire à proprement parler, mais il l'est en pratique.

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 du Parti québécois – alors que celui-ci avait été à la source du nouveau partenariat –, ce qui a fait l'affaire des fonctionnaires de la SHQ qui ont toujours été méfiants face aux organismes communautaires. Le gouvernement du Parti libéral a évidemment poursuivi sur la lancée. Mais il a tout de même alloué des argents au logement social dans son dernier budget, ce qui nous a fait un peu tomber des nues.

Plusieurs interviewés, issus de tous les groupes de provenance, ont par ailleurs fait part de leurs préoccupations à l'égard de l'action du gouvernement Charest en matière de concertation et de paritarisme, action qui s'inscrit selon eux en rupture avec ce qui s'était graduellement mis en place au Québec au cours des dernières décennies.

Il y avait eu des avancées au cours des dernières années, mais là, avec le nouveau gouvernement, on assiste à de nombreux reculs. Il y a le brassage des structures au niveau régional qui est assez catastrophique. Comme groupe de la société civile, il nous faut nous réorganiser, nous réajuster, mais on n'est pas prêts à devenir un simple lobby auprès des élus municipaux. D'ailleurs, après l'avoir voulu, ceux-ci risquent de trouver cela moins drôle d'avoir à rendre des comptes sur le développement de leur communauté alors qu'ils n'ont ni les pouvoirs ni les compétences pour le faire. D'autres types de participation sont également menacés; ainsi de la Commission des partenaires du marché du travail. Les gens ne vont pas demeurer dans des structures s'ils perçoivent que celles-ci n'ont plus un rôle décisionnel. Il semble y avoir une façon libérale de faire les choses : patronage, centralisation aux mains des élus, absence

de transparence. Il y a donc des changements importants à court terme, mais je ne suis pas sûre que la société civile va lâcher prise.

Les forums prévus par le gouvernement actuel sont simplement un exercice de communication. Et puis le patronat ayant applaudi la Loi 45, on peut se demander ce qui pourrait inciter les syndicats à participer. Je me demande s'il n'est pas trop tard. On devrait institutionnaliser davantage pas au plan décisionnel, mais au plan de la consultation, de la discussion et de la validation. Il aurait fallu, par exemple, valoriser un groupe comme le Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre en lui soumettant le projet de Rochon concernant les normes du travail ou celui de Charest concernant la sous-traitance. À l'époque, on avait pu trouver l'unanimité quant à des amendements à apporter à la Loi 45. Le problème, c'est que Charest ne croit pas à cela. Il l'avait affirmé clairement dans son premier programme : il irait directement aux citoyens en « scrapan »t tout intermédiaire entre l'État et les citoyens pris individuellement. Ils l'ont fait de façon un peu détournée en abolissant les CRD. C'est un changement dramatique par rapport aux 20 dernières années. C'est une analyse politique incroyable que de penser pouvoir aller voir chaque citoyen directement. Je vois actuellement trois problèmes : 1. Charest est mal entouré (des jeunes sans expérience et qui sont tous des conservateurs de toute façon); 2. Les ministres qui sont supposés le conseiller sont également sans expérience; 3. Il n'y a pas de solidarité ministérielle dans ce gouvernement. Je ne suis pas en désaccord avec les objectifs poursuivis, mais la stratégie est mauvaise : ils ont pris tout le monde de front.

Le nouveau gouvernement a un style un peu agressant et qui rompt avec une certaine tradition québécoise. Depuis la Révolution tranquille, les politiciens avaient l'habitude de parler à la population et nul ne prétendait avoir reçu un chèque en blanc. La démocratie implique qu'il y ait des leaders, mais des leaders qui sont capables d'écouter et de parler avec les gens.

Là, le nouveau gouvernement fait preuve d'un cynisme absurde : après avoir démoli les structures de participation de la société civile, le voilà qui consulte à coup d'une journée par région. Pour autant qu'ils y seront invités – car le gouvernement ne veut pas des groupes d'intérêt et, pour lui, tout groupe organisé est un groupe d'intérêt –, les gens vont probablement y aller puisqu'ils doivent continuer à vivre avec ce monde par la suite. Il y a une non-reconnaissance et même une négation totale de la société civile et de la légitimité des organisations qui la composent de la part de ce gouvernement.

Les premiers grands sommets (La Malbaie, Montebello, Québec) ont été bons. Après, il y en a eu trop, des sectoriels, des régionaux. De 1985 à 1994, les libéraux ont cessé d'en tenir. C'est nous, au Conseil du patronat, qui avons remplacé le pouvoir politique en organisant les Rendez-vous économiques du monde des affaires. On exigeait des participants (fonctionnaires fédéraux et provinciaux, représentants syndicaux et patronaux) qu'ils aient au moins trois propositions de développement économique à faire; ce n'était pas du placotage comme tu vas avoir dans les forums qui s'en viennent, une journée pour discuter de problématiques majeures tels le vieillissement, les finances publiques, l'éducation, la santé! Des lieux de concertation, d'échange et de rencontre, on en a eu beaucoup : Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre, Forum pour l'emploi de Béland, etc. Là, il n'y en a plus; les conseils consultatifs ne fonctionnent à peu près plus. Aussi, le climat social, les relations de travail se détériorent. Lorsque l'État, les syndicats et le patronat ne se parlent pas, ça va mal. Auparavant, et même sous Bourassa entre 1985 et 1994, il y avait une dynamique de partenariat, ce qui n'empêchait évidemment pas les conflits d'ailleurs. Quand tu n'as pas la société civile, tu es en déficit démocratique.

2.2.3 La consultation et la participation des citoyens à la gestion des services de première ligne

Selon leur jugement d'ensemble et à l'exception de l'un d'entre eux qui se montre réticent face à cette participation, les répondants sont non seulement ouverts à celle-ci, mais plusieurs regrettent qu'elle ne soit pas davantage développée, particulièrement dans le réseau de la santé et des services sociaux, mais également en éducation.

La participation des citoyens à la gestion des hôpitaux et des écoles n'est pas sans intérêt – permettre aux gens de s'intéresser et d'avoir leur mot à dire –, mais elle est forcément limitée : les gens ont peu de temps à accorder à cela; leurs motivations sont très personnelles. C'est un modèle un peu volontariste et à succès mitigé. Il faut bien mesurer la nature de cette participation et ajuster les mandats en conséquence : ce n'est pas aux parents à dire aux enseignants comment enseigner, ils n'ont pas la compétence pour cela; on ne peut non plus demander au Conseil d'établissement d'établir le curriculum scolaire, celui-ci ne peut être établi sur la base d'intérêts individuels additionnés.

Je reste impressionné par la participation des gens, au niveau local, à la gouverne de leurs propres affaires. Ce n'est pas propre à la société québécoise, mais c'est présent ici.

Au niveau plus micro, les gens peuvent mieux se faire entendre par exemple au niveau des écoles. Les gens interviennent également beaucoup plus au plan municipal.

On a suffisamment de mécanismes de consultation, on a fait des progrès majeurs à cet égard depuis 40 ans par rapport à ce que c'était antérieurement. La démocratie, ce n'est pas que le vote; tu peux avoir élu quelqu'un et puis ne pas accepter ce qu'il veut faire après. On connaît maintenant une démocratie plus avancée. Le problème, c'est que ces mécanismes n'ont pas le rendement souhaitable parce que les gens n'ont pas encore pris le tour de ça et qu'il y a du scepticisme.

Les Québécois s'intéressent de plus en plus à la politique municipale qui est au cœur de

dossiers importants; la participation électorale y est importante même si moins forte qu'au niveau du Québec. La démocratie s'est étio- lée au niveau des commissions scolaires – que le gouvernement n'a pas fait le pas d'abolir –, mais les conseils d'établissement débattent mieux des questions scolaires. Dans le domaine de la santé, la démocratie n'a jamais existé. Il y a là des problèmes ma- jeurs : représentés sur les conseils d'adminis- tration et souvent par des représentants syn- dicaux, les travailleurs y sont de façon abso- lue en conflit d'intérêts; les patients doivent y être représentés par l'un des leurs alors que dans les centres d'accueil par exemple, ils sont plus ou moins capables de le faire. Ce sont des utopies des années 1970 qui n'ont pas été réévaluées.

Dans les années 1960, début des années 1970, il y avait très peu de consultations pu- bliques 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, consul- tations publiques, comités d'arrondissement. Mais la participation aux décisions est très li- mitée. 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'arron- dissement, en s'assurant bien sûr du respect des droits pour éviter le « pas dans ma cours ». Le palier municipal peut favoriser énormément la participation citoyenne des in- dividus. Il peut en être de même dans le sec- teur 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 infantilisante. Or, les gens visés sont les mêmes que l'on retrouve dans les HLM, là où il existe aujourd'hui des formes de participation.

Il faut que les citoyens puissent participer là où ils doivent être présents. En éducation, au niveau de l'école – les commissaires d'école, c'est secondaire et on pourrait confier les missions des commissions scolaires aux mu- nicipalités ou aux MRC –, les comités d'école

jouent un rôle très important. Dans le secteur de la santé, ça fonctionne beaucoup moins bien. Cela est peut-être dû à la multiplicité des unités syndicales qui alourdit les proces- sus – mais je n'aime pas la façon dont le gouvernement actuel a tenté de corriger cela; l'accréditation, c'est d'abord une démarche syndicale – et à la domination de la profes- sion médicale. Il n'y a par ailleurs plus le pro- blème de participation idéologique qu'on a connu dans les années 1970 et qui rendait les choses pratiquement ingérables.

Concernant la participation des citoyens à la gestion publique, les conseils d'établissement en milieu scolaire constituent une avancée in- téressante. Dans le réseau de la santé, la Loi 120 avait permis une avancée, mais on a re- culé jusqu'à la faire disparaître : la contesta- tion du rôle hégémonique de la profession médicale est difficile à mener et on leur a fina- lement donné raison en abolissant les régies régionales.

Il y a eu beaucoup d'efforts ces dernières an- nées pour faire participer. Prenons les comi- tés d'écoles. Le problème, c'est qu'ils ne sont pas équipés en termes d'expertise et qu'ils n'ont pas de vrais pouvoirs. Ils servent plus souvent de paravent à des décisions prises par d'autres.

La participation au niveau de la gestion des établissements, c'est théoriquement allé- chant, mais pratiquement difficile à dévelop- per. Au niveau primaire secondaire par exem- ple, la participation aux conseils d'établisse- ment est très faible. Pour suppléer à cette fai- blesse, le gouvernement pourrait nommer les représentants, comme cela se fait pour les établissements de santé, et peut-être offrir une légère rémunération. Le modèle des cé- geps doit être lui rejeté totalement : les mem- bres du CA sont choisis par les groupes d'intérêt qui contrôlent ainsi la direction.

L'implication dans l'organisation et le fonc- tionnement des services est plus difficile, dans les commissions scolaires par exemple. En santé, un certain chemin avait été fait, mais là, avec les nouveaux conseils qui sont

nommés par le gouvernement, on fait marche arrière et je trouve cela malheureux.

Quelques répondants préconisent des **moyens d'élargir la participation** 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 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 CA qui agit pour vrai, ça change une boîte; il faut bien sûr former les membres à leur rôle.

La mise en place de gouvernements régionaux – des dispositifs au niveau des MRC et des villes, et au niveau régional – serait un excellent moyen pour permettre à la population de gérer davantage les services de proximité : écoles, hôpitaux, parcs, transport en commun, etc. Cela favoriserait l'émergence d'un espace public quant à l'aménagement concret des services publics. De plus, une gestion plus collective des équipements permettrait une meilleure utilisation. Les organismes publics devraient être outillés pour être à même de recueillir en continu le point de vue des citoyens. Les sondages peuvent indiquer les taux d'insatisfaction – on le voit bien avec Charest –, mais ils ne fournissent pas de pistes.

Si on avait de vrais gouvernements régionaux, les choses pourraient être différentes. Il nous faudrait également une politique du bénévolat qui permettrait à l'État de retourner aux communautés locales une forme de compensation pour le temps investi par les bénévoles. L'avenir n'est pas très florissant : les gens sont plus des consommateurs que des gens prêts à s'engager.

La participation des citoyens a diminué énormément. On a pris pour acquis que les partenaires institutionnels de l'État représentaient

les citoyens; ces organisations ont la prétention de se poser comme étant la société civile. Il y a toute une frange de la population qui a décroché. Des Bougons, il y a en plein au Québec! Bien sûr, les organisations institutionnelles ont une grande capacité de mobiliser les gens dès que ceux-ci sentent qu'ils vont se faire enlever des services. Compte tenu de la place de l'État dans notre culture politique, l'État est dans nos gènes, tous les gouvernements sont obligés de tenir des grandes messes. Le nouveau gouvernement s'en est rendu compte et même le Conseil du patronat qui se méfie de cela se doit d'y participer. C'est positif, mais il faut élargir; il ne faut pas que cela soit le seul mode de règlement social. La réforme des institutions démocratiques va jouer un rôle à cet égard, mais 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.

Plusieurs répondants se sont exprimés au sujet de la **transformation par le gouvernement actuel des Conseils régionaux de développement (CRD) en Conférences régionales des élus (CRÉ)**. À une exception près, ils regrettent ce changement qu'ils interprètent comme une mise à l'écart de la société civile.

Dans sa dernière formule, la composition des CRD n'était pas raisonnable. Ce n'est pas ridicule que de distinguer entre les élus et les non-élus.

Dans les régions, on vient encore une fois de rebalancer les structures au lieu de corriger un peu et de bâtir sur les acquis. On brasse trop.

La transformation des CRD et des CLD est malheureuse. On a tendance à toujours repartir à zéro, à abolir ce que l'ancien gouvernement a mis en place afin de laisser sa marque, sans se préoccuper de la continuité.

Il faut bien sûr que ce soit les élus qui décident ultimement, mais il faut permettre aux gens de s'exprimer et il faut de la transparence. Quand on veut tuer son chien, on dit qu'il a la rage; je pense qu'il y a quelque chose de ce type dans la disparition des CRD.

Au niveau du développement régional, la société civile doit avoir son mot à dire. À cet égard, le gouvernement actuel n'a pas eu la sagesse d'assurer la continuité : il a écarté la société civile au profit des maires qui sont bienheureux d'avoir acquis un tel pouvoir.

Les CRÉ constituent une rupture par rapport à ce qui existait; le gouvernement ne croit pas à cela.

Il faut faire confiance à la société civile; ce n'est pas à l'État de prendre sa place. Au cours des 10, 12 dernières années, avec les CRD et les CLD, on a fait une forme de décentralisation dans laquelle la société civile jouait un rôle. Là, comme ce sont les élus qui nomment qui ils veulent, la société civile n'est plus libre : ce n'est pas la même chose que d'être délégué par son groupe. Selon ses propres dires, si le gouvernement actuel veut bien consulter la société civile, il n'est pas prêt à lui permettre de participer aux décisions. Or, aujourd'hui, avec la vitesse à laquelle vont les choses, on ne peut s'en remettre au mandat reçu par un parti sur la base de son programme électoral.

Ce qu'il faut, c'est de donner aux gens la maîtrise de leurs affaires. La mise en place des CRÉ produit l'inverse en permettant à une oli-

garchie de tout contrôler. Ce n'est pas ce que les gens voulaient. On avait réussi à avoir sur les instances régionales non seulement les notables, mais des gens ordinaires, représentants des associations communautaires. Il y avait bien sûr des choses à améliorer, mais c'était pour s'assurer que les gens autour de la table soient des représentants responsables et imputables. Or, il n'y a pas que les élus qui soient responsables ou imputables.

2.2.4 Le partenariat

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 qui s'opposent à un tel développement et les difficultés qui sont inhérentes à celui-ci.

Dans le domaine de la santé, le développement du communautaire a été très rapide et d'une très grande importance. Avec les nouvelles cohortes qui arrivent dans la cinquantaine et la soixantaine, des gens non seulement en bonne santé et désireux de s'engager, mais qui ont des talents que n'avaient pas leurs prédécesseurs, le bénévolat sera encore plus important dans les années qui viennent.

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 bailleur 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 Harel, Lemieux, et maintenant Béchar. 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.

Il est important de protéger les groupes et associations et de respecter leurs spécificités, ce que le vérificateur a de la difficulté à faire.

Parmi les difficultés auxquelles nous sommes confrontés, il y a la fragmentation des organismes communautaires : il y a beaucoup de méfiance entre les groupes qui offrent des services (en matière de santé et de services sociaux ou en éducation populaire, par exemple) et ceux qui défendent les droits. Il y a aussi la coupure entre les organismes et le milieu syndical. On manque de lieux où partager nos réflexions. La force du milieu communautaire fait aussi sa faiblesse : forte implication, mais spécialisation – compartimentalisation qui fait que les personnes ne reçoivent par un organisme donné qu'un soutien partiel et ne touchant qu'une facette de ce qu'ils sont, qu'une partie de leurs besoins – et éparpillement – de nombreux réseaux parallèles qui sont fonction des bailleurs de fonds gouvernementaux. Dans les années 60, les comités de citoyens présentaient des forces et des faiblesses inverses.

3 LES MODES D'INSERTION ET D'INTERVENTION DE L'ÉTAT

Ces modes varient évidemment selon les différents domaines. Aussi, et ainsi que nous l'avons fait lors des entrevues, les aborderons-nous distinctement et successivement selon qu'ils concernent les domaines économiques, sociaux ou éducatifs et culturels.

3.1 Dans l'économie

Compte tenu des propos des répondants concernant ce premier domaine, nous traiterons tout d'abord du principe même de l'intervention de l'État dans l'économie pour nous arrêter par la suite aux moyens de cette intervention. Nous terminerons par une question qui a été touchée par plusieurs de façon particulière, celle du développement régional. Cette structuration ne permet évidemment pas d'éviter tout chevauchement, mais devrait faciliter la compréhension des points de vue exprimés.

3.1.1 L'intervention de l'État

De façon générale, les répondants portent un regard assez nuancé sur l'intervention passée de l'État québécois en matière de développement économique, soulignant les bons et les mauvais coups.

Avant 1960, on n'avait aucune expérience dans l'utilisation de l'État; toutes les interventions de l'État dans l'économie étaient faites par Ottawa. Ce qui a tout démarré, c'est l'achat des compagnies d'électricité par Hydro-Québec et le fait que celle-ci soit devenue un pouvoir industriel. Puis, on a commencé à faire intervenir l'État dans tout espèce de domaine avec des succès très variables.

Les bons coups de l'État québécois : Hydro, la Caisse de dépôt – qui n'est pas qu'un bas de laine –, les politiques de recherche et de développement, la stratégie des grappes – qui a permis à des gens de se connaître et de développer des alliances –, la Conférence de Québec et le Sommet de Montréal autour du déficit zéro, qui a eu des impacts économiques très importants. Il y a eu des mauvais

coups, lorsqu'on a supporté des opérations vouées à l'échec : Gaspésia, Tricofil. Non seulement ça n'a servi à rien, mais c'est très nuisible politiquement en dévalorisant les bons coups faits par ailleurs.

Globalement, on a eu beaucoup plus de succès que d'échecs. Si l'État n'était pas intervenu comme il l'a fait, on ne serait pas où on en est.

La situation stratégique du Québec à l'orée du XXI^e siècle est meilleure qu'elle ne l'était au siècle précédent : plus d'éducation – c'était notre grande faiblesse par rapport à l'Ontario –, une présence forte des créneaux qui font appel au savoir, à la recherche et à la créativité. Notre grande faiblesse est au plan financier : les grandes institutions financières sont ailleurs : Toronto, New York, etc.

Tous perçoivent une évolution dans les modes d'intervention de l'État. L'importance accordée à l'action des différents gouvernements dans cette évolution varie, mais le sens de celle-ci est compris comme allant d'un État sinon entrepreneur du moins moteur de développement à un État accompagnateur.

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. Mais depuis une dizaine d'années, et compte tenu de la mondialisation, la stratégie n'a pas toujours été très claire quant au fait de maintenir ou de consolider le caractère québécois de notre économie. Il y a eu également des efforts pour rendre disponible du capital de risque et soutenir l'économie sociale.

L'État québécois a joué un rôle moteur dans notre développement économique. Il est intervenu massivement par ses sociétés d'État. Puis on s'est davantage appuyé sur les milieux locaux.

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 1994, les Péquistes sont revenus en force avec des subventions.

Dans les années 1960-1970, l'État créait des sociétés d'État dont le fonctionnement était loin du paritarisme. Après le référendum de 1980, quelques acteurs [...] préoccupés par le plein emploi réussissent à mobiliser les mouvements syndical, coopératif et patronal. Par un chemin non linéaire – le gouvernement libéral de Bourassa va retraiter là-dessus –, les acteurs de la société civile vont apprendre à se concerter et à prendre des initiatives en matière de développement économique. Le Fonds de solidarité en est l'exemple par excellence.

Le questionnement du rôle de l'État dans l'économie, ce n'est pas seulement avec Charrest 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 1970. Son discours était différent de celui des années 1960, 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. Avec le PQ, compte tenu de sa culture politique dominante, ça s'est refermé. Puis, monsieur Bourassa est revenu. Il y a eu évidemment la question constitution-

nelle, mais la grande affaire, ça l'a été le libre-échange qui nous a éloignés encore davantage du « Maîtres chez nous ». Bourassa n'était pas favorable au libre-échange au début : de culture politique plutôt sociale-démocrate, il avait peur aux conséquences et n'était pas insensible au discours syndical. Mais il y a vu une opportunité et il l'a appuyé à fond de train.

Jusqu'à la nationalisation de l'amiante – un engagement électoral –, un certain modèle a prévalu qu'incarnait bien monsieur Lévesque : un modèle de prise en charge par l'État, depuis les années 1960, 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, cette classe d'affaire qui a pris la place des Anglais partis par crainte du PQ. Puis, Parizeau va soulever au Canada le débat sur la réforme des institutions financières. En s'inspirant d'une pratique que les libéraux avaient commencé à développer sous Bourassa, on va développer une série d'instruments pour faciliter l'accès au capital par secteur. Pour répondre à la conjoncture de crise économique, on va aider les petites entreprises en leur fournissant des garanties de prêts. Il y a également le virage technologique qui s'amorce. Après 1985, il y a la stratégie des grappes industrielles et une utilisation des avantages fiscaux. La classe d'affaires a pris sa place, elle s'est consolidée. Et on en arrive à accepter que le secteur privé puisse jouer un rôle dans la dispensation des services publics.

Auparavant, les entreprises québécoises et le gouvernement étaient des partenaires. Cela a changé, il y a de plus en plus de joueurs de l'extérieur. On ne fait plus de bataille, même au PQ, pour empêcher la propriété étrangère.

Qu'en est-il maintenant du souhaitable? Quel rôle l'État québécois devrait-il assumer en matière de développement économique? À cet égard, certains répondants présentent des avis plutôt tranchés et qui s'opposent, l'un privilégiant un État

qui se fasse le moins intervenant possible et qui n'utilise que des moyens neutres là où quelques autres attendent de l'État qu'il assume un rôle beaucoup plus dynamique d'agent de développement.

L'État a un rôle à jouer : ça prend une politique fiscale et réglementaire qui permette aux entrepreneurs, aux investisseurs de prendre leur chance. L'État québécois a développé beaucoup de moyens dans les années 1960; il y avait des raisons à cela. Mais il y a eu beaucoup de débordements. On a fait la même erreur avec la Gaspésie. L'outil économique par excellence, c'est une fiscalité moins invasive. C'est neutre, dans le sens où ça ne favorise personne. L'État ne choisit pas bien. Plus on multiplie les interventions, plus on introduit des distorsions.

L'État a une responsabilité importante dans le développement économique. Aucun État développé ne laisse faire les marchés; c'est de la mythologie. Et l'on voit bien ce que cela donne en Afrique. L'État doit minimalement créer les conditions de fonctionnement du marché; puis soutenir la recherche et le développement et s'occuper de la formation de la main-d'oeuvre.

Tous les États interviennent. Ce n'est pas une question idéologique, mais de moyens disponibles – Bush a des moyens que nous n'avons pas – et de pertinence, il faut prendre les cas un par un. C'est cela que le nouveau gouvernement met en cause actuellement. Moi, je pense qu'il faut maintenir pour l'essentiel ce qui a été jusqu'à maintenant le rôle de l'État comme agent de soutien et de développement, au plan global et au plan régional. On peut toujours revoir certains fonctionnements : à la Caisse de dépôts, par exemple; mais ce sont des problèmes de gestion, et non d'orientation.

L'intervention de l'État dans l'économie, il n'y a pas d'idéologie là-dedans. Pour différentes raisons – petite population, une économie largement dominée par l'étranger –, l'État québécois doit jouer un rôle de surveillance,

d'encadrement plus important que dans une société comme l'Ontario.

L'État doit intervenir avec parcimonie mais avec rigueur dans les niches qui sont importantes, qui peuvent conduire à l'innovation. Si tu n'es pas dans le cœur de l'action, tu vas passer à côté. Ainsi, dans le domaine forestier, on a perdu nos centres de recherche. Pour des raisons idéologiques et d'intérêts particuliers, l'État s'est retiré. Il faut avoir une vision. On a deux avantages comparatifs : l'eau et les arbres. Ne serait-il pas logique que l'État, non pas intervienne tous azimuts ou nationalise, mais joue un rôle plus dynamique dans le secteur forestier. En 79-80, on a pris le contrôle de Domtar; il y avait une stratégie en arrière de ça, il y avait une vision. Puis on a laissé tomber. Il nous faudrait des contrôles un peu stratégiques, qui vont au-delà d'une certaine réglementation, et visent la création d'emplois, la recherche et le développement.

Sans déprécier le rôle de l'État, mais dans une approche qui se veut mieux adaptée aux conditions nouvelles, la plupart des personnes interviewées souhaitent un État capable de prospective et dont les interventions soient plus ciblées.

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. Il ne s'agit pas pour l'État de faire directement de la recherche – sauf par substitution ou dans des domaines où la confidentialité est très importante et cela d'autant plus que la plus grande partie de l'argent alloué à la recherche vient du fédéral –, mais d'être branché sur les réseaux de recherche. On a soutenu la création de centres et d'instituts et leur mise en réseau. Ça, c'est très bien, ça offre beaucoup de souplesse et une bonne capacité d'adaptation, mais il faut avoir à l'interne des chercheurs capables de parler aux cher-

cheurs externes et développer nos capacités de lecture prospective. Dans les ministères, il reste plus des techniciens que des chercheurs capables d'analyse. 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.

Compte tenu des nouvelles forces économiques qui ont vu le jour avec la globalisation, l'État doit plus que jamais être garant du développement de sa société et par conséquent avoir une vision intégrée – quel modèle de développement, quels sont les créneaux d'avenir, comment les aider à se développer, comment agir sur les infrastructures et la formation de la main d'œuvre, comment créer un environnement propice par les législations du travail et les mesures d'assistance aux familles – afin d'être en mesure de choisir les bons moyens d'intervention. L'État n'a pas actuellement cette vision et, malheureusement, il n'intervient souvent qu'à la pièce.

Dans les années 1960, on détenait peu de moyens de production. Que l'État intervienne par la SGF ou la Caisse de dépôt et placement, c'était important et moteur. Mais là, il faut que le privé prenne un peu plus de place. On doit graduellement se retirer dans la mesure où on a développé des administrateurs et des entrepreneurs dans à peu près tous les domaines. Il y aura toujours des exceptions, mais la règle ne doit pas être : on cherche où l'on peut intervenir. C'est une question pragmatique d'analyse d'avantages et d'inconvénients. Il est clair que tous les États, même les États-Unis, aident leurs secteurs dits névralgiques. Il faut laisser tomber les interventions tous azimuts pour intervenir de façon ciblée et ponctuelle.

Notre économie s'est développée passablement. L'État ne doit plus être le moteur du développement économique comme il l'a été au début de la Révolution tranquille, mais intervenir en soutien au plan financier – pour les petites entreprises par exemple, à l'étape de la commercialisation – et dans la promotion non seulement à l'extérieur, mais également sur le marché domestique – notre sys-

tème de santé pourrait par exemple servir de vitrine à nos entreprises d'équipement médical, pharmaceutiques, etc. Si l'État cesse de soutenir des histoires problématiques (Murdochville, la Gaspésie), il aura les ressources pour le faire.

Il est enfin quelques répondants qui, aspirant à un développement économique plus équitable, plus respectueux de l'environnement et qui fasse davantage de place à l'entrepreneuriat collectif, souhaitent que l'État favorise l'atteinte de tels objectifs.

Le développement économique, pour l'État, ce n'est pas seulement le développement de l'économie au sens strict, mais également la création d'emplois et la redistribution de la richesse. Laissez à lui-même, le marché est une catastrophe généralisée. Vraisemblablement, il va falloir avoir des contrepoids, une régulation, au plan international.

Dans les questions environnementales, l'État pourrait être beaucoup plus intervenant : il a ce qu'il faut pour être à l'avant-garde de la production d'électricité par éoliennes, mais il se contente d'exiger des redevances d'Hydro.

La question, c'est la façon dont il intervient. Les États ne se retirent pas, mais revoient leurs façons d'intervenir. L'État québécois ne reconnaît pas suffisamment l'économie plurielle. Il a tendance à tout miser sur la grande entreprise. Les grands projets sont importants, mais on ne devrait pas oublier les autres formes d'entreprises, les coopératives, par exemple, qui ont joué un rôle si important dans la survie des régions. Depuis les années 1980, on a eu tendance à n'en avoir que pour l'entrepreneuriat individuel et la grande entreprise.

J'ai de la difficulté à prendre position sur l'intervention de l'État dans l'économie. L'approche des congés fiscaux déresponsabilise les entreprises. Cela soulève deux questions. L'état peut-il avoir une implication dans l'économie qui soit en fonction du bien commun et de l'intérêt du plus grand nombre, qui permette une défense des intérêts de tous

vis-à-vis la tendance à la concentration de la richesse? 2. Comment un État fait-il cela? Le soutien à l'économie sociale ou le soutien à l'investissement dans les régions (capital de risque) sont des voies intéressantes. Mais je ne l'ai pas vu moi la discussion dans les milieux sociaux sur le rôle que l'on veut voir jouer à l'État dans une économie pluraliste. Tout ce qui conduit à solidariser l'économie, à une plus grande démocratie économique, à une propriété plus collective des outils de production, c'est intéressant. On a développé au Québec des choses intéressantes en matière de développement économique communautaire, de développement local. Les Fonds des travailleurs, c'est intéressant, encore que cela puisse parfois détourner les syndicats de la défense des droits des membres et de leur vision sociale.

En ce qui a trait aux **changements prévisibles**, et ainsi qu'ils l'avaient fait concernant la place de l'État, la majorité des interviewés répondent à la question en se prononçant sur l'action du gouvernement actuel qui leur apparaît comme étant en rupture avec les pratiques antérieures et comportant des risques importants de perte d'acquis et de régression.

Il y a un modèle québécois qui s'est construit historiquement autour d'une conception de l'État : la Caisse de dépôt et placement – qui n'est pas qu'un bas de laine; il ne faut pas sacrifier le rendement pour les actionnaires, mais il ne faudrait pas non plus sacrifier le volet « soutien au développement économique » –, la SGF, une législation du travail qui a eu des effets structurants sur l'économie – décrets dans des secteurs, salaire minimum, Code du travail; la société québécoise est plus syndiquée –, des interventions pour attirer et conserver les entreprises, subventions, prêts sans intérêts, crédits d'impôts, protection de brevets, tarifs préférentiels d'électricité. Les gouvernements du Parti québécois ont toujours été plus interventionnistes, mais Bourassa l'a été lui aussi. Le gouvernement Charest, un gouvernement conservateur, propose une rupture. S'il devait faire deux mandats, il ne resterait plus grand-chose de nos particularités. Mais comme la capacité

d'être réélu guide les politiciens, on peut penser que les résultats des sondages seront déterminants.

C'est pertinent de se poser la question du rôle de l'État aujourd'hui alors que l'on a réalisé une bonne partie de nos objectifs de développement. Comme petite collectivité, on ne peut pas ne pas utiliser l'instrument qu'est l'État, mais celui-ci peut faire plus de place aux autres acteurs et faire différemment au plan des moyens. Il faut toujours garder un œil critique là-dessus : bien identifier nos acquis et s'assurer que les changements que l'on fait ne vont pas nous les faire perdre. Il faut être inventifs et innovateurs pour non seulement garder nos acquis, mais les développer. Actuellement, le risque est de dilapider notre patrimoine. Peut-être que les acteurs du privé et de l'action sociale, qui sont plus conscients de l'importance du rôle de l'État, vont aider à l'éviter.

C'est déplorable que le nouveau gouvernement ait aboli tout de suite après les élections les zones franches, les centres de développement spécialisés qu'on avait créés. Peut-être qu'on y avait mis trop d'argent, c'est à voir. Mais de là à tout abolir. Avec quoi va-t-on compétitionner les autres pays qui eux utilisent ces moyens? Le Québec n'a pas les moyens de se payer des changements d'idéologie à tous les huit ans. Il y a encore de la place pour que l'État planifie le développement économique d'une société, qu'il soutienne le développement de pôles, de masses critiques et qu'il intervienne en région. Ça relève de l'idéologie de dire qu'il faut laisser faire le marché. On est en train de « scraper » une façon d'intervenir parce qu'elle a été mal administrée dans le cas de la Gaspésie. Mais qui était le boss? Qui n'a pas exercé le suivi nécessaire? La première chose à corriger, c'est le discours; il faut retrouver un discours mobilisateur – le Québec est une maudite belle place pour faire des affaires, pour vivre et partager des liens culturels – et cesser de dire qu'on est une gang de « morons ».

On peut se demander ce que le nouveau gouvernement va faire face à tout cela. Les

avancées sont menacées. Le gouvernement a tendance à ne voir que le privé; il a opéré un retour à l'élitisme municipal, a limité le rôle des CLD; et l'appareil de patronage se développe. On peut craindre une privatisation des services publics, en santé par exemple.

Le gouvernement actuel est en train de se priver d'instruments de développement économique importants. On perd des acquis importants : remplacement des CRD par les CRÉ. C'est un retour au petit développement patronal et au « free for all ». Comment faire du développement régional dans de telles circonstances?

3.1.2 Les moyens d'intervention

Les points soulevés à cet égard par les répondants touchent la question de l'État entrepreneur, celle des mesures d'attraction, de rétention et de soutien des entreprises et enfin celle du financement de celles-ci. Nous traiterons de chacune en intégrant les éléments de bilan et de prospective.

Concernant la question de l'État entrepreneur, si l'interprétation du passé peut varier – quelques-uns soulignent le fait que, même dans les années 1960 et 1970, 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 1980 –, il n'y a pas de désaccord marqué quant à l'orientation qui prévaut depuis lors. Les trois citations suivantes résumant bien les points de vue des acteurs.

Avant 1960, l'État québécois faisait peu, se contentant d'attirer des investissements dans les ressources naturelles. À partir de 1960, on s'est dotés d'instruments : la Caisse de dépôt et 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 1968 et l'achat d'une mine de fer, c'était excellent; conserver cela jusqu'en 1998 alors que les conditions avaient profondément changé depuis longtemps, cela a été ridicule.

Au début des années 1980, il y a eu une première prise de conscience d'un réajustement nécessaire. À la fin des années 1960 et au cours des années 1970, on s'était inspirés dans le choix des instruments de développement et dans la création de sociétés d'État du genre de développement qu'avaient connu les pays européens après la guerre. Cela nous a amenés, entre autres, à mettre en place des filières de développement qui, au moment où on l'a fait, devenaient traditionnelles et même caduques (la filière de l'acier). On est également arrivés au mauvais moment en ce qui concerne le concept de transformation des richesses naturelles : la Société nationale de l'amiante. D'autres outils ont par ailleurs été utilisés avec plus de succès : Hydro-Québec, évidemment, mais également des sociétés genre SGF qui faisaient des partenariats avec le secteur privé.

En ce qui a trait aux mesures d'attraction, de rétention et de soutien des entreprises appliquées par l'État québécois, il y a encore ici quelques prises de position plus marquées qui s'opposent, les uns en dressant un bilan très positif alors que d'autres les jugent inutiles, voire nuisibles.

Au plan du soutien au développement économique, le bilan est très positif : l'utilisation des sociétés d'État, les mesures pour attirer les secteurs de pointe. La Caisse de dépôt, ça a été un maudit bon coup que les autres provinces nous envient. La SGF, Investisse-

ment Québec, etc., monsieur Landry a eu l'idée d'en regrouper plusieurs pour en faire un instrument mieux adapté au contexte.

L'État peut soutenir une grande entreprise à coup de millions compte tenu des retombées – tant de centaines de milliers de dollars par emploi créé. Bombardier est un pôle de développement pour le Québec. Les États trouvent tous des moyens de conforter leurs pôles de développement. C'est vrai en Europe (Airbus), au Japon, aux États-Unis. Le rôle de l'État peut se concevoir de différentes façons, mais il ne peut pas ne pas être là, surtout dans un contexte de mondialisation.

Si le Québec n'avait pas eu les outils économiques qu'on s'est donnés, 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 s'ils sont parfois le siège de mauvaises décisions : ainsi la vente de Provigo à Loblaws par la Caisse de dépôt avec des impacts négatifs majeurs au niveau de la mise en marché des produits agricoles québécois.

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).

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 situa-

tion est plus saine aujourd'hui; on est passés 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. J'ai la crainte que les CRÉ se donnent comme mission de se faire réélire, en pilotant des projets pour lesquels ils vont demander à l'État d'intervenir et de refaire ainsi un État subventionnaire et entrepreneur.

Tout en les acceptant dans leur principe, la majorité des répondants souhaitent une utilisation plus prudente de ces mesures de soutien et l'évaluation de leurs impacts.

C'est légitime pour un gouvernement – tous les gouvernements le font – d'offrir des avantages à une entreprise, pour autant que cela crée des avantages pour la société. Pour les alumineries, je n'en trouve pas!

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.

Il y a eu des échecs – Amiante, Gaspésia. Je n'en conclus pas qu'il ne faut plus aider. On a raison de dire qu'il vaut mieux soutenir les entreprises que d'allouer les ressources au bien-être social. Mais on a soutenu des canards boiteux, peut-être parfois par électoralisme; on n'a pas été assez sélectifs. Et je n'aime pas le petit chantage exercé par certaines entreprises comme l'Alcan. Il faut être prudent, car des échecs engendrent du scepticisme qui peut empêcher de continuer à soutenir lorsque cela est utile.

Monsieur Landry 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.

L'État québécois a eu plusieurs types d'intervention. Le problème, c'est qu'on n'est pas capables de dire ce que cela a donné parce qu'il n'y a pas eu d'évaluation de faite. Ça a donné quoi les tarifs préférentiels d'électricité? La Cité du commerce? La Cité des technologies? La Cité des médias? On marche par coups. Ce n'est pas le gouvernement qui a l'air de décider, mais bien les individus qui sont nommés à la tête des entreprises d'État. Comment veux-tu choisir la bonne intervention si tu n'es pas capable d'évaluer l'effet de tes interventions antérieures! Un nouveau ministre arrive des Chambres de commerce et dit que les entreprises ne veulent pas et n'ont jamais voulu de subventions. Est-ce à dire que celles-ci ne sont pas efficaces ou n'est-ce qu'un discours rhétorique sur l'idéal de moins d'État?

Quand l'État intervient dans l'économie, il faut s'attendre à ce qu'il y ait des succès et des échecs – Magnolia, on s'est trompés, mais Noranda également et lui pour 80 % de la mise! Il y a parfois de mauvais choix pour des raisons d'État ou des raisons de copinage,

mais je pense que c'est probablement marginal. Le problème, c'est que l'on connaît mal le degré d'efficacité des interventions de l'État. Font-elles ou non une différence? Il n'y a pas beaucoup d'évaluations qui sont faites à ce niveau-là. Il faut être prudents. Il faut être pragmatiques : la Société des alcools, c'est bon puisque ça rapporte à l'État. De même pour Hydro qui est un gros développeur. Mais les modes de gestion sont parfois critiquables : le régime de rémunération à la SGF par exemple.

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 y a 25 ou 30 ans, l'accès au financement était très limité au Québec. On s'est dotés d'outils financiers diversifiés et performants. Cela n'aurait pu se faire sans les interventions de l'État.

La nouvelle idéologie est aux PPP. Mais qui a créé la société de capital de risque qui a eu le plus de succès au Québec? La SGF qui a créé Innovatech en réunissant la Caisse de dépôt, le mouvement coopératif, la Banque Nationale. L'argument qui veut que cela ait empêché la venue du secteur privé dans ce domaine n'est pas sérieux. En 1978-1979, le capital de risque au Québec, c'était presque rien. Tu peux être entrepreneur dans l'État, c'est ce qui nous sépare d'un paquet d'idéologues. Autant il ne faut pas tomber dans la vision idéologique que l'État doit faire tout, autant il ne faut pas tomber dans celle d'un État incapable de faire quelque chose.

Par ailleurs, l'État est un très bon financier pour réduire le risque d'entreprise. La Caisse de dépôt, la SGF, Soquem, la SDI (Investissement Québec), les Innovatechs, tout cela a été remarquable. C'est d'ailleurs le Parti libéral qui les a toutes créées, le Parti québécois les ayant beaucoup utilisées. Bien sûr, le succès dans le financier, ce n'est pas linéaire. Quand vous avez pris des risques trop impor-

tants compte tenu du marché, vous corrigez, vous changez le président et les orientations. C'est le propre de toutes les grandes entreprises financières. Mais quand c'est l'État, on a tendance à tout remettre en cause. C'est ce qui se passe présentement; on a fait sauter tout l'encadrement supérieur de nos institutions financières d'État. Concernant le capital de risque, tous les premiers ministres du Québec, tous les banquiers du Québec, ont déploré pendant 40 ans le fait qu'il n'y avait pas de capital de risque. Il faut n'avoir jamais touché au financement d'une entreprise pour s'imaginer que l'État empêche le privé d'offrir du capital de risque. La première réaction du privé, c'est de chercher à savoir si les institutions financières d'État et celles du milieu coopératif (Desjardins) et les autres comme le Fonds de solidarité – le Fonds de capital de risque le plus important au Canada – seront de la partie. La réorientation de nos institutions financières d'État et la baisse des subventions aux entreprises, c'est dangereux. Il est vrai que certains types de subventions étaient à revoir, mais là, on fait dans le dogme. Ça va durer deux ou trois ans, et puis à un moment donné, quelqu'un va dire : « c'est fou! ».

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.

3.1.3 Le développement régional

Un certain constat d'échec prévaut chez tous les répondants qui ont abordé ce thème.

Ce qui m'inquiète beaucoup, c'est le développement régional. Ça a été un des grands rêves de la Révolution tranquille qui s'est avéré n'être qu'un rêve. C'est un échec total. Les tendances démographiques sont là. Bien sûr, il est possible que certaines régions dites ressources puissent se transformer; regardez le Nouveau-Brunswick. Mais c'est énorme ce qu'il y a à faire, il faut lutter contre le courant.

Nous autres, les régionaux, on a beaucoup à redire sur l'État et particulièrement sur les grosses sociétés d'État qui n'en ont que pour Montréal et dépensent sans aucune équité envers les régions. Même à l'intérieur de chaque région, on ne vise jamais un partage équitable. Dans les derniers 30 ans, il n'y a pas eu de cohérence. On a monté un paquet de structures. La réforme Picotte décentralise un peu les ressources humaines, puis on recentralise à Québec. On a démobilisé tout le monde dans les régions. Nos églises et nos écoles ferment. On parle d'obliger les immigrants à aller s'installer en région – ce qui est irréaliste – alors qu'on laisse les régionaux se déraciner. Et puis il y a un manque de solidarité dans les régions.

Même s'il en est quelques-uns qui trouvent que les régions jouissent d'une attention disproportionnée et que l'État ne doit pas allouer trop de ressources à celles qui présentent peu de potentiel au détriment de l'ensemble du Québec – voir les trois premières citations suivantes –, la majorité considère que l'État a un rôle majeur à jouer en matière de développement régional.

Au Québec, la carte électorale favorise les régions avec le résultat qu'on porte une attention disproportionnée aux régions par rapport aux villes centres, et particulièrement à Montréal, qui sont le moteur de l'économie québécoise.

Dans le développement régional, il y a deux politiques très différentes. Une politique de

contribution au développement du PIB. C'est bon pour les régions naturellement productives et pour celles qui ont le potentiel pour le devenir. Les régions qui présentent un avantage comparatif, ce sont d'abord Montréal, puis Sherbrooke, Mégantic, la Beauce, l'Outaouais et Québec. Puis il y a une autre sorte de politique, une politique de redistribution qui veut permettre un minimum d'activités dans des régions qui n'ont pas de potentiel de développement. Entre les deux types, il y a des régions comme le Saguenay Lac-Saint-Jean qui ont un potentiel de développement limité – région excentrique, au nord. C'est une problématique très complexe parce que tu ne sais jamais si une région qui n'a a priori pas de potentiel ne va pas se développer à cause d'entrepreneurs qui réussissent à trouver de bons créneaux. Mais tu ne peux mettre toutes tes ressources là, parce que tu vas alors pénaliser toute ta société si tu délaisses les régions à fort potentiel. Il y a aussi la lutte d'influence entre le Québec et le fédéral qui complexifie les choses.

En matière de développement régional, il faut en premier lieu donner l'heure juste aux gens : il y a des choses qui ne peuvent être développées dans certaines régions; les fonds publics ne sont pas illimités. Dans certains endroits, on devrait encourager un peu plus la mobilité des travailleurs. On ne peut pas vider complètement le territoire, mais il y a des choix qui devront être faits.

Le soutien au développement régional est nécessaire : les régions ne sont pas des boutiques que l'on pourrait fermer lorsque cela va mal. Cela exige de la réflexion : sur quelles ressources compter, comment organiser ça – les problèmes de main-d'œuvre, les distances, les opportunités offertes par les nouvelles technologies – et soutenir des secteurs structurants.

Dans le champ du développement régional, là, l'État doit intervenir si l'on veut garder notre territoire occupé. Plusieurs régions sont aujourd'hui encore comme le Québec était en 1960 : peu d'acteurs économiques, peu d'organisations, etc. Ce n'est pas vrai que si

Montréal se développe, le reste va suivre. Et puis, en principe, il faut qu'à un moment donné, la locomotive fonctionne d'elle-même. L'État a donc un rôle majeur à l'égard des régions.

Dans les régions, le succès a été bien relatif, mais si l'État ne s'en occupe pas, qui le fera? L'orientation retenue dans les dernières années – définition de créneaux régionaux, accords avec la SGF – était intéressante. Là, on la laisse tomber et on exclut les non élus.

Un certain nombre de répondants ont formulé des propositions concernant le type d'approche à privilégier, depuis le développement de l'entrepreneuriat jusqu'au choix de créneaux régionaux, en passant par le soutien financier.

En matière de développement régional, l'État doit sortir des modèles périmés, il doit cesser de s'obstiner à faire vivre une gigantesque usine dans un marché qui n'existe pas. Il faut intervenir de façon pointue, conduire des expériences pilotes : soutenir l'entrepreneuriat, allouer les moyens financiers et la formation. Mais ça prend un gouvernement énergique, car si tu soutiens une expérience pilote en Abitibi, le Saguenay va vouloir la même chose, et là, ça risque de devenir un pur gaspille de ressources.

Une des premières conditions du développement régional, c'est l'entrepreneuriat; aussi l'État doit-il l'encourager, le favoriser, intervenir en termes d'accompagnement, de soutien financier et surtout, de transfert des connaissances. Le développement ne peut se faire à partir du centre. Il faut également que les régions, les villes et les villages apprennent à travailler ensemble : il faut lutter contre l'esprit de clocher et pas simplement par des fusions!

Le discours sur le développement régional est une véritable cacophonie. Il faudrait l'aborder par la question des pôles de développement et des grandes entreprises qui peuvent fonder l'économie d'une région. Il faut aussi parfois que les gens changent de comportement : en Gaspésie par exemple, le développement ne peut reposer sur le tourisme – un mois et de-

mi par année; c'est au mieux une activité accessoire –, mais peut-être sur la forêt – il aurait fallu planter des arbres – et sur la pêche, comme au Chili pour le saumon. Les régions se vident. Il va falloir trouver des moyens d'y attirer des immigrants.

Penser un véritable développement régional au Québec dans la structure actuelle, c'est se raconter des histoires. Aux yeux des fédéraux, la région, c'est le Québec, et il y a un pôle de développement, Montréal. Penser le développement régional suppose d'abord que l'on ait une carte précise des territoires que l'on veut développer. Cela suppose en plus que l'on puisse identifier les caractéristiques de chacun d'eux et que l'on fasse des choix stratégiques, Gaspésia en est un contre-exemple et les ouvriers, le sachant, ont tenté de s'approprier un magot pendant que cela en était le temps. Ces choix doivent être faits en premier lieu par les populations, ce qui suppose des mécanismes adéquats. Il faut enfin des mécanismes de péréquation afin d'aider les régions, suivant chacune leurs forces. L'État doit faciliter le développement d'outils de planification, de prospection et de recherche – par exemple, quand on ouvre une mine, il faut déjà prévoir ce qui va se passer après. Il faut mettre en place des dispositifs démocratiques par territoire qui permettent un débat continu et une capacité de prendre des décisions.

3.2 Dans le social

Compte tenu du caractère primordial des préoccupations des interviewés à son égard, nous traiterons ici en premier lieu et pour l'essentiel de la gestion du système de santé : le diagnostic qui en est fait, les voies de solutions envisagées et les réactions aux transformations récentes ou en cours. Nous aborderons par la suite, mais plus succinctement, quelques questions touchant l'aide sociale et le logement social.

3.2.1 La gestion du système de santé

Sans prendre en compte le problème du financement du système sur lequel nous revenons dans un instant, le diagnostic porté par la plupart

des répondants – un système mal géré, tiraillé par les corporatismes, hypermédicalisé et hypercentralisé – est passablement sombre et alarmant.

Sous les sœurs, ça marchait les hôpitaux. Après, ça s'est mis à mal marcher. L'argent est là, mais il est mal utilisé parce que c'est mal géré.

La santé est le réseau le plus mal administré. Je m'interroge beaucoup sur la compétence des D.G. des institutions de santé ; je n'ai pas vu beaucoup de MBA chez ces administrateurs. Il faudrait qu'ils apprennent à respecter les budgets. Et puis, il y a les conventions collectives et les négociations qu'il faudrait décentraliser.

Lors des élections, les politiciens prétendent qu'ils vont régler les problèmes de la santé, alors que la population est vieillissante; c'est du charriage. Le système de santé a besoin d'être remodelé au complet. Le problème de l'État, c'est d'être trop interventionniste, trop centralisateur : quand il y a un problème, on crée un programme et quand il n'y a plus de problème, on garde le programme. Il y a un grand ménage à faire du côté de la santé.

Il y a tellement de groupes d'intérêt dans ce secteur : médecins, infirmières, syndicats. C'est une jungle épouvantable. Ça prendrait des discussions publiques pour mettre cela sur la table.

Il y a beaucoup plus de tiraillements en santé qu'en éducation : les professeurs ne sont pas des commerçants comme le sont devenus les médecins; il y a beaucoup moins de corporatisme.

Dans les années 1960, l'État a étatisé tout le dispositif privé, mais sans en faire un véritable réseau : aucune structure régionale, chaque établissement – 789 établissements à l'époque! – étant en lien avec le ministère; maintien d'un entrepreneuriat privé, celui des médecins – avec garantie totale de financement; un développement anarchique – de l'obstétrique partout! Le système a été performant,

mais par surabondance de ressources. Le pouvoir des médecins étant ce qu'il est, l'approche est demeurée hypermédicalisée; ce qui aurait pu constituer une avancée magistrale – la création des CLSC et leur approche plus préventive – a été neutralisé par les médecins qui ont boycotté les CLSC et ont développé les cliniques privées. Les nouveaux besoins ont tous été comblés à l'extérieur du réseau avant d'y être intégrés : centres de santé des femmes, maisons d'hébergement.

On ne sera pas capables de soutenir cette belle idée de système public; c'est déjà plein d'entailles, (des services parallèles et payants). C'est l'inefficacité du système sur le plan de la gestion qui va faire que la privatisation va s'installer d'elle-même. Le problème, c'est dans la façon dont c'est géré – la gestion, on dirait que cela ne préoccupe pas – et dans l'incapacité qu'ont les politiciens de déléguer. Tout remonte en haut, c'est extrêmement centralisé. Alors, avec les changements constants de premier ministre, de ministre responsable et de sous-ministre, on recommence tout le temps. On peut comparer avec Hydro-Québec : président et vice-présidents sont des experts en la matière et il y a continuité; cela donne des résultats fort respectables.

Deux répondants portent une appréciation différente. Non pas qu'ils nient les difficultés ou les imperfections, mais ils les mettent en perspective en explicitant, entre autres, la complexité du système.

Le secteur de la santé, je l'ai connu de près, et j'ai été impressionné par l'implication, l'engagement et le dévouement fantastique du personnel. Il y a beaucoup de groupes là-dedans : médecins – ce sont eux qui mènent –, infirmières – ce sont les joueurs clés qui assurent la permanence et maintiennent le système, ce pourquoi cela a fait tellement mal lorsqu'il y a eu un départ massif, ce que l'on ne prévoyait pas –, travailleurs sociaux. Il y a des rivalités. Alors, c'est compliqué. On a un bon réseau de santé. Les usagers sont généralement très satisfaits. Il y a bien sûr des correctifs à apporter.

L'évolution du système a été dans le bon sens; globalement, le bilan est positif. Il y a 30 ou 35 ans, il n'y avait pas de système; des hôpitaux, mais peu spécialisés, des médecins dans une pratique solo et des spécialistes formés à l'étranger. Ce n'est pas long 35 ans pour développer un tel système. Maintenant, on a un système. Bien sûr, il n'est pas parfait. Il a surtout de la difficulté à évoluer sans être constamment perturbé; on ne s'est pas encore donné les moyens d'une évolution permanente et continue et la culture d'innovation n'est pas assez implantée. C'est le secteur dont la gestion est la plus difficile et la plus complexe : c'est à la fois administratif et politique parce que très près du monde – la médiatisation entraîne des distorsions terribles; il y a de multiples sous cultures et comme il n'y a pas de vision partagée, les gens résistent pour ne pas perdre leurs acquis – le changement implique toujours de nouvelles façons de faire et un nouveau partage du pouvoir; les pressions externes – changements démographiques, mais surtout les développements technologiques – sont très fortes et on n'a pas assez développé les capacités du système de filtrer, d'intégrer et de diffuser sans sédimentation les innovations technologiques.

Le principal problème relevé, problème dont la gravité est unanimement reconnue, concerne la croissance des coûts du système. Créant une pression sans cesse grandissante sur les autres missions de l'État, cette croissance est de plus reliée à des facteurs structurels tels le vieillissement et la transformation de la famille.

La croissance des coûts est un problème majeur. Les gens n'ont aucune idée de ce que cela coûte. Il faudrait que chaque citoyen reçoive un état de comptes annuel.

Dans le domaine de la santé, on a un grave problème et on n'est pas les seuls : c'est un problème exponentiel de la demande et une limite de plus en plus évidente de nos ressources. Comment maintenir un système de santé adéquat sans avoir à canaliser toutes les ressources pour ça?

On a de très bons services, mais on est bloqués par la législation fédérale. On est en train de transformer l'État québécois en gros hôpital aux dépens de tout le reste : culture, éducation, environnement, transport.

La question de la progression des coûts dans le domaine de la santé est un problème majeur. Si on met trop d'argent et d'énergie dans ce secteur qui représente une dimension mineure en termes de politique, on va évacuer tout le reste (éducation, politiques culturelles, politiques économiques), tout ce qui concerne l'avenir de notre société, et faire du politique simplement un lieu de services. Si j'étais premier ministre du Québec, je dirais à Ottawa : « Vous voulez la santé, prenez-la ». Tu te débarrasses d'importants problèmes de gestion quotidienne pour faire autre chose.

Les coûts sont fort différents selon que l'on parle de place dans un hôpital général (500 \$ ou 600 \$ par jour), dans un hôpital pour chronique (150 \$ à 180 \$), dans un centre d'accueil (60 \$ à 120 \$) ou de soins à domicile. Mais comme on gère en comptable et que l'on ne veut pas dépenser – augmenter le nombre de places en centre d'accueil, ça représente un énorme investissement; lutte au déficit oblige –, ça refoule tout le long de la ligne et là où ça coûte le plus cher, vous avez 30 % ou 35 % de vos lits occupés par des gens qui n'ont pas besoin de soins.

L'atteinte du déficit zéro a durement touché notre système de santé : coupures budgétaires et mise à la retraite du personnel médical et infirmier. Le problème majeur, c'est que les dépenses en santé augmentent plus vite que les revenus de l'État. Cela crée de plus en plus de pression sur les autres missions. Les premiers ministres provinciaux demandent plus d'argent du fédéral, mais le problème est plus profond que cela. Il va falloir revoir les règles afin de se donner un système public que l'on soit capables de supporter.

Notre système de santé est à deux vitesses depuis un certain temps déjà – tests, « physio », etc. – même s'il est mieux que ce que l'on trouve aux États-Unis. Le système cana-

dien est tout de même en crise : la croissance des dépenses est assez affolante. Le vieillissement va coûter cher, particulièrement à cause des transformations qu'a connues notre noyau familial : l'organisation du travail étant ce qu'elle est, les personnes âgées en perte d'autonomie ne peuvent plus compter sur l'aide de leur famille, ce qui entraîne des besoins en matière d'hébergement et de soutien à domicile. Mais au-delà du vieillissement, ce sont les médicaments qui coûtent cher – on est coincés avec les entreprises pharmaceutiques installées ici.

Le social, ça va être la grande affaire. L'État doit de plus en plus suppléer aux insuffisances, aux incapacités des individus de faire face à la maladie, à l'isolement, à la vulnérabilité, aux tensions sociales. Ce n'était pas le cas dans les années 1960.

Les voies de solution envisagées par les répondants touchent les ressources financières, la place à accorder aux acteurs privés et associatifs ainsi que le renouvellement du cadre de gestion. Concernant les façons de pallier les difficultés croissantes qui se posent au plan financier, trois types de recommandations sont formulés : la fixation, à la suite de la tenue d'un débat public, d'un pourcentage maximal de ressources financières à allouer à la santé et la révision de l'allocation de ces ressources; la création d'un impôt (d'une taxe) spécial et d'une caisse dédiée; la révision des domaines couverts par le principe de gratuité et la limitation de celui-ci.

Dans la santé, on ne peut s'en remettre aux lois de l'offre et de la demande : c'est un domaine où les gens 1. ne décident pas de se procurer des soins (ils sont malades), 2. ne choisissent pas nécessairement le soignant, 3. ne paient pas; 4. sont souvent émotionnellement perturbés et 5. ne s'y connaissent à peu près pas. Il faut s'y prendre autrement. Il faut décider combien d'argent on est prêts à allouer à la santé et ce que l'on couvre. Actuellement, on ne mène pas ce débat, on s'en remet aux décisions individuelles, familiales ou du médecin. On médicalise la population et on transforme notre État en gros hôpital. C'est dangereux; à continuer comme ça, on

risque de disparaître par négligence des autres enjeux auxquels notre société est confrontée.

On s'est donné un système de santé. Là, il faut innover pour se donner un mode de gouvernance qui va être capable de gérer un système aussi complexe. Le système coûte de plus en plus cher – évolution démographique et technologique – et la croissance des coûts dépasse la croissance du PIB. On ne peut continuer ainsi. Il nous faut un débat social pour qu'émerge un consensus sur les ressources à allouer à la santé puisqu'on peut toujours en mettre plus. La question suivante, c'est : comment on gère cela? Il nous faut tout d'abord assurer l'équité géographique dans le partage des ressources; si les gens – les régions – ne sont pas convaincus de l'équité du partage, ils vont continuer à se battre pour en avoir toujours plus. La gestion du système doit se faire sur la base des territoires, des populations, et non sur la base des établissements. Il faut arriver à faire partager une vision commune par les différents acteurs : hôpitaux, CLSC, CHSLD; médecins, infirmières, techniciens, etc. La gestion directe doit être dépolitisée et il faut assurer la reddition de comptes; il n'y a pas que les élus qui soient redevables. Il nous faut deux niveaux d'imputabilité bien établis : le ministre concernant les aspects stratégique et systémique et le partage des ressources; les gestionnaires locaux concernant la santé de la population sur leur territoire.

On pourrait cibler davantage : la vasectomie et la ligature des trompes, par exemple, pourraient être aux frais des gens. Il faut être plus transparents – on ne peut, par exemple, avoir des super hôpitaux partout sur le territoire. On ne peut continuer à raccommoier ce système, il manquera toujours de l'argent.

On a beaucoup d'outils qui sont lourds, qui ne savent pas s'adapter rapidement. Il faut trouver des incitatifs pour que les gens s'occupent de leurs proches. C'est rendu que les membres des familles deviennent des aidants naturels.

Comment maintenir un système de santé adéquat sans avoir à canaliser toutes les ressources pour ça. Il faut d'abord accepter que l'on ne puisse avoir un système universel sans listes d'attente. Ne pas le faire, c'est s'exposer à bazarder notre système alors qu'il est très bon quand on le compare aux autres. Pour en arriver à une acceptation des limites du système, il faudrait mettre l'accent sur l'adéquation entre les services rendus et le coût du système : avoir un impôt spécial placé dans une caisse dédiée. Cela suppose que le gouvernement accepte de renoncer à une partie de son pouvoir de décision.

La croissance des dépenses de santé est un fardeau qui va s'alourdir avec le temps. Si les provinces ne veulent pas que le fédéral envahisse ce champ au plan du financement, elles pourraient imposer collectivement une taxe dédiée et qui serait répartie selon une approche populationnelle. Si le Québec plaçait le fruit d'une telle taxe dans un fonds extrabudgétaire, on changerait toute la dynamique des finances publiques.

Un modèle où tout est gratuit n'est pas la meilleure solution : on manque d'argent, la population vieillit et il y a moins de jeunes pour payer. Le blocage est au fédéral à ce niveau-là. Ça prendrait une certaine forme de ticket modérateur, comme on l'a fait pour les médicaments. On a trouvé une formule intéressante. Comme vestige de la première période, on avait les médicaments gratuits pour les personnes âgées et pas un sou pour les autres. Ça ne tenait pas debout compte tenu que les médicaments sont du domaine du curatif. Là, tous ont accès aux médicaments et tous en paient une partie. C'est cela que ça nous prend : un système d'assurance plutôt que de gratuité.

L'État devrait couvrir tous les domaines, mais on devrait instaurer partout une participation des usagers comme on la connaît pour les médicaments. Cela responsabiliserait. Mais la gratuité est devenue une espèce de dogme, surtout au Canada anglais. La croissance des coûts est très forte et gruge tout le reste. Il faudrait sortir le budget de la santé du budget

général, ce qui permettrait aux citoyens de réaliser ce qui se passe.

Il faudrait mieux distinguer les soins de santé des autres soins prodigués par exemple, aux personnes âgées : l'État ne peut assumer financièrement toutes les conséquences du vieillissement. Il faut encourager la solidarité familiale et faire appel à d'autres ressources.

En ce qui a trait à la place à accorder au secteur privé, les avis sont très partagés, d'une ouverture à une fermeture de principe en passant par une limitation à tout ce qui n'est pas dispensation de services.

En matière de services de santé, il faut envisager le partenariat public-privé. Ce n'est pas juste une mode, c'est la réalité dans les pays démocratiques occidentaux.

Une fois le système stabilisé, on verrait qu'il y a naturellement de la place pour le privé pour tout ce que le système public ne peut couvrir. Il y a toujours eu du privé dans la santé : les cabinets de médecins. Évidemment, cela suppose qu'une partie de tes ressources s'en aille vers le privé. Mais la demande diminuerait dans le public et puis il pourrait y avoir des gains de productivité dans les services rendus par le privé.

Concernant la gestion des services, on pourrait évidemment mettre à contribution les ressources de la société civile. Il faut continuer à garantir l'accessibilité pour tous sur la base des besoins. Mais gérer l'accessibilité, c'est autre chose que de gérer directement les soins donnés. On pourrait accroître l'efficacité du système si, de façon judicieuse, on trouvait une place pour le privé, pour le partenariat avec le privé, comme on l'a fait avec les médecins.

Une évolution que l'on peut anticiper pour régler par exemple nos problèmes d'immobilisation – renouvellement et développement du parc immobilier dans un contexte de crise budgétaire –, c'est l'établissement de relations contractuelles avec le secteur privé pour que celui-ci assume la construction et la ges-

tion des établissements, sans devenir un dispensateur de services. L'État pourrait anticiper les revenus générés par des sociétés d'État comme la SAQ et Loto-Québec et transiger sur leur base. Le système public va également déléguer de plus en plus d'activités comme il le fait présentement avec les polycliniques pour l'utilisation des nouveaux appareils : résonance magnétique, etc. La polyclinique dispose d'une expertise, d'une marge de manœuvre et des incitatifs que l'hôpital n'a pas. L'État peut déléguer, mais il doit encadrer les relations financières, administratives et avec le patient : réguler la tarification, assurer la transparence et la participation de la population et garantir les recours.

Il y aurait avantage à avoir, comme en éducation, un privé qui servirait de comparatif et d'incitatif. Mais on a à cet égard un blocage psychologique.

L'État n'a pas à se retirer, mais on pourrait développer un secteur témoin – en éducation, cela est très bénéfique –, ce qui permettrait la comparaison : il faut que les gens aient une incitation pour s'améliorer. Il faudrait bien sûr trouver le moyen d'éviter que les meilleurs médecins s'en aillent tous dans le privé. Aurait-on alors une médecine à deux vitesses? Mais tout fonctionne à deux vitesses : le logement, la nourriture, l'éducation. La santé fonctionne déjà à deux vitesses : il y a celui qui connaît le médecin ou un dirigeant quelconque, puis il y a les autres.

Avec le vieillissement de la population et la diminution du nombre d'actifs qui cotisent, il va falloir faire quelque chose. Si on ne commence pas à jeter du lest, un gouvernement va arriver avec l'appui d'une population qui en a marre, et là, on risque de perdre de beaux acquis. Mais il faut être prudents, ne pas introduire massivement le privé dans les services; le privé ne pourra jamais assurer les services. Pour éviter de mettre la grosse machine de l'État dans tout, on pourrait aider des organismes à but non lucratif qui sont en pointe et qui sont inventifs en leur assurant un financement stable. L'État ne peut pas être à l'avant-garde de l'invention dans ce domaine.

Non seulement les organismes à but non lucratif peuvent être plus créatifs, mais ils coûtent moins cher et ont des chances d'être plus humains. Il faudrait également s'assurer d'une bonne répartition entre l'hôpital, le CLSC et les organismes qui peuvent intervenir en prévention.

La croissance des coûts, reliée au vieillissement de la population, est un problème majeur. Ça fait longtemps que l'on parle d'une caisse-santé. Il faut regarder cela plutôt que la privatisation des services, compte tenu du type de système qu'on a choisi; sinon, tu tombes dans un système à l'américaine. Autant la privatisation ou les partenariats avec le privé peuvent être intéressants dans des secteurs comme le transport, autant ils ne sont pas souhaitables dans les services de santé. Le privé peut évidemment y intervenir dans la construction – encore que la construction d'un hôpital, surtout d'un hôpital spécialisé, c'est compliqué et ça nécessite la participation des professionnels de la santé –, dans les services d'alimentation ou dans la gestion des centres d'accueil pour personnes âgées. Mais privatiser les services conduirait à un système à deux vitesses et ce sont les riches qui en profiteraient.

Avec le vieillissement de la population, la gratuité de services devient un cauchemar. On n'a pas fait suffisamment de place au partenariat public-privé. Mais je ne suis pas plus chaud qu'il le faut pour le retour du privé dans les domaines qui doivent rendre des services accessibles à tout le monde.

Dans l'éducation, il y a de la place pour le privé. Dans la santé, c'est difficile parce qu'on a une ressource très rare et si l'on ouvre au privé, les meilleurs vont y aller. On a déjà un système à deux vitesses pour ce qui concerne l'amont et l'aval du curatif : imagerie médicale, tests de laboratoire, physiothérapie. Le temps d'attente est de deux à trois semaines dans le privé et de six mois à un an dans le public, alors que ce sont les mêmes intervenants, payés les mêmes montants. La différence, c'est dans la capacité d'acheter rapidement ou non les nouveaux équipements.

Pour ce qui est du cadre de gestion, les recommandations portent sur la délégation de responsabilités aux établissements et la reddition de comptes qui doit l'accompagner, ainsi que sur la séparation du politique et de l'administratif que pourrait permettre la création d'une agence ou d'une régie responsable de la gestion du système.

Une des décisions les plus importantes qui pourrait être prise, c'est d'accorder plus d'autorité de gestion aux établissements, en matière de relations de travail par exemple. Tout est décidé en dehors des établissements et cela déresponsabilise.

Le vice des dernières années, c'est qu'on a perdu le contrôle de la machine. Tout monte tout de suite jusqu'au ministre; il n'y a aucun boss en bas. Il faudrait aller vers une reprise en main des outils hospitaliers par les communautés locales; pour autant que les gens soient imputables, cela pourrait générer une productivité meilleure. Peut-être faudrait-il également éclater le ministère en deux ou trois pour s'assurer que cela soit correctement géré.

Il faut qu'on arrête de mettre trop d'argent et qu'on repense la gestion de ce système. Il faudrait exercer un contrôle plus serré sur les acteurs, particulièrement les médecins qui mènent depuis toujours là-dedans, comme on a réussi à le faire pour une bonne part en éducation.

L'instauration de tickets modérateurs ne réglerait pas tout. Un problème majeur tient au fait que le politique est beaucoup trop impliqué là-dedans : le ministre décide à peu près tout, il est constamment interpellé. Chaque nouveau ministre veut faire du différent et avec les changements de sous-ministres qui s'ajoutent, la direction bouge constamment. Ainsi que l'ont fait plusieurs autres États, il faudrait séparer la gestion du système du politique afin de permettre une saine gestion et une continuité. Ce pourrait être une régie selon ce que Michel Clair ou Levine en proposaient. Mais cette institution paraétatique devrait avoir des antennes régionales importan-

tes. On ne peut bien voir depuis Québec. J'aimais beaucoup les Régies régionales première mouture.

Aucun parti politique n'a supporté l'idée d'une agence distincte pour la gestion du système de santé. Comment peux-tu déresponsabiliser les instances politiques tant et aussi longtemps que c'est l'État qui paie tout, et ce, dans un domaine, la maladie, tellement sensible?

Mis à part le point de vue de deux répondants, dont l'un se représente l'évolution du système de santé comme ayant été globalement cohérente et relativement continue, les **réactions des répondants aux transformations récentes ou en cours** sont plutôt négatives, l'intégration des CLSC illustrant à leurs yeux l'orientation malheureuse vers le tout curatif aux dépens du préventif.

En le regardant de l'extérieur, on a l'impression que notre système de santé a évolué sans continuité. Mais ce n'est pas le cas. Il y a eu une évolution continue marquée par trois grandes phases. Il y a eu des temps d'arrêt ou des reculs partiels, mais l'avancée s'est globalement poursuivie dans la même direction, malgré les changements de gouvernement. D'ailleurs, le plus grand recul temporaire par rapport à ce qui venait d'être instauré s'est produit sous un même gouvernement : lorsque, après l'atteinte du déficit zéro et ayant 1,7 milliard de dollars à réinvestir en santé, on a balayé les déficits des hôpitaux alors qu'on avait tout fait pour amener ceux-ci à contrôler leur déficit. On a alors cassé une dynamique; ça a été terrible puisque ceux qui avaient bien géré sont devenus les dindons de la farce. Sur 30 ans, l'évolution s'est donc poursuivie dans la même direction : Commission Castonguay, Commission Rochon, Commission Clair. Prenons les CLSC pour illustrer les trois phases – le service de première ligne, c'est vital. On a mis à peu près 15 ans pour mettre en place les CLSC et les stabiliser. Même si cela était proposé dans le rapport de 85 – la Commission Rochon –, c'est à partir de 1994 qu'on a revu leur rôle en les engageant dans les services à domicile et qu'on les a fusionnés avec les

CHSLD afin de consolider la première ligne. Couillard vient de s'engager dans la troisième phase qui vise à constituer des réseaux territoriaux de médecins et à créer des ponts avec les réseaux territoriaux d'établissements publics. Au début de la première phase, on avait espéré que les médecins viendraient dans les CLSC comme ils étaient venus antérieurement dans les hôpitaux. Cela n'a pas été le cas, les cabinets privés ayant pris toute la place. Il y a eu tout de même des collaborations en région, mais à Montréal, les sous-cultures CLSC (socio-socio) et omnipraticiens (privé-privé) étaient aux antipodes l'une de l'autre; les cliniques sans rendez-vous ont pullulé sans prise en charge de la population. De là l'idée de transposer ce qui fonctionnait dans les hôpitaux – les médecins s'organisent entre eux afin d'assurer la permanence des services – au plan territorial par la mise en place de réseaux territoriaux de médecins. Dans la phase 2, on a essayé de le faire en créant des départements de médecine familiale (ou régionale). Mais pour que cela fonctionne, il fallait trouver le moyen de payer les actes médicaux administratifs. Faute de nouveaux budgets, on n'a pu le faire. Là, avec Couillard, le projet a été repris, mais de façon beaucoup plus structurée. On est présentement à compléter la troisième phase de développement de notre système. Il faut ici prendre garde à l'intégration des établissements; à Montréal, la grosseur des hôpitaux peut faire que tout tourne autour de l'urgence. Il faut terminer cette phase « au plus sacrant » pour assurer l'accessibilité et la continuité dans le système. La prochaine étape, la quatrième phase, étape beaucoup plus excitante, consistera à relier le réseau de la santé – les deux réseaux interreliés des établissements publics et des médecins – avec trois types d'acteurs locaux excessivement importants pour la santé : le municipal, qui doit intervenir sur des déterminants de la santé comme l'environnement des quartiers; l'école, qui peut conduire plein d'actions en matière de prévention et de santé; et les développeurs socio-économiques, qui peuvent décider autrement pour autant qu'ils soient conscients des impacts sur la santé. Là, on aurait une première ligne équipée. Cela ne nécessite

pas de changements institutionnels. Les réformes de structure déstabilisent toujours le système; c'est parfois utile, mais en santé, au Québec, on a sorti tout le jus qu'on peut sortir de là. Il faut maintenant permettre la concertation et l'innovation, ce qui n'implique pas que l'on procède par projets pilotes. Permettre l'innovation, c'est permettre aux gens de s'appropriier le changement avant de le formaliser. Mais pour avoir une culture de l'innovation, il faut s'en donner les moyens : recherche, développement de connaissances, lien entre le ministère et les milieux de la recherche, création d'unités de recherche implantées (ça, c'est bien réussi). On pourra alors parler véritablement d'un système de santé, avec une première ligne en interaction avec son milieu et des soins spécialisés et de bons passages entre les deux, en se rappelant que cela ne concerne que 10 % à 15 % des patients.

En santé, à chaque ministre, tu as une nouvelle réforme. Mais là, on est quand même dans une conjoncture très spéciale : tout un groupe de médecins seniors est aux commandes politico-administratives. Ils connaissent les réflexes et les façons de faire des médecins. C'est à suivre. S'ils fonctionnent, les Groupes de médecine familiale pourraient représenter un progrès marquant.

Le virage ambulatoire – qui visait à rattraper la moyenne nord-américaine des chirurgies d'un jour qui était de 48 % alors que le Québec était à 24 % – était fondamental et nécessitait une augmentation du budget de l'aide à domicile. Monsieur Rochon y est arrivé en deux ans. Mais ayant promis le déficit zéro, une profonde idiotie – c'est fondamentalement absurde de vouloir « payer cash » ses investissements. D'ailleurs, les gouvernements ont cherché toutes sortes de moyens de contourner la loi –, le gouvernement a haussé l'objectif à 60 %, nulle part atteint en Amérique du Nord, tout en coupant dans le budget de l'aide à domicile. De plus, on s'est débarrassés de 10 % de tous les médecins du Québec et de 7 000 infirmières. Je n'ai jamais vu une connerie pareille. Le système a cassé. C'est long de remonter des équipes.

Le Québec dépense moins per capita en santé. Cela est vu comme un défaut. Le facteur explicatif, c'est que les médecins gagnent moins cher ici; ils sont passés du premier au dernier rang en 40 ans. Cela n'est pas un problème puisque les médecins québécois sont plus satisfaits que leurs confrères ontariens. Le problème, c'est qu'on les a mis à la retraite; ça, c'est une catastrophe.

Concernant les soins de santé et les services sociaux, l'État a également un rôle central à jouer, ne serait-ce que pour assurer un accès égal à tous. Là, on se différenciait par les CLSC qui intervenaient non seulement dans le curatif, mais également dans la prévention. Au lieu d'aller plus loin et d'intervenir davantage sur les déterminants de la santé, on mise actuellement tout sur le curatif. Le débat sur la santé est totalement faussé.

La réforme Rochon aurait été intéressante, mais les coupures du fédéral ont empêché le développement nécessaire des services à domicile. Avec Couillard, c'est un retour à l'approche hiérarchique, centralisée, médicale et désocialisée : intégration des CLSC, élimination des régies – des lieux où pouvaient se développer des contradictions et des approches différentes – au profit d'agences qui sont des bras d'exécution du central. Tout le débat public sur le système de santé tourne autour des urgences et des listes d'attente. S'inspirant de la réforme Klein, Couillard cannibalise toutes les ressources pour répondre à cette problématique. La santé va coûter de plus en plus cher – les médecins, les pilules, la technologie. La première solution, c'est une réorganisation en sens contraire de la tendance actuelle : spécialiser l'hôpital dans les chirurgies et organiser une première ligne en termes de santé et d'hygiène publiques, travailler sur les déterminants de la santé. Si on ne règle pas nos problèmes globaux, le Québec va devenir un méga-hôpital.

Je trouve dommage et inutiles les changements de structures actuels, les agences. Sauf peut-être dans certains secteurs de Montréal, les CLSC avaient atteint une maturité malgré la résistance des médecins.

Je crains certaines érosions particulièrement du côté des services sociaux : Couillard est bon, mais c'est un chirurgien qui a des réflexes de chirurgien; il est beaucoup plus sensible aux urgences et il risque de couper du côté qu'il connaît moins. Intégrer les CLSC, c'est les mettre en péril.

On avait une histoire unique avec les CLSC; le Québec avait été innovateur : des services sociaux proches des gens; des liens entre le social et la santé. Mais là, on est en train de perdre cela : influencés par l'industrie pharmaceutique et l'appareil médical en général, nos gouvernements transforment les CLSC de porte pour ne pas entrer à l'hôpital en porte de sortie de l'hôpital. La santé coûte cher, entre autres parce que les médecins coûtent cher et que l'on pratique une médecine à haute technologie au lieu de développer le préventif.

L'intégration des CLSC est une erreur majeure. Alors que l'on s'en va de plus en plus vers les soins ambulatoires et les soins à domicile (le vieillissement), alors que l'on devrait développer la prévention et l'éducation, on fusionne les institutions qui oeuvraient dans ces domaines et on fait prévaloir la logique médicale hospitalière. Au Québec, avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement, on a tendance à brasser les structures.

Le milieu communautaire a peu réagi et ne s'est pas mobilisé contre l'intégration des CLSC. Cela leur est apparu comme une bataille déjà perdue depuis longtemps : l'institutionnalisation et la rigidification du fonctionnement des CLSC ont été faites depuis longtemps.

3.2.2 Les autres programmes sociaux

Le système de santé ayant retenu l'attention des interviewés de façon prépondérante, les autres programmes sociaux n'ont fait l'objet que de peu de remarques. Quelques-unes de celles-ci touchent le principe même de l'intervention de l'État dans ces domaines et les approches et les modes d'organisation qui y prévalent.

Au niveau de l'aide sociale, l'intervention de l'État a défait les solidarités communautaires. Comme on a enlevé les autres joueurs, l'État a donc une responsabilité là-dedans – ce n'est pas le rôle des villes; Montréal intervient encore, mais c'est un vestige non souhaitable. On avait antérieurement une approche passive qui avait des effets très négatifs, on enlevait tout à l'individu qui n'avait plus beaucoup de chances de s'en sortir. L'avenir est dans l'approche de la lutte à la pauvreté qui a été mise en place avec le collectif – la loi et le plan d'action qui est intéressant – et qui est proactive. La meilleure forme d'intégration, c'est le travail et la meilleure forme d'intervention, c'est la formation. Toutes nos analyses le démontrent.

Dans la question du logement, et de façon plus générale dans la lutte contre la pauvreté, le rôle de l'État est central parce que le marché n'est ni capable ni désireux de répondre aux besoins en matière de logements locatifs abordables pour lesquels il y a pénurie. Sans intervention de l'État, une large partie de la population est sacrifiée et laissée à des conditions de vie indécentes. En matière de logement, l'État québécois est intervenu plutôt tardivement – dans les années 1960, alors qu'ailleurs au Canada, l'État intervenait depuis les années 1940 – et de façon plutôt marginale lorsque l'on compare avec les pays européens : à peine 10 % du total des logements locatifs sont ici des logements sociaux; il y a également un contrôle du marché par la Régie du logement et la Commission des droits de la personne en cas de discrimination, mais ce sont des interventions de dernier recours qui n'assurent pas de prévention. Depuis 1990, les choses ont changé. Le fédéral qui était l'acteur majeur dans le domaine s'est retiré. Contrairement aux autres provinces, le Québec a maintenu ses programmes en les finançant lui-même. De plus, les groupes communautaires, qui composaient la majorité des membres du Fonds québécois d'habitation communautaire, ont pu pendant ces années participer à l'élaboration des programmes. Tout cela est aujourd'hui menacé. La participation a été bannie et c'est à peine si on est informés. Ce qui s'en vient n'est pas

souhaitable. L'État doit être présent en termes de financement, de contrôle, mais également dans l'offre de logements. Cela a fait l'objet de débats dans le milieu communautaire; mais nous ne pensons pas que les groupes communautaires puissent répondre à tous les besoins et il y a par conséquent une place pour le logement public. Le gouvernement actuel semble s'orienter davantage vers une aide qui passe par le marché privé – propriété et gestion au privé – plutôt que vers le développement d'une alternative au marché privé. On ne peut imaginer comment les locataires des HLM, des gens d'une pauvreté extrême, pourraient devenir des propriétaires et en assumer les conséquences comme cela s'est fait en Grande-Bretagne sous Thatcher. Il ne serait pas judicieux non plus de confier le parc des logements publics aux municipalités comme cela a été fait en Ontario.

Contrairement à l'économie où le Québec a pu s'autodéterminer en bonne partie, l'histoire récente du Québec au plan des politiques sociales et de la santé est traversée de tensions avec le fédéral. Celui-ci a eu dans le passé des programmes de nature sociale-démocrate. Puis, avec la lutte au déficit et la montée du néolibéralisme, cela s'est dégradé. Dans les négociations fédérales provinciales, les politiques sociales et l'aide sociale ont été évincées par la santé et l'éducation. Je ne suis pas contre la volonté du gouvernement québécois d'être le maître d'œuvre en matière de politiques sociales, mais je voudrais une approche fondée sur les droits (la Charte québécoise des droits et libertés devrait accorder le même statut aux droits économiques, sociaux et culturels qu'aux droits civils et politiques). Ce type d'approche a été présent dans les années 1970, mais on est passés aux préjugés. Ainsi, des mesures dites actives préjugent que les gens sont fondamentalement paresseux et qu'il faut donc les inciter à ne pas le demeurer. Cette obsession porte de nombreux effets pervers : absence de mesures pour ceux qui ne peuvent travailler, oubli des chômeurs de longue durée.

C'est la même chose pour l'aide sociale qu'on tente constamment de raccommo-der. Il vau-

drait mieux examiner d'autres formules tel le revenu minimum garanti.

Notre point faible, c'est actuellement le secteur social. Il faudrait regrouper les différents volets : services sociaux, famille, solidarité sociale; un ministère du développement social. Il faut également que les différentes institutions apprennent à travailler ensemble, en réseau. Il nous faut des ententes interministérielles fonctionnelles pour intervenir, par exemple, auprès des jeunes (l'école, la commission scolaire, le CLSC, les centres jeunesse). Notre rôle au central, c'est de promouvoir, de soutenir le réseautage au plan local; leur laisser les marges de manœuvre nécessaires, y compris au plan des ressources financières.

Le gouvernement qui nous a succédé a créé de nouveaux programmes plutôt que de laisser plus d'argent aux ménages. Je trouve cela aberrant. Il faut laisser la liberté de choix aux gens.

Concernant l'aide sociale, le dernier budget Séguin ajoute un milliard pour les plus démunis, mais l'électricité, le transport en commun, etc. vont augmenter et ils ne seront pas plus avancés. Je ne pense pas que l'on règle ainsi le problème des démunis. Je n'ai aucun problème à ce que l'on mette plus d'argent pour la santé et les services sociaux. Mais il faut s'assurer que cela est justifié et que ça respecte nos capacités financières. Il faut répondre aux autres besoins en transport, en éducation, en environnement, pour l'immigration, etc. Les arbitrages ne doivent pas être faciles.

Les autres remarques formulées par les répondants touchent la question de l'implication des autres acteurs dans le social et de leurs relations avec l'État.

Au Québec, il y a une certaine reconnaissance du fait que le développement social ne peut pas être l'apanage de l'État seul qui assurerait la redistribution et le règlement des problèmes sociaux. Contrairement au Canada anglais où l'on met l'accent sur le secteur bénévole qui doit ramasser un peu les dégâts

faits par le marché et que l'État ne peut réparer, ici prévaut une autre conception qui fait place à un rôle pour les organismes communautaires dans la livraison de services. Le privé doit lui aussi être impliqué, non pas dans la livraison d'un bon nombre de services, mais dans la formation de la main-d'œuvre par exemple.

Il reste qu'au Québec, l'État est fortement « challengé » en matière de politiques sociales par un mouvement social fort, qui a beaucoup réfléchi, et qui est plus qu'un mouvement advocacé comme dans les autres provinces.

Dans le reste du secteur des affaires sociales, il y a une sorte d'équilibre. C'est un secteur géré curieusement par des institutions d'État et des groupes communautaires. Il faut faire attention pour ne pas écraser ou utiliser ces groupes.

3.3 Dans l'éducatif et le culturel

3.3.1 Les réseaux de l'éducation

Dans cette section, nous introduirons tout d'abord quelques éléments de diagnostic d'ordre général pour nous arrêter par la suite aux problématiques suivantes qui ont fait l'objet de réflexions particulières de la part des interviewés : le décrochage scolaire, la formation professionnelle et le financement des réseaux. Nous terminerons par la présentation de deux défis qui s'ajoutent à ceux reliés aux problématiques précédentes et qui touchent l'intégration des services de première ligne visant les familles et l'ouverture de l'école sur le milieu.

De façon générale, l'éducation est perçue par la plupart des répondants comme ayant été au cours des quatre dernières décennies une, sinon la principale clef de développement de la société québécoise. On souligne entre autres les progrès exceptionnels accomplis en matière d'accessibilité à tous les niveaux, incluant le niveau universitaire.

Une des clefs du développement dans une société moderne, c'est l'éducation. La ré-

forme des années 1960 et l'accessibilité aux études qu'elle a permise, particulièrement aux femmes, nous ont permis de progresser énormément comme société.

Que l'État ait pris ses responsabilités en matière d'éducation a été très positif. L'établissement d'un réseau public d'enseignement a permis de démocratiser l'enseignement. L'Église a fait preuve à cet égard d'un grand réalisme; c'eut été dramatique si elle s'était cramponnée comme en France et qu'elle avait forcé l'État à créer quelque chose de parallèle.

En éducation, mon bilan est assez positif : scolarisation largement améliorée, progrès exceptionnels au plan d'accessibilité aux études supérieures, particulièrement pour les femmes.

L'éducation, c'est une fonction centrale; c'est plus important que la santé. Je déplore parfois le côté un peu monolithique du ministère et le corporatisme des enseignants. Il est important que l'on forme des gens qui sont non seulement habilités à intégrer le marché du travail, mais capables d'esprit critique, d'une pensée individuelle et d'une expression orale et écrite correctes. Mais c'est tout de même incroyable le chemin parcouru en 30 ou 40 ans.

L'éducation, c'est un succès. Le secteur a atteint sa maturité et avec les changements faits récemment – la restructuration des commissions scolaires, par exemple – il n'y a rien qui aille mal. Il y a bien sûr le manque d'argent, mais on a quand même investi 300 millions au cours du dernier mandat.

L'éducation, la vraie patente, elle est là. C'est dans les collèges et les universités que tout le reste se joue : santé, économie, etc. Les jeunes ont la même ferveur qu'on avait à l'université dans les années 1960, même si l'environnement et les enjeux sont différents. Il faut leur donner la chance d'atteindre l'excellence et de bien compétitionner au plan mondial.

L'éducation s'est beaucoup améliorée, on a progressé même si on a souvent emprunté des voies délaissées par d'autres. On connaît des difficultés dans l'implantation de la réforme actuelle et pourtant, elle est intéressante et il y a eu de la consultation là-dedans. Les libéraux avec Reid ont décidé de retarder les choses et on peut se demander pourquoi.

On a des universités qui sont de bon niveau.

Au niveau universitaire, la création de l'Université du Québec a permis de donner accès à des formations de bon calibre dans les régions.

L'Université du Québec, c'est quelque chose d'unique. À Montréal, l'UQAM vient souvent brasser les autres universités par ses interventions plus radicales. C'est un bon modèle.

Je fais un constat assez positif. S'être donné un réseau universitaire décentralisé dans un pays peu peuplé comme le nôtre, c'est un bel effort collectif.

Notre système est intéressant. Je ne suis pas partisane de l'abolition des collèges : compte tenu de notre territoire, ils permettent à des jeunes d'accéder à des études postsecondaires en plus d'offrir des services aux collectivités locales. On a un système qui fonctionne, consolidons-le. On a également un bon système universitaire, présent dans les régions.

Les critiques d'ordre général touchent les contenus de formation qui, pour quelques-uns, seraient trop alignés sur les besoins de l'entreprise alors qu'ils seraient, selon d'autres, le fruit de modes passagères et de choix arbitraires.

L'éducation, ça devrait être le moyen qu'on se donne pour apprendre à vivre ensemble et pour permettre à chacun une vie autonome ; chaque société doit choisir ou distinguer les matières pour lesquelles on veut développer une vie autonome et celles qui sont déléguées à des professions ou des experts. L'éducation est actuellement trop centrée sur la « job » et pas suffisamment sur le savoir. Primaire, secondaire et cégep général de-

vraient viser l'éducation à une vie autonome alors que cégep professionnel et université doivent former aux savoirs délégués.

On a également tendance à aligner la formation sur les besoins des entreprises plutôt que sur le développement des personnes. Au niveau des cégeps, une spécialisation trop forte peut vider les régions.

L'école est trop fermée, trop standardisée; il faudrait intégrer dans l'école des pratiques civiques et citoyennes afin de former des citoyens plus critiques et plus vigilants.

En éducation, ce qui me frappe, c'est l'éternel recommencement : des modes, des espèces d'expériences comme s'il fallait réinventer à chaque fois. C'est fou, il ne peut pas y avoir 1 000 façons d'apprendre. L'histoire est disparue; en français, on délaisse les auteurs pour utiliser les journaux locaux! Ceux qui ont pensé qu'il n'était pas nécessaire de parler anglais sur notre continent seraient passibles de la peine de mort! Je n'ai jamais vu de gouvernement du Québec s'occuper des grandes questions en matière d'éducation (les programmes, les façons d'enseigner) alors qu'en santé, les comités ministériels et le Conseil des ministres s'occupent des moindres détails (les ratios dans les centres d'accueil par exemple). Les problématiques de l'éducation sont moins médiatisées; un enfant qui ne sait pas faire ses tables de multiplications n'en meurt pas. Les élus ont abdicqué. C'est comme si c'était aux professeurs de chaque école à décider comment ils vont enseigner. Les commissaires des commissions scolaires ne se préoccupent, eux, que des équipements.

En matière de décentralisation vers les écoles, on est allés trop loin en touchant le curriculum. Il n'y a pas de raison que celui-ci soit différent d'un endroit à l'autre. Cela n'empêcherait pas les projets d'écoles non plus que les approches pédagogiques différentes.

La question du **décrochage scolaire**, qui toucherait particulièrement les garçons, est perçue comme un problème majeur par quelques répon-

dants. Mais alors que certains en localisent les causes dans l'école, reliant le décrochage à l'échec de l'enseignement professionnel, d'autres y voient davantage un problème de société. Il est enfin un interviewé qui, sans nier le phénomène du décrochage, le ramène à une moindre proportion, tout en insistant sur la faiblesse du taux de diplomation qui lui apparaît constituer la principale difficulté.

Il y a le décrochage, mais c'est davantage relié aux difficultés vécues au niveau des familles.

Ce qui m'interroge beaucoup, c'est le décrochage : c'est inacceptable. Les chiffres, particulièrement pour les garçons, sont effarants. C'est un problème de société : une société qui incite à la consommation immédiate, qui est très permissive et qui se désresponsabilise en s'en remettant à l'école.

L'éducation, c'est la place où les syndicats ont fait la pire « job » : le réseau, le calendrier scolaire, tout est fait en fonction des enseignants, et non pas des enfants et des familles. Contrairement à ce qui se passe en santé, il n'y a pas de disponibilité – essaie de trouver un professeur pour des cours de rattrapage – et pas de relation de confiance. Ça n'a pas de bon sens de continuer de penser que le réseau est adapté tout en ayant presque 50 % des gars qui ne finissent pas le secondaire. Il faudrait que les professeurs se réveillent : ce n'est pas vrai que tous les décrocheurs ont simplement été mal élevés. Il y a quelque chose dans le système qui ne fonctionne pas pour les gars : approche trop intellectualisée, pas assez pratique, manuelle, énergique. Il faudrait par ailleurs un peu plus d'argent pour assurer un équipement correct, en informatique par exemple.

Le problème majeur, c'est le décrochage des gars – les filles décrochent beaucoup moins, ce qui va provoquer des phénomènes sociaux inattendus –, francophones de souche; la majorité des enfants d'immigrants ne décrochent pas. On a accentué ce problème à cause de notre échec dans l'enseignement professionnel. Certains hommes politiques ont joué à

cet égard un rôle absolument délétère : à un moment donné, un des ministres de l'éducation avait décidé qu'il fallait une scolarité exceptionnellement élevée pour pouvoir accéder à la formation professionnelle. Pour des raisons syndicales – il faudrait reconnaître comme professeurs des gens de métier –, on refuse d'offrir des cours de mécanique ou d'électronique qui intéresseraient les gars. Ça n'a aucun bon sens que le tiers des hommes dans une société n'aient pas achevé leur cours secondaire. S'il y a une priorité dans la société québécoise actuelle, c'est celle-là. Or, dans l'opinion publique, personne ne touche à cela.

Il y a eu une grosse évolution en éducation depuis 20 ou 30 ans. Mais il y a des mythes qui ont la vie dure : le taux de décrochage réel, un enfant d'âge scolaire qui n'est plus dans le système, n'est pas de 30 % mais de 16 %. Le problème, c'est qu'une bonne partie des jeunes, 30 %, ne sont pas à la bonne place et n'obtiendront jamais de diplôme. Ça, ça coûte cher. Le problème, c'est le taux de diplomation.

Dans le secteur de l'éducation, la **formation professionnelle** constitue sans doute la problématique qui retient le plus l'attention des interviewés. Ceux-ci dressent un constat d'échec. Les raisons explicatives mises de l'avant vont de la culture qui dévalorise ce type de formation au choix du tout-à-l'école en passant par les règles qui prévalent tout autant dans le milieu de l'entreprise que dans le milieu scolaire. Conséquemment, les remèdes proposés comprennent une révision de ces dernières, et surtout, une ouverture sur le monde de l'entreprise.

L'éducation est peut-être actuellement notre plus grand vecteur d'inégalité. C'est sans doute là le principal défi. La formation professionnelle, ça a été un de nos grands échecs. C'est dommage parce que c'est l'un des moteurs d'une société plus égalitaire que de former dans le respect à tous les savoirs nécessaires aux fonctions à exercer dans une société.

En matière de formation professionnelle, on a fait des erreurs historiquement importantes. On a heureusement commencé à revaloriser cette formation.

Dans la formation professionnelle, on a fait un choix contraire à la plupart et un choix très coûteux : tout se fait à l'école. Et chacun s'est battu pour pouvoir offrir toutes les options dans sa localité; ça a été un peu la même chose avec les constituantes de l'U.Q. et puis les entreprises ne participent pas au financement. Non seulement les jeunes terminent leur formation sans avoir aucune idée de ce qu'est le marché du travail, mais ça coûte cher en bâtisses et en équipement. En plus, il n'y a plus d'adolescents dans cette filière de formation, ce sont majoritairement des adultes. Cela tient en partie à la culture qui fait que les parents dévalorisent la formation professionnelle, mais surtout aux règles de financement. On finance le nombre de diplômés; tu as plus de chances de diplômer un adulte de 27 ans très motivé qu'un adolescent qui a des broches dans le nez! 66 % de la clientèle de la formation professionnelle a plus que le diplôme d'études secondaires. Ce sont des coûts incroyables; le rapport Bédard en a fait la démonstration. Pour en arriver à diplômer plus de jeunes, il va falloir briser avec le parcours unique valorisé : même s'il n'y a que 37 % des jeunes qui vont à l'université, tout est organisé en fonction d'eux.

En formation professionnelle, ça n'a pas changé : toujours la même chicane entre les commissions scolaires et les cégeps. Il y a eu des succès – l'institut de technologie supérieure par exemple –, mais globalement, la formation professionnelle marche mal. Les raisons de cet état de fait : d'abord, notre culture familiale ne valorise pas la formation professionnelle; ensuite, on n'a pas eu les investissements requis pour assurer un équipement adéquat. Pour les stages en entreprise, un des problèmes, c'est que ce sont toujours les mêmes entreprises qui sont sollicitées. Enfin, on n'a pas suffisamment investi en anglais : tu peux être médecin sans être

bilingue, mais tu ne peux travailler dans l'aéronautique sans l'être.

Les gros changements à faire touchent la formation professionnelle et technique. C'est un enjeu important et qui va le devenir de plus en plus. Or, la formation professionnelle, surtout de niveau secondaire, a été un de nos grands échecs depuis les années 1960. L'arrimage entre secondaire et cégep ne se fait pas bien. La proposition Bédard est intéressante, mais j'irais dans le sens inverse : la formation professionnelle aux collèges et la formation générale au secondaire et à l'université : une année de plus chacun. Les entreprises devraient être plus engagées dans la formation professionnelle et technique, mais là, il y a un problème de culture au ministère de l'Éducation : un ministère qui est devenu trop fort et trop fermé et qui prétend être le seul à connaître ça, l'éducation.

Le secteur professionnel doit s'ouvrir au monde du travail. Il faut décloisonner l'institutionnel. Mais le secteur de l'éducation, la CSQ, est très réticent. À la CSN, ce serait plus facile parce que le secteur privé supporte une telle proposition.

Le débat autour de la formation continue est très lourd. C'est une des batailles importantes que l'on mène à la Commission des partenaires du marché du travail. Il faut faire éclater la vision de la formation qui prévaut, ouvrir à la diversité des lieux de formation (la formation en entreprise), assurer la reconnaissance des acquis et des compétences. C'est toute la problématique de l'immigration : on ne reconnaît pas les diplômés des immigrants alors que l'on connaît une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. On a mobilisé tous les partenaires sectoriels et régionaux là-dessus. On est à développer des régimes d'apprentissage complètement en dehors du milieu de l'éducation parce que ce milieu est complètement fermé : ils n'ont pas intérêt à bouger là-dessus et ils sont convaincus qu'il n'y a pas de formation possible en dehors du milieu de l'éducation; ils bloquent tout. Les choses évoluent, mais tellement lentement : cela a pris un an pour qu'Emploi-Québec et le ministère

de l'Éducation commencent à travailler ensemble. En éducation aux adultes, tout est centré sur l'offre; or, pour un adulte, l'acte d'apprendre suppose une décision. Il faudrait donc travailler pour susciter la demande.

En matière de formation professionnelle offerte au niveau secondaire – la formation offerte au niveau cégep a davantage ses lettres de noblesse, c'est le grand mystère : on a fait des campagnes de valorisation, les diplômés ont des perspectives d'emplois intéressantes et les jeunes n'y viennent pas. Cela tient probablement à notre imaginaire collectif qui veut que tu ailles à l'école pour te rendre à l'université, et non pour apprendre un métier. Un métier, ça s'apprend sur le tas. C'est dramatique, car cela conduit les jeunes qui n'ont pas d'intérêt pour les études supérieures à décrocher alors qu'on a un manque de main-d'œuvre qualifiée. On a historiquement choisi un système de formation professionnelle centré sur l'école qui n'est pas nécessairement le meilleur même s'il permet d'éviter des formations trop pointues et non transférables, mais je me demande si on avait vraiment le choix d'un autre système : nos entreprises sont non seulement majoritairement des PME, mais elles n'ont pas une culture de formation et refusent d'allouer des ressources pour ce faire; c'est ainsi que le plan de compagnonnage initié par la SQDM n'a pas fonctionné. De plus, on n'a pas mis en place ce qu'il fallait pour que notre système soit viable : pas de mise à jour en continu des enseignants, salaires non compétitifs avec l'entreprise pour plusieurs filières.

En ce qui concerne le **financement des réseaux**, et à l'exception de l'un d'entre eux, les répondants considèrent que les ressources allouées au secteur primaire secondaire sont suffisantes, et ce, d'autant plus que des gains d'efficacité et d'efficience sont jugés comme étant tout à fait possibles. En revanche, plusieurs constatent un sous-financement des universités et prônent un dégel des frais de scolarité. Il en est par ailleurs quelques-uns qui soulèvent la question du financement des écoles privées en arguant que, à l'instar des écoles publiques à vocation particulière, ces écoles privées conduisent à

un affaiblissement des écoles de quartier, ce qui entraîne des désavantages pour les jeunes de milieux populaires. Mais tous ne sont pas d'accord avec cette position.

L'éducation a actuellement plus que sa part des ressources puisque la population étudiante diminue alors que les budgets n'ont à peu près pas diminué. On a le faux débat sur le gel des frais de scolarité pour les universités. Moi, je casserais ce gel.

En éducation, et de façon comparative, il y a suffisamment d'argent, mais il y a moyen de gagner en efficacité et en efficience. Mais on n'évalue pas nos politiques et nos programmes, c'est dramatique; quand on le fait, ça change les choses. Au niveau universitaire, les budgets croissent de 10 % par année; on est payés au nombre d'étudiants! Les recteurs revendiquent sans cesse, mais en même temps, ils ne veulent pas que l'on touche aux frais de scolarité. Et on ne profite pas de la belle conjoncture qui fait que les finissants sont à peu près sûrs de se trouver un emploi. On devrait s'inspirer de ce que Blair a fait en Grande-Bretagne : aucuns frais durant la scolarité et le remboursement par la suite en tenant compte du revenu.

En éducation, on dépense beaucoup trop – 1,5 milliard de trop par année – et on a un système qui n'est pas performant : taux de diplomation et durée de formation. La formation générale au secondaire est de bonne qualité et les étudiants performant bien dans les concours internationaux. Mais au secteur professionnel, il y a des problèmes majeurs : seulement 50 % à 60 % des étudiants terminent leur cours; 70 % des étudiants sont des adultes dont plusieurs – 50 % du total des étudiants – sont déjà passés au cégep. Tout cela est très coûteux. Et puis le système n'est pas efficient : le secteur universitaire, en plus de connaître des frais de scolarité relativement faibles, a beaucoup de difficulté à rentabiliser des bac qui ne durent que trois ans plutôt que quatre. À l'encontre de ce qui se fait un peu partout ailleurs, les études universitaires ne commencent ici qu'après treize ans de scolarité plutôt que douze.

On a peut-être trop gelé les frais de scolarité. Il faut assurer les équipements nécessaires à la formation de gens de haut niveau capables de compétitionner au plan international. Et puis, il y a la question de la motivation et de l'implication de l'individu : travailler pour payer ses études, cela peut être important à cet égard.

Mais il y a le problème du sous-financement. La formation universitaire, c'est un investissement d'abord individuel. Les gradués vont là où ils le veulent, à l'étranger si ça leur chante; il serait donc normal que les gens paient davantage.

Mais on a reculé sur la question des écoles privées, largement subventionnées contrairement à ce qui se passe ailleurs au Canada. Combiné à la tendance à créer des écoles à vocation particulière – écoles internationales par exemple –, cela mène à un certain abandon des étudiants de milieux populaires qui ont plus de difficultés.

Notre système d'éducation rencontre deux problèmes majeurs qui viennent contrevenir au principe d'égalité des chances. Il y a d'abord son sous-financement; on n'a qu'à voir l'état des livres scolaires! Contrairement à l'école de l'élite, l'école publique coûte cher parce qu'elle commande des interventions particulières auprès de nombreux enfants. Et puis, pour plusieurs raisons, l'école a réclamé plus de ressources au Québec que dans les autres provinces : les frais de scolarité pour le système post-secondaire sont ici beaucoup plus faibles; le nombre de petites écoles, compte tenu de la grandeur de notre territoire et de la faible densité de notre population, est plus important et cela coûte très cher; il y avait un grand rattrapage à faire; on a des coûts de système qui pourraient être regardés de près, le financement des commissions scolaires par exemple. Le deuxième problème, c'est la logique d'éducation à la carte et élitiste qui s'est développée. Sa solution faciliterait d'ailleurs le règlement du problème de financement, car le Québec est beaucoup trop généreux pour le financement de ses

écoles privées. Ces dernières écrèment la population étudiante. Lorsque l'on ajoute les écoles publiques spécialisées (volets international, sport, langue, etc.) dans lesquelles on a introduit la même logique de sélection, on se retrouve avec des écoles de quartier appauvries qui offrent peu de motivation et de stimulation et qui génèrent des coûts additionnels et des taux de décrochage importants.

Le dosage actuel entre le privé et le public me semble bon : ça coûte moins cher à l'État et il y a un secteur témoin qui pousse à l'innovation et à l'amélioration.

Il y a actuellement un bon équilibre entre le privé et le public, à l'exception du secteur collégial où le privé n'existe pratiquement plus; on a fait un véritable massacre. L'apport du privé peut être stimulant et ce n'est pas élitiste de permettre une formation approfondie – à travers l'enseignement international par exemple – pour les futurs leaders.

Selon des répondants, les deux défis suivants s'ajoutent à ceux reliés au décrochage scolaire, à la formation professionnelle et au financement des réseaux : **l'intégration des services de première ligne visant les familles et l'ouverture de l'école sur son milieu.**

L'autre défi touche la décentralisation. Avec la mise en place des Conseils d'établissements, on a fait un grand pas. Les parents participent beaucoup plus qu'avant parce qu'ils ont un pouvoir de décision sur des choses importantes (la répartition du temps entre les matières par exemple). C'est un système unique au monde et on nous l'envie. Bien sûr, on a conservé les commissions scolaires – elles sont un peu inutiles maintenant – et plusieurs de celles-ci n'ont pas soutenu correctement les écoles lors du transfert de responsabilités. Là, il faudrait faire un pas de plus : il faut intégrer les services de première ligne visant les familles autour de l'école. C'est une tendance très forte en Amérique du Nord. C'est la façon de ne pas laisser des jeunes tomber à travers les « craques » du plancher. La vraie ingénierie passerait par là. L'école est la mieux pla-

cée pour assurer l'intégration des services de première ligne : la municipalité est plus pré-occupée par les infrastructures et l'expertise n'est pas là; elle pourrait s'occuper des bâtiments si les commissions scolaires disparaissaient. Ces services seraient alors protégés par les citoyens, et non par l'État seulement; ce serait un changement démocratique considérable. L'école serait responsable des centres de la petite enfance; elle contracterait avec la santé pour la prévention dès le plus bas âge. L'école n'aurait pas à dispenser elle-même tous les services, mais elle en serait responsable et contracterait avec d'autres intervenants. On mettrait ensemble des ressources qui sont forcément complémentaires, mais qui ne se parlent pas. Les ressources financières pourraient provenir de taxes ou des municipalités. Les directeurs d'écoles seraient évidemment responsables et imputables. La formation professionnelle pourrait, elle, être intégrée au plan régional, MRC, et bien branchée sur les agents de développement économique. Peut-être qu'alors les entreprises accepteraient de contribuer à la formation.

Plus largement, l'école est encore trop isolée de sa communauté. On a même de la misère à ouvrir les écoles aux loisirs municipaux, c'est incroyable. À Montréal, les professeurs demeurent en banlieue et sont très peu présents en dehors des heures de classe. Lorsqu'il y a eu des consultations pour donner un plus grand rôle aux comités de parents et diversifier leur composition, les milieux de l'éducation, les syndicats, ont été unanimement contre.

Concluons par une dernière citation qui reprend à sa façon certains défis déjà présentés tout en insistant sur la formation des maîtres et l'engagement de tous les acteurs.

On n'aura pas beaucoup à investir à cause du déclin démographique. Un des grands défis concerne le renouvellement du corps professoral et la nécessité d'assurer une formation adéquate des maîtres. On n'en parle pas assez. D'ailleurs, l'éducation ne fait pas partie du débat public. On parle des problèmes de drogue ou de décrocheurs – un problème so-

cial plus que d'éducation –, mais pas beaucoup de la qualité de l'éducation. Il n'y a plus de débat un peu dogmatique sur l'enseignement privé. Il y a des choses un peu anachroniques comme les commissions scolaires. L'important, ce n'est pas d'avoir des commissaires, mais des directeurs au niveau des établissements, d'impliquer les professeurs et d'associer les parents et les étudiants. Il faut bien sûr assurer le financement des universités et un bon encadrement social aux niveaux primaire et secondaire.

3.3.2 La culture

Tous s'entendent sur la nécessité d'un soutien de la part de l'État, tout en regrettant qu'il ne soit pas plus important. Certains questionnent par ailleurs le partage actuel des appuis qui favoriserait l'industrie culturelle aux dépens des artistes.

L'État doit demeurer un mécène de la culture. On ne connaît pas ici les grandes fondations à l'américaine et on n'a pas connu les princes qui ont soutenu le développement du patrimoine européen. Il y a donc une place pour l'État ici. Il faut par ailleurs s'assurer de modalités de gestion qui permettent l'équité. À cet égard, on a beaucoup amélioré les choses au Québec : ce n'est plus le ministre qui donne les subventions, mais bien un Conseil des arts et des lettres qui le fait selon des critères connus.

Au plan culturel, je suis impressionné par le dynamisme des Québécois en matière de cinéma, de musique, de peinture, etc. J' imagine que les programmes mis en place par l'État ont joué un rôle utile. Ce qui est plus inquiétant et plus désolant, c'est la qualité de la langue du populo : un créole qui est en train d'émerger et que la télévision encourage.

Au plan culturel, il faudrait peut-être supporter un peu plus qu'on l'a fait. Mais on ne peut pas dire que la culture québécoise soit une faillite, au contraire!

La culture, ça a toujours été le parent pauvre.

En matière de culture, on est plus près de la tradition européenne. On pourrait quand même faire plus : on finance les entreprises culturelles, mais il y a moins d'argent pour les musées ou les bibliothèques.

Notre culture est plus ouverte, plus universelle; les affaires à Lepage, les Invasions barbares, c'est à la fois très québécois et universel. L'État doit continuer à soutenir notre exception culturelle. Mais le fait que l'État apporte son appui aux maisons de production plutôt qu'aux créateurs comme il le faisait antérieurement conduit à des abus. Cela m'agace de voir l'État appuyer des entreprises qui appartiennent à de grands conglomérats qui sont déjà rentables et pour des productions très critiquables, des quiz à TVA par exemple.

La politique culturelle n'a pas été essentiellement modifiée depuis qu'elle existe – vers 1970, sous Jean-Paul L'Allier. Ce qu'il fallait trouver, c'est un bon équilibre entre l'appui à la création – qui ne peut vivre, sauf aux États-Unis peut-être, sans le soutien de l'État – et l'appui à la diffusion qui est essentielle pour la création. On a fait des pas. Il faut également assurer l'équilibre entre les régions en matière de dotation d'équipements. On a fait un bon bout à cet égard depuis 20 ou 30 ans par le biais des cégeps et des universités.

L'État a beaucoup misé sur l'industrie culturelle – probablement pour avoir une vitrine pour la société distincte –, mais il y a plus que ça dans la culture. On devrait s'occuper davantage des artistes.

Au plan culturel, l'État a mis en place des dispositifs intéressants qui, même trop faibles, ont donné des résultats : production en matière cinématographique, chanson, scène, littérature. Il faudrait par ailleurs assurer une amélioration de la condition des artistes par une reconnaissance de leur statut.

4 L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF

Nous nous arrêterons ici d'abord à la structure de l'administration publique québécoise dans son ensemble avant de nous pencher de façon particulière sur la fonction publique.

4.1 La structure de l'administration publique

Deux éléments de **diagnostic** ressortent des propos des interviewés : l'administration publique québécoise est trop centralisée, sinon dans sa structure formelle du moins, dans son fonctionnement : ce fonctionnement se fait en silos, les réseaux et même les établissements d'un même réseau étant coupés les uns des autres.

Le gouvernement québécois demeure trop centralisateur, particulièrement vis-à-vis Montréal. Le réseau de la santé demeure également extrêmement centralisé : les administrations hospitalières sont surencadrées aux plans réglementaire et budgétaire et par les conventions collectives.

On a une administration publique décentralisée – pas autant qu'en Suède, mais beaucoup plus qu'en France par exemple – et c'est heureux. Mais c'est trop monolithique; c'est le résultat de conventions collectives négociées centralement. On a mis en place une réglementation abusive : en santé, par exemple, la Loi des hôpitaux contenait 27 articles en 1966; elle en contient aujourd'hui 850. Il faudrait donner plus de pouvoirs et plus de ressources aux instances décentralisées. On a une grosse fonction publique. Il faudrait la diminuer pour s'assurer qu'elle ne remplisse que ses rôles sans envahir ceux des instances décentralisées. Mais l'analyse doit être faite cas par cas.

80 % de la population vit dans les villes. Or, celles-ci n'ont que très peu de pouvoirs et de moyens. Si les provinces ne sont pas assez intelligentes pour répondre à ce problème, il risque d'y avoir contournement de la Constitution.

Nos grands réseaux fonctionnent en silos : il n'y a pas de circulation d'information concernant les meilleures pratiques. De plus, à l'intérieur de chaque réseau, les établissements sont coupés les uns des autres plutôt que d'agir en complémentarité. Il faudrait trouver des incitatifs pour changer cela.

La façon de résoudre les deux problèmes énoncés, le **souhaitable** en quelque sorte, est l'objet d'avis partagés qui se nouent autour de la question de la décentralisation. Certains prônent une décentralisation plus ou moins importante vers les municipalités ou les MRC en soulignant parfois les obstacles à vaincre – le principal étant selon plusieurs l'attitude du gouvernement fédéral – ou les conditions de réalisation.

Il y a passablement de subsidiarité au Québec. On pourrait par ailleurs accorder plus de capacités aux municipalités, élargir leur pouvoir de taxation. Cela pourrait commencer avec le fédéral qui, plutôt que d'envahir le champ de compétences provincial, devrait laisser des points d'impôts ou des taxes à la province. L'autorité qui est la plus proche de ce qui se réalise a des chances d'être celle qui voit le plus clair; et si elle est obligée de demander la contribution des contribuables, elle risque de bien surveiller l'utilisation qui en sera faite.

Il serait souhaitable que l'on décentralise vraiment vers les MRC : il pourrait y avoir dans chacune un Conseil des élus (maires), un préfet élu et une assemblée des députés – tout cela garantissant l'imputabilité –, avec une participation de la société civile; on devrait leur accorder des enveloppes après qu'elles aient fixé leurs priorités et défini leurs axes de développement. On pourrait également créer des gouvernements régionaux qui assujettiraient les fonctionnaires. Il ne resterait alors plus à Québec que quelques ministres et le premier ministre. Mais les ministres et les fonctionnaires vont résister à cela, surtout les fonctionnaires.

On pourrait intégrer davantage les choses et au plus proche (MRC et grandes villes) : ceux-ci pourraient gérer non seulement les

services de proximité, mais également les équipements et l'aménagement des infrastructures. Cela forcerait les débats : les gens cesseraient de se voir à travers Québec ou Montréal et devraient définir de façon réaliste leurs priorités. Mais cela ne saurait être fait uniquement par les élus; il faut que tous les points de vue puissent s'exprimer. Cela créerait bien sûr de la diversité, et pourquoi pas! Les ministères conserveraient évidemment la responsabilité de la définition des orientations nationales, de la péréquation et de la gestion des établissements surspécialisés. Bien sûr, ce modèle-là est impensable dans le cadre fédéral actuel où l'on est « sur » et mal gouvernés.

Il est important d'avoir un intermédiaire administratif entre l'État et les établissements. Dans le secteur de l'éducation, et compte tenu de notre tradition, les commissions scolaires font bien l'affaire. En santé, il faudrait cesser de changer les structures; la transformation des régies régionales en agences semble un peu d'ordre cosmétique. Pour le reste, des programmes relativement mineurs touchant les infrastructures, les transports et la sécurité publique, il faudrait décider du niveau vers lequel décentraliser. Compte tenu entre autres de l'intérêt que des instances décentralisées s'autofinancent tout au moins en partie, les MRC semblent préférables aux régions. Les CRÉ, par exemple, peuvent servir de forums régionaux permettant de discuter des grandes orientations, mais ils devraient laisser les autres niveaux gérer.

Je suis un partisan de la décentralisation, mais je ne crois pas qu'il soit souhaitable de créer 17 gouvernements régionaux puissants. Les MRC sont plus intéressantes, mais il faudrait s'assurer que leur taille leur permette d'assumer des responsabilités. Quant à la définition de ces responsabilités, il faudrait que ce soit les gens qui se prononcent à travers la démocratie régionale. Et puis il y a bien sûr le problème de la concurrence du fédéral.

Moi, je suis un régionaliste. Nos régions, qui sont bien sûr différentes des régions françaises par exemple, sont la base de notre déve-

loppement. Il faut réussir à aller chercher toutes les forces vives de chaque région et éviter les compétitions malsaines. Chaque région doit être consciente que son développement concerne l'ensemble du Québec. Reste la question de la configuration ou de l'organisation territoriale qui va probablement évoluer rapidement après la fusion des grandes villes.

Dans le secteur de l'éducation, si les bureaux régionaux du MEQ encadraient les écoles aux plans des programmes et des politiques éducatives, on pourrait toujours confier certaines responsabilités (transport scolaire, entretien des bâtiments) aux municipalités; mais il faudrait leur en fournir les moyens sinon, à Montréal, les écoles risqueraient de se retrouver dans le même état que les routes. Les municipalités pourraient alors s'assurer que des équipements tels les équipements sportifs et les bibliothèques soient mis au service de la collectivité.

Il est évident que l'on a un État très centralisé. Mais je n'ajouterais pas d'autre niveau, des gouvernements régionaux par exemple : on en a déjà plusieurs (fédéral, Québec, municipalités) et je ne pense pas que l'ajout d'un autre étage de politiciens et de fonctionnaires règle quoi que ce soit. On pourrait peut-être accorder un peu plus de pouvoirs aux MRC, mais pas trop. Dans le secteur de la santé, on devrait créer une espèce de régie comme l'ont proposé Clair puis Levine. Cette organisation para-étatique devrait par ailleurs avoir des antennes régionales munies de pouvoirs importants. Moi, j'aimais beaucoup les régies régionales première mouture. On ne peut tout régler depuis Québec pour un système aussi énorme.

Dans le domaine du logement, on a un appareil fédéral (la Société canadienne d'hypothèque et de logement) qui est très centralisé et un appareil provincial (la Société d'habitation du Québec) qui intervient par les offices municipaux d'habitation et qui a donc un fonctionnement plus décentralisé. On pourrait décentraliser davantage pour certains aspects : le développement du logement ou la gestion budgétaire par exemple, pour laquelle il y a

un contrôle non seulement double, fédéral / provincial, mais très souvent inutile. Il est par ailleurs essentiel de conserver certaines normes nationales concernant le niveau des loyers ou les règles d'accessibilité par exemple.

Dans sa volonté de réduire la place de l'État, le gouvernement actuel semble favoriser la décentralisation. Ils ont créé les CRÉ, mais l'argent vient toujours de Québec. Le véritable virage consisterait à ce que les municipalités locales assument elles-mêmes les coûts des services régionaux, ce pour quoi il faudrait leur accorder de nouveaux champs de taxation.

Mais le problème majeur pour une réelle décentralisation des services de première ligne, par exemple, demeure l'intrusion du fédéral qui menace l'État québécois. C'est ce pourquoi nous avons arrêté le débat sur la décentralisation après avoir perdu le dernier référendum.

Il y a certaines choses que l'on pourrait décentraliser vers les MRC (services de proximité) ou les régions (développement, planification, coordination) et qui seraient probablement mieux gérées. Mais compte tenu de la lutte d'influence avec le fédéral, il y a le danger d'affaiblir le gouvernement québécois par la décentralisation. L'accession à la souveraineté impliquerait bien sûr une décentralisation importante vers les municipalités et les régions.

Depuis les années 1960, années au cours desquelles les hauts fonctionnaires étaient des entrepreneurs complices des politiques, la fonction publique s'est beaucoup bureaucratifiée. La décentralisation apparaît une voie intéressante, pour autant que l'on définit clairement les objectifs à atteindre en laissant le choix des moyens. Mais il y a deux obstacles majeurs à la décentralisation : les syndicats, qui sont tout-puissants, sont des organismes centralisés et centralisateurs; la technologie qui pourrait théoriquement soutenir une décentralisation mais qui n'est pas encore assez maîtrisée pour ce faire. Par ail-

leurs, il ne faut pas oublier notre petite taille comme société : 17 régions, une centaine de MRC, ça devient un peu ridicule. Mais là-dessus, il faut se donner une bonne stratégie. Ainsi, pour la fusion des grandes villes, qui était tout à fait souhaitable, on a voulu tout faire en même temps. Il y a eu perte de temps et de ressources.

D'autres interviewés se montrent beaucoup plus réservés face à la décentralisation, insistant sur ses limites et les dangers qu'elle recèle.

La décentralisation, c'est sans doute plus facile dans le secteur de l'éducation que dans la santé, où tu ramasses les factures au bout. Une véritable décentralisation vers les régions, tout envoyer au local, je n'y crois pas. Ça ne marcherait pas; c'est un discours un peu simpliste. Il faut garder un équilibre entre centralisation et décentralisation.

Notre système est généralement correct. Les municipalités sont là pour les services de proximité : eau potable, égouts, transport en commun, etc. Il y a beaucoup de décentralisation vers les commissions scolaires, les cégeps, les universités, les hôpitaux, etc. Il y a assez de problèmes à l'intérieur de chacune de ces structures que je ne pense pas qu'il faille les remettre en cause, ainsi de l'existence des cégeps.

La décentralisation, il y a un peu un rêve en couleurs là-dedans. On ne peut tout décentraliser. On n'a qu'à penser au zonage agricole, pour lequel c'est impensable.

Montréal s'occupe du bien-être social, mais c'est un anachronisme : tout, un montant qui doit avoisiner le milliard de dollars, est financé par Québec. Les villes n'ont pas de sources de financement appropriées.

Le rôle des municipalités, des élus, dans le développement économique, social et culturel, comporte de sérieuses limites : compétition malsaine (parcs industriels comme source d'impôts fonciers) manque d'instruments et d'incitatifs : ta création d'emplois ne va pas te rapporter une partie des économies

réalisées à l'aide sociale; manque de volonté en matière de logement social par exemple; impossibilité de réaliser correctement les arbitrages,; etc.

La relation entre Québec et les municipalités est une relation entre élus. Dans un contexte de délégation de services, cette relation poserait question, mais il n'y en a pas. Un des problèmes fondamentaux concerne les infrastructures : depuis 40 ans, on a été incapables de faire face aux problèmes de transport de la région métropolitaine. Sauf exception, les ministres responsables ne connaissaient pas Montréal. Il faut que Québec en assure le financement à même les impôts et il faudrait un lieu décisionnel qui mette à contribution les maires. En matière de services sociaux, pour lesquels Montréal présente aussi une situation particulière de par l'ampleur des problèmes, le financement doit être assuré par Québec. Envisager une décentralisation au plan local de l'administration de ces services peut être intéressant – plus il y a de pouvoir discrétionnaire, mieux c'est fait –, mais cela soulève la question du danger d'arbitraire.

Dans le secteur de l'éducation, il n'y a pas grand-chose à toucher pour l'instant. La question des commissions scolaires se pose, mais il faut un palier intermédiaire pour la gestion de l'équipement et du personnel. Cela pourrait être fait par les MRC. Dans le secteur de la santé, là il y a beaucoup à faire en matière d'organisation et de gestion. En matière de décentralisation, on n'a pas avancé depuis la création des MRC. La décentralisation vers le local ou le régional, c'est une très belle idée, mais le déséquilibre dans l'occupation du territoire pose de sérieuses limites : avec une véritable décentralisation, le pouvoir transiterait de Québec vers Montréal avec un affaiblissement de la capacité d'appuyer les autres régions. De plus, il n'y a pas beaucoup de régions qui ont une masse critique; enfin, si l'on donnait par exemple des royautés aux régions, qu'arriverait-il de celles qui n'ont pas de ressources naturelles?

Quelques répondants souhaitent pour leur part que l'on accorde la priorité à l'autonomie de ges-

tion des établissements des réseaux et à l'intégration des services de première ligne plutôt qu'aux changements de structures.

On pense souvent régler les problèmes par des changements de structures. Mais le véritable changement consisterait à accorder aux établissements plus d'autonomie, d'autorité de gestion. Actuellement, comme les règles sont définies par le central, les gens ne s'en sentent pas responsables et essaient de tout faire pour passer à côté.

Du côté de la santé, les deux ou trois premières années du virage ambulatoire, on a réussi à faire que certaines régions se prennent en charge, qu'elles fassent elles-mêmes leur arbitrage plutôt que d'en demander toujours plus. Cela implique par ailleurs que chaque région soit assurée de sa juste part. Monsieur Couillard est en train de terminer la réforme : la mise en place d'une première ligne intégrée qui assure accessibilité et continuité, pour autant que l'on évite que les gros hôpitaux spécialisés phagocytent tout le reste du système. La prochaine étape consistera à relier cette première ligne aux autres réseaux (le scolaire et le municipal) et groupes d'acteurs (les développeurs socio-économiques). Je ne crois pas qu'il faille utiliser une réforme des structures dans cette nouvelle phase : on a sorti tout le jus que l'on pouvait sortir d'une telle approche, qui comporte par ailleurs des risques importants. Il faudrait procéder par innovation.

La vraie ingénierie consisterait à briser les silos et à assurer l'intégration, la complémentarité et la continuité des services. Il y a plusieurs modèles qui se sont développés en Amérique du Nord, mais l'école pourrait être le lieu d'intégration; les municipalités n'ont pas l'expertise et sont préoccupées d'abord et avant tout par les infrastructures. L'école serait responsable, ce qui ne veut pas dire qu'elle dispenserait elle-même tous les services. Elle pourrait contracter avec la santé par exemple pour tout ce qui concerne la prévention, etc. La municipalité pourrait, elle, administrer les bâtiments. Au niveau régional ou sous-régional, commissions scolaires et cé-

geps pourraient être intégrés et assurer la formation professionnelle et technique. De tels changements permettraient une véritable subsidiarité et une double imputabilité. Cela conduirait à une véritable décentralisation et l'État pourrait se recentrer sur ses fonctions de base : au Québec, on a créé beaucoup de lieux de pouvoir, mais sans jamais leur accorder de réels pouvoirs. Si Québec ne le fait pas, il y a le danger que le fédéral s'immisce de plus en plus en fournissant des moyens aux municipalités par exemple. Décentralisant véritablement, Québec conserverait la maîtrise du jeu.

4.2 La fonction publique

Les propos des répondants sont ici regroupés sous cinq rubriques selon qu'ils touchent le processus décisionnel, la relation entre le politique et l'administratif, le niveau de compétence et l'éthique, les modes de fonctionnement ou la relation avec les groupes de la société civile et les citoyens usagers.

4.2.1 Le processus décisionnel

Mis à part deux remarques d'ordre général soulignant l'une l'aspect satisfaisant et l'autre le caractère très centralisé du processus décisionnel qui prévaut dans la fonction publique, les commentaires des interviewés portent essentiellement sur la faiblesse de l'analyse prospective et le manque de cohérence ou d'intégration des politiques et des programmes.

Le processus décisionnel est satisfaisant : il permet de traiter correctement les questions, d'obtenir le point de vue de chacun et de ne pas avoir de mauvaises surprises.

Avec l'abolition du Conseil législatif qui remplissait des fonctions de révision des textes de loi et de relation avec les grands lobbys, le processus décisionnel est devenu extrêmement centralisé autour du premier ministre.

Le problème majeur, c'est qu'il n'y a pas d'anticipation des phénomènes avec lesquels nous allons être aux prises, et par conséquent, aucune préparation. Au-delà des par-

tis, qui sont centrés sur le court terme, c'est à l'État d'établir l'agenda.

On n'a pas d'appareil de réflexion.

Concernant l'élaboration des politiques, c'était beaucoup plus facile dans les années 1960 et 1970 : comme on avait à faire du rattrapage, il s'agissait de regarder autour pour trouver un modèle à imiter. Au cours des années, il y a eu des efforts pour développer, autour du Comité des priorités par exemple, une capacité de prospective, mais ils ont toujours avorté. Mais c'est la même chose partout. Il y a bien des ministères des Finances qui en font un peu, mais toujours exclusivement sous l'angle des finances publiques. Il y a parfois des institutions péripubliques qui tentent de développer de la prospective touchant la société dans sa globalité.

Ce qui manque à notre fonction publique, c'est la capacité d'intégrer les connaissances; on a des manques au plan de la capacité d'anticipation et ça, il n'y a personne d'autre capable de faire ça dans une société. C'est à l'appareil gouvernemental de définir et de proposer un cadre, de le vendre, de le légitimer et de l'ajuster. Si on était mieux équipés là-dessus, on serait plus sécurisés face aux régions. L'État devrait intervenir moins sur le plan des opérations et agir davantage au niveau stratégique. Notre gouvernement est mal équipé pour faire de la prospective. Il faudrait développer les capacités des ministères. Il ne s'agit pas de faire de la recherche, quoiqu'il faille parfois le faire pour des raisons de substitution, absence de recherche dans certains secteurs pointus, ou de confidentialité dans des domaines de décision stratégiques. Il faut travailler en collaboration avec les centres de recherche et le privé en se rappelant que le gros du financement vient du fédéral. On a facilité la création de centres, d'instituts, et on les a mis en réseau, ce qui est excellent. Mais pour que le gouvernement œuvre en collaboration avec ces autres acteurs, il faut avoir dans les ministères des chercheurs d'expérience capables de dialoguer avec les chercheurs, de proposer des orientations et d'interpréter les résultats; je

rêvais d'un processus où tout projet soumis pour décision au Conseil des ministres aurait d'abord été analysé par un groupe d'experts. Nous n'avons plus ce genre d'experts au gouvernement; il ne reste que des techniciens, et non des chercheurs. C'est d'autant plus important que le politique tend spontanément à se centrer sur le court terme et que les groupes ou les lobbys qui interviennent le sont également.

Comme fonction publique, c'est notre responsabilité de savoir anticiper les changements à venir et de proposer un positionnement stratégique. Pour le faire, il faut que les ministères et le gouvernement aient de bonnes équipes de recherche et de planification. Ces équipes avaient été fortement diminuées dans les années 1980, 1990. Mais on a pu améliorer un peu les choses en profitant de la Loi sur l'administration publique et de ses exigences en matière de planification stratégique.

Je ne m'attends pas à ce que les fonctionnaires développent leurs capacités stratégiques; c'est au politique à avoir ce genre de grandes réflexions.

Un des problèmes majeurs concerne l'absence de continuité, chaque nouveau gouvernement cherchant à se démarquer du précédent et faisant abstraction de ce qui s'est fait avant. L'autre problème, c'est que le gouvernement agit à la pièce, chaque ministre conduisant des réformes dans son domaine sans se préoccuper des autres et sans qu'il y ait concertation.

C'est Coulombe qui, le premier, a proposé la création de comités ministériels, ce qui s'est réalisé sous le gouvernement Lévesque. En général, le Comité des priorités n'a pas donné grand-chose, sauf sous Parizeau puis sous Bouchard. Dans ce dernier cas, il est peut-être même allé trop loin; il a en tous les cas soulevé la résistance des ministres. Cela est important, car il faut une direction, un enlèvement au niveau de l'État qui doit s'incarner dans le premier ministre et quelques personnes près de lui dont le secrétaire général.

C'est celui-ci qui doit s'assurer que les sous-ministres gardent bien en tête les orientations gouvernementales comme le premier ministre doit le faire avec les ministres. Cela seul peut garantir une relative cohérence gouvernementale, étant entendu que chaque ministère ayant sa mission propre, il ne faut pas uniformiser.

Un de nos problèmes majeurs – on est un peu « République de bananes » en cela! – est le fait que nos sous-ministres bougent beaucoup trop rapidement, plus vite que les ministres, et qu'ils n'ont donc pas le temps d'implanter des choses dans leur ministère. L'autre problème majeur a trait à l'absence de structures d'intégration des politiques et des programmes. Sauf en 1976, avec l'arrivée au pouvoir d'un parti programmatique composé d'un grand nombre d'intellectuels, et dans la deuxième moitié des années 1990 où le Comité des priorités assurait une impulsion centrale, notre fonction publique n'a pas eu comme tradition de fonctionner de haut en bas, avec une boîte de planification centrale par exemple. Les projets remontent depuis les ministères. Cela n'est pas une mauvaise façon de faire, les ministères étant plus près du monde. Mais pour que cela fonctionne, il faut des lieux de coordination tels les comités ministériels qui ont historiquement joué à cet égard un rôle très utile et non pas, comme l'aurait voulu le Trésor, un rôle de contrôleur, de mini-Trésor.

4.2.2 La relation entre le politique et l'administratif

Dans l'ensemble, et même si elle peut varier d'un gouvernement à l'autre, cette relation est jugée comme étant saine, surtout lorsqu'on la compare avec celle qui prévaut dans la fonction publique fédérale. Certains relèvent par ailleurs une certaine politisation de la haute fonction publique qui se serait affirmée, pour les uns, depuis 1976, pour d'autres, depuis le milieu des années 1980.

Le politique et l'administratif travaillent bien ensemble sans se doubler.

La collaboration des hauts fonctionnaires et des cadres est excellente.

On a la chance d'avoir dans notre fonction publique des gens préoccupés et dédiés au service public. Ces gens acceptent que ce soit le politique qui décide des orientations stratégiques, ils conseillent et ils instrumentent.

On a fait des progrès majeurs quand on a cessé de congédier les hauts fonctionnaires avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement. Ça nous a permis d'avoir de grands commis de l'État de grande qualité. Il faut conserver la non-partisannerie. Il y a bien sûr le problème des tablettés, mais la permanence d'emploi est aussi une bonne chose. Il y a sans doute des fonctionnaires qui ne font pas grand-chose à certains moments de l'année, mais on ne peut plaquer cette image sur tous les fonctionnaires.

On a d'excellents gestionnaires publics : des gens très compétents, très dédiés et qui ont choisi d'être fonctionnaires. Mais ils en mènent parfois un peu trop large. Et puis la mobilité des sous-ministres entraîne une mauvaise utilisation de l'expertise et un manque de continuité.

Au cours des dernières années, sous le gouvernement péquiste – et les vieux m'ont dit que c'était l'approche péquiste traditionnelle – la frontière entre le politique et l'administratif est devenue de plus en plus ténue, le cabinet cherchant à pénétrer partout. Avec le gouvernement libéral – et, là aussi, les vieux disent que c'est dans la tradition libérale –, on ne sollicite plus mes conseils et il y a une coupure avec le politique.

La relation entre le politique et l'administratif dépend beaucoup des ministres et des gouvernements. Il est évident qu'un nouveau gouvernement peut se faire bouffer par sa machine administrative.

Cela n'est pas facile pour un ministre de contester son sous-ministre, mais moi, j'ai eu la chance d'en avoir de bons.

Notre haute fonction publique provient encore majoritairement de l'interne : les conditions offertes n'attirent pas les gens compétents de l'externe et puis, la gestion gouvernementale étant un business fort différent de la gestion du secteur privé, on ne passe pas facilement d'un à l'autre.

La relation entre le politique et l'administratif est toujours tendue lors d'un changement de gouvernement. Monsieur Bourassa souhaitait que l'on évite les vendettas. Après un certain temps, les ministres laissent tomber leur méfiance et se rendent compte que la haute fonction publique québécoise est non seulement compétente, mais loyale au gouvernement. Dans 20 % des cas peut-être, il y a un problème avec les cabinets (les chefs de cabinets) qui, convaincus de leur expertise, prétendent remplacer le sous-ministre. L'indépendance et la permanence de la fonction publique sont à mes yeux non négociables. Compte tenu de l'alternance que l'on a connue au Québec, on est loin de la situation fédérale où les hauts fonctionnaires sont des militants libéraux.

L'équilibre entre les pouvoirs politique et administratif est beaucoup plus sain à Québec qu'à Ottawa : à Ottawa, une capitale coupée du monde réel, les députés ont très peu d'emprise sur une machine très lourde qu'ils connaissent très peu. Convaincue qu'elle sait mieux que n'importe qui ce qui est bon pour le pays, la haute fonction publique fédérale a beaucoup d'emprise sur les orientations de l'État et il y a une espèce de collusion entre elle et le Parti libéral du Canada.

On a un bon équilibre entre le politique et l'administratif, bien meilleur que celui que l'on trouve au fédéral. C'est sans doute un peu le fruit de nos règles encadrant le financement des partis : les ministres sont moins impliqués dans l'attribution de contrats en reconnaissance de services rendus. D'ailleurs, les ministres ne s'ingèrent pas ou très peu dans la gestion quotidienne. Par contre, ce sont les ministres qui arrêtent les décisions politiques. Il n'y a pas chez nous de comités de fonctionnaires miroirs des comités ministériels et

ce sont donc des ministres et non des fonctionnaires qui procèdent aux arbitrages.

Notre fonction publique est beaucoup moins puissante vis-à-vis les politiciens que ne l'est celle d'Ottawa.

À Ottawa, ce n'est pas le politique qui dirige, mais l'appareil de la fonction publique. Les ministres devraient diriger, mais Ottawa est loin du public, loin de l'imputabilité. Je crois que c'est différent à Québec. Je suis allergique aux fonctionnaires militants d'une cause : ils doivent être des serviteurs de l'État, et non des militants.

Une des grandes transformations de notre fonction publique est intervenue au milieu des années 1980 lorsque Bourassa – c'est Roch Bolduc qui a initié cela – a introduit la notion de sous-ministres à contrat. Il y a eu depuis une certaine politisation de la haute fonction publique. C'est bien sûr normal que les principaux décideurs soient à l'aise avec les politiques d'un gouvernement. Mais on a un problème institutionnel; aux États-Unis par exemple, le président nomme qui il veut, mais il doit obtenir l'accord du sénat. Chez nous, on a mis en place un certain régime d'imputabilité, mais celui-ci est mal encadré.

La relation entre le politique et l'administratif a beaucoup changé depuis 1976 avec la venue de gouvernements qui se distinguent nettement au plan idéologique. Les changements de gouvernement entraînent dorénavant des changements de hauts fonctionnaires; c'est normal et cela n'empêche pas d'avoir une haute fonction publique de qualité.

4.2.3 Le niveau de compétence et l'éthique

À l'exception de l'un d'entre eux selon lequel la fonction publique n'a pas su retenir les gestionnaires les plus compétents, les répondants reconnaissent la compétence des fonctionnaires de tous les niveaux.

Notre fonction publique a beaucoup vieilli et pas nécessairement très bien. Dans les années 1960-1970, notre fonction publique était

un modèle de compétence. C'est fondamental parce qu'entre les idées d'un ministre (idées qui lui viennent du public par le truchement de la société civile) la fonction publique, c'est pas dans sa nature de bouillonner d'idées, et un projet réalisable, il y a des fonctionnaires. Or, on n'a pas été capables de retenir ou de recruter du personnel cadre de qualité parce qu'on les paie mal. Par crainte des négociations collectives avec le Front commun, et pour ne pas donner un mauvais exemple, on a bloqué les salaires et les avancements d'échelon des cadres et des hauts fonctionnaires. C'est comme ça que l'on a perdu les meilleurs. L'autre erreur, et peut-être la plus grande que l'on ait commise lors de la Révolution tranquille, c'est de ne pas avoir suffisamment mis l'accent sur la gestion : la promotion était assurée aux conseillers-cadres qui intervenaient auprès des ministres en matière d'élaboration de politiques sans que l'on accorde aucune espèce d'importance aux bons gestionnaires.

On a une fonction publique extrêmement compétente et dévouée dont la loyauté va d'abord à la mission. Notre grand problème, c'est que ce sont les employés qui supportent l'administration, et non pas l'inverse. Du plus bas niveau jusqu'au plus haut, les gens portent la fonction publique à bout de bras et celle-ci réagit comme si elle n'avait aucune responsabilité à l'égard de ses employés. Les gouvernements ne réalisent pas que c'est la fonction publique qui maintient l'État.

Contrairement à beaucoup d'autres dans mon milieu, je suis très positif face à la fonction publique : les gens y travaillent et je ne suis pas sûr que l'on puisse aisément couper un poste sur deux.

Dans l'ensemble, la fonction publique est très professionnelle et elle n'est pas pléthorique.

Contrairement à ce que l'on peut penser, ils sont complètement dédiés et très disponibles.

En termes d'efficacité et de performance, on n'est pas si mauvais dans l'ensemble quand on se compare à d'autres.

L'État québécois a assumé de nombreuses fonctions et les a relativement bien remplies.

L'honnêteté et la probité de la fonction publique sont unanimement reconnues par les répondants.

Concernant l'éthique, j'ai une très haute estime pour notre fonction publique.

La mise en place d'une fonction publique compétente et intègre est une des deux réalisations fondamentales de la Révolution tranquille, l'autre étant la réforme scolaire. Auparavant, régnaient l'arbitraire, le patronage et la corruption. Le changement démarre avec Antonio Barrette, la réforme du Code du travail, et s'accélère sous Lesage.

L'éthique n'est pas une question de système, mais de volonté et d'atmosphère créée par le premier ministre. Au Québec, et depuis les années 1960, il n'y a pas eu de problème.

Notre appareil gouvernemental fonctionne de façon assez rigoureuse aux plans de l'honnêteté et de l'éthique.

La fonction publique est d'une probité et d'une éthique inégalées par le secteur privé. Par ailleurs, je ne suis pas sûr que le mode actuel de vérification soit la meilleure façon d'exercer la vigilance; l'effet semble beaucoup plus créer du cynisme.

On a une fonction publique très propre, mais la transparence n'est pas toujours très présente.

4.2.4 Les modes de fonctionnement

Selon plusieurs répondants, la fonction publique s'est non seulement bureaucratisée, ce qui apparaît à certains comme étant plutôt normal, mais elle souffre d'une hypercentralisation et d'une absence de culture d'innovation et de formation.

C'est technocratique, bureaucratique, mais est-ce que cela peut être autrement? La bureaucratie, c'est lourd, mais en même temps, c'est ce qui met un peu à l'abri des intrusions

de toutes sortes et de l'arbitraire; c'est ce qui donne une stabilité à l'appareil d'État.

Historiquement, le point tournant dans la gestion de la fonction publique a été la création du Conseil du trésor par la Loi de l'administration financière de 1971. Le Conseil, c'est la clef de voûte de notre fonction publique. Évidemment, ils ont mauvaise réputation; c'est tant mieux, cela signifie qu'ils font leur « job ».

Notre fonction publique s'est bureaucratisée, cela signifie moins de dynamisme, moins d'innovation. Le talent y étant moins bien rémunéré, la fonction publique a une force d'attraction moins grande. Mis à part quelques-uns, les hauts fonctionnaires n'exercent pas leurs fonctions sur un mode entrepreneurial. Le tournant s'est opéré autour des années 1980 : crise économique et financière, et ce, d'autant plus que les marges de manœuvre avaient été largement utilisées depuis 20 ans; essoufflement dans plusieurs secteurs; fin de la complicité entre les politiques et les administratifs avec l'arrivée au pouvoir en 1976 d'un parti plus idéologique qui a pris ses distances face à la haute fonction publique; accession plus tardive à des postes de haut niveau (45 ans par rapport aux 35 ans antérieurs) et par conséquent moins de dynamisme et d'innovation. Mais cette bureaucratisation était inévitable et normale.

Notre administration est soumise à beaucoup de contrôle et de redditions de comptes. La marge de manœuvre de nos directions régionales et de nos établissements est mince. On a un modèle très centralisé et il y a beaucoup de chefs pour le nombre d'indiens. Notre système de responsabilité ministérielle incite à cela, mais on pourrait avoir des balises un peu plus larges.

J'ai beaucoup moins de pouvoir et de marge de manœuvre aujourd'hui qu'au moment où je suis arrivé dans la fonction publique. Malgré tous les discours, les contrôles se sont resserrés et on est devenus des répondants de questionnaires et des applicateurs de politiques.

Le secrétariat du Conseil du trésor a tout bouffé, approvisionnement, ressources informationnelles, ressources humaines, etc. Ça n'a pas de bon sens que de faire relever la gestion des ressources humaines du contrôleur financier. Il en est de même pour la réforme : comment le contrôleur et régulateur en chef pourrait-il être un leader en matière de réforme?

La fonction publique est un peu sclérosée. Il y a des hommes et des femmes de grande valeur, mais pas assez. Le métier de fonctionnaire a été dévalorisé. Et, contrairement à ce qui s'est passé dans le secteur privé, les syndicats de fonctionnaires n'ont pas été des forces de progrès, n'ont pas été proactifs, mais se sont contentés de défendre les droits acquis. On attire donc des gens qui sont peu créatifs parce qu'on ne leur offre pas d'espace de création. De plus, on demande aux fonctionnaires d'accomplir des tâches de plus en plus complexes, mais sans leur offrir la formation nécessaire.

Notre fonction publique n'a pas une culture de la formation. C'est peut-être dû au fait que les hauts fonctionnaires de la génération précédente ont commencé leur carrière au plus haut niveau et ne sentaient pas le besoin d'une formation continue.

L'État a beaucoup de difficultés à faire à moindre coût. La gestion n'est pas une préoccupation et les élus refusent de déléguer, ce qui fait que les décideurs changent constamment. Il faudrait gérer notre système de santé comme on gère Hydro-Québec : laisser les experts gérer dans la continuité.

Les interviewés s'entendent sur la nécessité de poursuivre les efforts de modernisation de la fonction publique : mettre l'accent sur la gestion par résultats et, par conséquent, donner plus de marge de manœuvre aux opérationnels; accélérer la mise en oeuvre du gouvernement en ligne et, plus largement, mieux intégrer les services et développer le réseautage; profiter des départs à la retraite pour revoir l'effectif.

Sous l'ancien gouvernement, il y a eu un effort de fait pour moderniser notre fonction publique en mettant l'accent sur la gestion par résultats. On a pris du retard à cet égard : on est restés bureaucratiques et on ne met pas en valeur tout le potentiel de notre fonction publique. Il faudrait cesser de gérer par normes, apprendre à gérer par objectifs et à tabler sur l'initiative. Cela implique bien sûr des mécanismes d'imputabilité. Il faudrait, entre autres, que l'Assemblée nationale joue son rôle de contrôle de l'administration.

C'est inimaginable le peu de responsabilités que démontrent les députés concernant leur rôle en matière de contrôle de l'administration : en commission parlementaire, on questionne des détails sans soulever les questions de fond, tout au moins pour ce qui concerne la santé et l'éducation.

Il serait souhaitable qu'il y ait plus d'organismes dans notre fonction publique afin de donner plus de marge de manœuvre aux opérationnels. J'ai longtemps résisté à cette idée parce que, contrairement aux ministères qui sont surcontrôlés, les organismes ont toujours été souscontrôlés, les ministres refusant que leurs sous-ministres interviennent et les cabinets n'ayant ni le temps ni les compétences pour assurer un bon suivi. Dans la mesure où l'on précise orientations et objectifs, et où l'on définit des indicateurs permettant de mesurer la performance, on peut laisser beaucoup de marge de fonctionnement aux organismes, à l'exception des règles d'équité permettant d'éviter le favoritisme qui, elles, doivent s'appliquer. Auparavant, j'étais d'avis qu'il était préférable de conserver les unités opérationnelles dans les ministères pour les autres raisons suivantes : un organisme a toujours tendance à s'équiper de tous les services de soutien, ce qui coûte très cher. L'idéal serait de créer un organisme qui offrirait des services de soutien communs contre rémunération, mais ça, on n'est pas arrivés à le faire; de nombreuses unités opérationnelles n'ont pas la taille suffisante pour être transformées en organismes. Mais le Trésor n'a jamais voulu donner des marges de manœuvre et laisser tomber les contrôles a priori pour les ministères.

res ou les unités ministérielles qui mesurent leurs résultats et leur performance. Aussi, je pense qu'il faut privilégier la création d'organismes, mais en s'assurant d'un bon contrôle.

Il y a une révolution à faire au niveau de la prestation de services : utiliser les possibilités du gouvernement en ligne et décentraliser vers des agences. La mission première d'un ministère, c'est l'élaboration des politiques et de la réglementation, etc. Sans tomber dans la dispersion et la balkanisation, il faut donner de la marge aux opérationnels. Quant aux employés de ces agences, on devrait idéalement les mettre hors fonction publique afin d'assurer une souplesse en GRH comme on la connaît dans les sociétés d'État.

Il faut poursuivre la modernisation de la fonction publique : se donner un bon système d'information de gestion. On peut bien laisser tomber GIRES, mais il va falloir le faire; revoir le travail des parlementaires et les former afin de pouvoir assurer la reddition de comptes des hauts fonctionnaires et des ministres. Mais je ne crois pas que la réingénierie puisse générer des économies substantielles. Et puis, avec le gouvernement en ligne, tout un discours sur la régionalisation devient désuet : les transactions habituelles vont se faire par Internet; pour les problèmes plus complexes, les choses devront remonter au central, les régions n'étant pas équipées pour y répondre.

Il nous faut assurer une meilleure intégration des services. Il y aurait peut-être lieu de revoir certaines structures : regrouper, par exemple, dans un ministère du Développement social, les services sociaux – qui ont toujours été les parents pauvres au MSSS –, solidarité sociale et famille. Mais au-delà de cela, il faut surtout décroiser les administrations et les réseaux; non pas les faire disparaître, puisqu'ils ont une mission propre, mais les ouvrir par des ententes à des collaborations; par une approche souple et non structurelle, il faut développer le réseautage entre les réseaux et surtout entre les établissements sur le terrain au plus près de la clientèle. Le rôle

du central, c'est de promouvoir et de soutenir cela.

Si je compare avec l'avant 1960, notre fonction publique n'est plus la même. Elle est compétente et intègre à 100 %. On pourrait peut-être diminuer le nombre de ministères, mais les contraintes sont politiques, et non administratives. Quant au nombre de fonctionnaires, il faut d'abord rappeler les missions assumées par l'État québécois qui ne le sont pas par les autres États provinciaux. On n'a pas besoin d'une réforme majeure, mais on doit toujours améliorer et rendre plus efficace. Là, avec les nombreux départs à la retraite, c'est le bon moment pour regarder de près l'effectif.

L'effectif de notre fonction publique est sans doute trop important. Mais il faut regarder cela secteur par secteur et procéder de fines analyses. On a une fonction publique de qualité qui s'est beaucoup professionnalisée, ce qui est souhaitable. Il y a toujours le risque de la politisation auquel il faut faire attention.

La réingénierie? C'est évident que toute structure gouvernementale a besoin d'être révisée périodiquement, réviser les services et les façons de faire. Mais c'est certainement l'exercice le plus difficile à faire parce qu'il n'y a rien de plus inerte qu'une fonction publique!

4.2.5 La relation avec les groupes et les citoyens usagers

Tout en étant nuancés dans leur appréciation, les quelques avis exprimés par des leaders de la société civile quant à leurs relations avec la fonction publique font état de préjugés et d'attitude parfois condescendante de la part des hauts fonctionnaires.

Nous, comme collectif, on a eu la chance d'avoir une très bonne écoute de la part des hauts fonctionnaires des Finances. Les Français n'en reviennent pas de cette proximité dont on a pu profiter. Monsieur Landry nous avait ouvert les portes; on est arrivés à nous comprendre et cela a donné des résultats très concrets. Cela n'a pas été le cas avec Solida-

rité sociale où j'ai plutôt vu l'impact des préjugés. Mon impression de la fonction publique, c'est qu'elle est assez variée, en général compétente et traversée par des courants idéologiques. Et puis les fonctionnaires ont une durée de vie et d'influence qui dépasse celle des ministres.

Si je regarde la Société d'habitation du Québec que je connais bien, j'y vois une tension entre les élus et les fonctionnaires. Ces derniers, qui sont là depuis longtemps, assurent la continuité pour le meilleur et pour le pire. Les politiques sont plus perméables à l'opinion publique. Le PQ, par exemple, avait fait reculer la culture de méfiance et de secret qui y régnait, mais actuellement, c'est reparti. Le problème avec les mandarins, c'est qu'ils sont enfermés dans leurs bureaux et qu'ils n'ont de comptes à rendre à personne. Et pour le reste des fonctionnaires, des professionnels qui ont souvent une grande compétence, ils n'ont pas un mot à dire et ne sont souvent même pas informés des décisions compte tenu du mode de fonctionnement qui est extrêmement hiérarchisé.

La plus grande critique que j'ai à faire à l'égard de la fonction publique concerne l'attitude sinon méprisante tout au moins suffisante ou condescendante des hauts fonctionnaires à l'égard des intervenants de la société civile.

De façon générale, et surtout lorsqu'ils comparent avec ce qui prévaut ailleurs, les répondants considèrent que la relation administration / citoyens est bonne, sinon très bonne. Ils notent toutefois des différences significatives dans la qualité du service entre ministères, organismes et réseaux. Il y aurait donc place à l'amélioration, mais cela n'est pas perçu comme étant un problème majeur.

C'est devenu beaucoup plus difficile : l'État, présent dans tous les aspects de la vie des gens, a créé beaucoup d'attentes et les gens sont plus renseignés et plus exigeants. Sans être exemplaire, la relation entre l'administration et le citoyen au Québec demeure enviable quand on se compare.

Lorsque l'on voyage un peu à travers le monde, on se rend compte que l'on est très choyés et ce, même en santé. Mais la place accordée dans notre société aux droits individuels fait que les gens critiquent beaucoup.

La relation administration / citoyens est très bonne : les fonctionnaires sont là pour servir le public et ça se sent. La nécessité de faire des déclarations de services aux citoyens a conduit les ministères à se préoccuper davantage de l'amélioration du service.

Il me semble que les choses se soient améliorées : plus d'efficacité, plus de souplesse, des temps de réponse plus rapides.

Dans l'ensemble, c'est bien. Il y a eu des efforts pour améliorer le service : obtention du permis de conduire ou formulaires en ligne, etc. Il y aurait par ailleurs des efforts à faire pour s'assurer d'une langue parlée et écrite plus accessible, moins hermétique.

On a une culture administrative tournée vers le service : les fonctionnaires sont accueillants, dévoués et prêts à améliorer le service et les façons de faire quand on leur en fournit les possibilités. Mais, au plan institutionnel, et malgré quelques efforts comme les engagements de services aux citoyens, on n'a pas assez investi là-dedans. Certains organismes ont fait beaucoup plus (la RRQ par exemple) : éloigné du politique, le président d'un organisme peut se centrer là-dessus; il y a de la continuité, des indicateurs; un conseil d'administration, pour autant qu'il soit axé sur cet objectif, peut jouer un rôle important d'aiguillon.

Si on fait abstraction de la santé et de l'éducation, pour les autres services, c'est lourd et un peu agaçant, mais ce n'est pas pire qu'ailleurs. Je ne placerais pas cela comme l'un de nos grands problèmes.

Aux services offerts par des organismes comme la RRQ ou Hydro, ou les services en santé – lorsqu'on peut y accéder – et en éducation, on ne peut faire de reproches. Il y a

des services plus bureaucratisés, pour l'obtention des permis de conduire par exemple, mais ils ne sont pas pires que ceux du privé.

Le problème avec notre administration, c'est d'arriver à trouver la bonne porte d'entrée pour accéder à une information ou à un service. Les boîtes vocales n'ont rien amélioré. Il n'y a actuellement que les bureaux de députés qui servent de centres de référence.

Globalement, c'est bon. Mis à part quelques cas particuliers – à l'immigration, par exemple, où il y a beaucoup d'insécurité –, on entend très peu de critiques de la part des citoyens concernant la qualité des services rendus.

On a des services publics très efficaces, plus efficaces que le privé, sauf dans le secteur de la santé où c'est plus difficile. Il y a bien sûr des processus qui sont longs, l'analyse des impacts environnementaux par le BAPE par exemple, mais on les a choisis ces processus.

On est en général plutôt bien servis. On est bien soignés. Du côté de l'éducation, il y a beaucoup à faire encore, particulièrement dans les quartiers pauvres où les enfants sont en souffrance.

Il y a eu des progrès dans certains domaines, mais pas dans tous. Dans le domaine de l'aide sociale par exemple, on a conservé un rapport vertical de dominant à dominé, autoritaire et contrôlant, qui infantilise. Pourtant, dans le domaine des HLM où l'on retrouve le même genre de monde, il y a eu une évolution certaine grâce aux luttes qui ont été conduites. Il faudrait créer un lieu où les assistés sociaux puissent dire leur mot sur les services reçus. Il y a par ailleurs des différences importantes de traitement selon les lieux géographiques, depuis Montréal-Centre-Sud où on est reçus comme un chien dans un jeu de quilles jusqu'à Rivière-du-Loup où on est reconnu comme une personne.