

Les conditions gagnantes pour un changement en profondeur Une vision partagée, une gouvernance appropriée et un État stratège

Louis Côté, Benoît Lévesque et Guy Morneau

Les deux manifestes idéologiquement opposés qui ont été lancés récemment, misant l'un sur la lucidité et l'autre sur la solidarité, révèlent une volonté de changement plus largement partagée qu'on ne le suppose spontanément.

Malheureusement, comme le montrait bien Jean-Robert Sansfaçon dans son éditorial du 4 novembre dernier, ces deux manifestes ne proposent pas de démarche permettant d'avancer. Si l'on veut faire un saut qualitatif comparable à celui réalisé avec la Révolution tranquille, il faut reconnaître que ce qui est en cause, c'est non seulement une situation d'urgence mais plus profondément la représentation du rapport de l'État à la société, la question de la gouvernance, la place de la participation citoyenne. Il serait très difficile et surtout très coûteux de réaliser des changements en profondeur sans chercher à obtenir l'accord des citoyens et des forces vives de la société, sans une vision largement partagée. Par conséquent, les solutions devraient s'imposer dans le cadre d'une démarche ouverte aux compromis et inspirée par un leadership affirmé de la part des dirigeants politiques et des leaders des diverses composantes de la société civile.

Le rapport État/société qui s'est imposé dans les années 1960 est remis en question selon deux directions parfois confondues: celle de l'État minimal donnant l'exclusivité de la régulation au marché et celle de l'État stratège faisant appel non seulement à l'État et au marché mais également à la société civile. Il serait sans doute possible de dégager un accord pour le recentrage de l'État sur sa mission principale, celle d'être stratège avant d'être opérateur, un État capable de développer une vision à long terme qui permet de relier les finances publiques et la couverture des services, la démographie, l'immigration, la conciliation travail/famille, le renouvellement de la main-d'œuvre, le développement durable, le développement régional et plus largement l'arriimage du développement social et du développe-

ment économique. Étant donné le grand attachement des Québécois à leur État et la culture politique qui est la leur, il serait nécessaire de coupler les efforts vers un État stratège avec une plus grande participation citoyenne. Cela représente évidemment un enjeu de taille qu'aucun parti politique n'a su relever durablement dans l'histoire récente du Québec.

L'accord sur les grandes réformes à réaliser est devenu plus difficile à construire qu'à l'époque de la Révolution tranquille en raison de l'interdépendance des défis rencontrés et de la complexité croissante des sociétés contemporaines. Ces dernières font face à deux situations apparemment paradoxales: d'une part, l'atomisation qui fait sombrer certaines d'entre elles dans « le chacun pour soi », alimentant ainsi l'anomie, la malfaillance, la criminalité et la violence; d'autre part, la fragmentation sociale en une pluralité d'appartenances identitaires élargissant le spectre du corporatisme au point où les sociétés deviennent, selon certains, ingouvernables. Si la société québécoise n'échappe pas à ces tendances, elle nous semble néanmoins relativement en santé au plan de la participation citoyenne et douée d'un capital social constituant un avantage comparatif trop sous-estimé, y compris pour le développement économique. Sans doute, les syndicats sont-ils ici et toute proportion gardée plus importants en nombre et plus demandeurs de participation que n'importe où ailleurs en Amérique du Nord. Mais ils sont aussi plus ouverts au partenariat et plus engagés dans le développement économique comme en témoignent les deux fonds de travailleurs. De même, les entreprises d'économie sociale, pas moins de 7000 entreprises coopératives et associations productrices de biens et de services, œuvrent au développement économique et social, tout en mobilisant plus de 100 000 bénévoles uniquement pour assurer leur direction. À cela, il faut ajouter plus de 4000 groupes d'action communautaire dite autonome (défense des droits sociaux et services aux plus démunis), qui

reposent en grande partie sur le bénévolat, le soutien de l'État et la philanthropie. Enfin, avec 46 000 organisations sans but lucratif, le Québec regroupe 29 % des associations du Canada, soit un pourcentage plus important que celui de sa population.

Une société civile dynamique et bien organisée exige de nouvelles façons de gouverner et de définir l'intérêt général, en un mot une gouvernance appropriée. Sous cet angle, on ne peut plus s'en remettre à la seule « démocratie à temps partiel », à la seule participation à des élections, sans que les citoyens aient leur mot à dire entre temps. Le e-government et les sondages peuvent être mobilisés pour recueillir les points de vue des citoyens pris un à un, mais le débat, le dialogue social et la concertation sont indispensables pour des décisions éclairées et des engagements conséquents. Il va de soi que l'existence d'une pluralité d'organisations relevant de la société civile rend plus difficile la prise de décision et l'élaboration de compromis acceptables à l'ensemble des parties prenantes. Dans plusieurs pays, notamment dans les petites sociétés comme les pays scandinaves et l'Irlande, des efforts ont été tentés pour redéfinir le « contrat social » et pour instaurer une « démocratie à temps plein », une démocratie faisant place à la participation des citoyens et des organisations relevant de la société civile. Parce que les intérêts collectifs (les intérêts des membres associés) sont parfois inconciliables entre eux et qu'ils ne correspondent pas spontanément à l'intérêt général, la mobilisation des citoyens suppose des espaces qui permettent l'élaboration de compromis favorisant leur contribution à la vie publique. Il existe manifestement des dimensions conflictuelles dans un tel processus, d'où la nécessaire intervention de l'État qui est le seul à avoir la légitimité pour dégager un intérêt général qui n'est pas donné une fois pour toutes.

Plus près de nous, le sommet économique sur l'économie et l'emploi de 1996 a révélé une façon de faire nouvelle en invitant non seulement le patronat, les syndicats et les coopératives mais aussi les groupes communautaires et de femmes. Certains y ont vu les premiers pas d'une gouvernance à la fois respectueuse de la tradition québécoise de concertation et plus conforme à la diversité des intérêts en cause et plus à même de relever les nouveaux défis. En dépit de certaines erreurs et d'insatisfactions, l'accord sur la lutte contre le déficit s'est fait en prenant en considération l'emploi, la fiscalité, le développement régional et local, l'économie sociale, la lutte contre la pauvreté et la famille. De telles opérations montrent que l'expertise de la science économique pour une allocation optimale des ressources doit être complétée par celle de la science politique, plus soucieuse de la spécificité des sociétés, plus attentive à la diversité des intérêts particuliers et des intérêts collectifs et plus consciente du laborieux processus politique qui, en démocratie, peut conduire à une allocation équitable des ressources. Enfin, si le Québec est nettement en retard dans la modernisation de l'État et de sa gouvernance, il faut en conclure qu'on ne saurait se contenter de reprendre ce qui s'est fait ailleurs, sans en faire l'évaluation. Qui plus est, si nous voulons faire mieux que les autres tant au plan du développement économique que du développement social, nous sommes contraints à innover plutôt qu'à simplement imiter.

Louis Côté : professeur et directeur de l'Observatoire d'administration publique de l'ENAP

Benoit Lévesque : professeur associé à l'UQAM et à l'ENAP

Guy Morneau : administrateur invité à l'ENAP, ancien PDG de la Régie des rentes du Québec. Les auteurs sont membres d'une équipe de recherche sur l'évolution de la gouvernance au Québec.