

RÉFORMES ADMINISTRATIVES, STRUCTURES SOCIALES ET REPRÉSENTATIONS COLLECTIVES AU QUÉBEC

Joseph Facal et Luc Bernier

E.N.A. | *Revue française d'administration publique*

**2008/3 - n° 127
pages 493 à 510**

ISSN 0152-7401

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2008-3-page-493.htm>

Pour citer cet article :

Facal Joseph et Bernier Luc, « Réformes administratives, structures sociales et représentations collectives au Québec »,
Revue française d'administration publique, 2008/3 n° 127, p. 493-510. DOI : 10.3917/rfap.127.0493

Distribution électronique Cairn.info pour E.N.A..

© E.N.A.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

RÉFORMES ADMINISTRATIVES, STRUCTURES SOCIALES ET REPRÉSENTATIONS COLLECTIVES AU QUÉBEC

Joseph FACAL

*Professeur agrégé à l'École
des hautes études commerciales
de Montréal, Québec*

Luc BERNIER

*Professeur titulaire à l'École nationale
d'administration publique,
Québec¹*

Résumé

Les réformes administratives sont des phénomènes sociaux. Élu en 2003, le Parti libéral du Québec avait promis la plus ambitieuse réingénierie de l'État du Québec depuis les années 1960. La montagne accoucha d'une souris. Une explication de cet échec doit aller au-delà de la nomenclature des maladresses politiques commises et faire une large place à l'étude des réseaux sociaux et à divers facteurs sociologiques et culturels issus de l'histoire du Québec. Nous présentons aussi des éléments de comparaison entre l'expérience québécoise et des réformes administratives survenues ailleurs au Canada.

Abstract

— **Administrative reform, social structures and collective representations in Quebec** —
Administrative reforms are social phenomena. When it was elected in 2003, the Quebec Liberal Party had promised to undertake the most ambitious overhaul of the State since the 1960s. But this turned out to be a damp squib. To explain this failure, we must do more than just list the political blunders made. Close attention should be given to the social networks and various sociological and cultural factors arising as a result of Quebec's history. We also compare Quebec's experience with administrative reforms implemented elsewhere in Canada.

Dans un document publié en 2003, l'OCDE avançait que « l'amélioration de l'efficacité des pouvoirs publics est certes souhaitable, mais l'efficacité ne garantit pas à elle seule l'amélioration de l'administration² ». C'est la critique désormais classique du Nouveau management public. Les diverses méthodes prônées ont en effet connues des

1. Pour correspondance : Luc Bernier, École nationale d'administration publique, 555, boulevard Charest Est Québec (Québec) G1K 9E5 Tél. : 418 641-3000, poste 6244 Téléc. : 418 641-3060 luc.bernier@enap.ca

2. OCDE, *La modernisation du secteur public, synthèse*, novembre, 2003, p. 1.

limites souvent liées aux systèmes de gouvernance en place³. La recherche de l'efficacité peut avoir amené des améliorations, mais la question fondamentale est désormais celle de la gouvernance⁴. Nous aurions en quelque sorte dépassé la première ère du Nouveau management public pour entrer dans une autre⁵. Cette dernière est cependant fort complexe à étudier, car elle est tout à la fois une configuration de lois, de structures, de ressources, de règles administratives et de normes institutionnelles qui programment et conditionnent les services et les régulations étatiques⁶. À une époque où la capacité des États et leur légitimité déclinent, il faut se fier davantage aux réseaux, aux partenariats et à une nouvelle gamme d'instruments de politiques publiques⁷. L'implication grandissante de citoyens davantage informés, souvent plus éduqués et plus revendicateurs, ainsi que l'émergence de formules nouvelles de consultation⁸ rendent aussi plus laborieuses ou limitent certaines réformes. Bref, là où le Nouveau management public s'intéressait aux gains possibles au sein des administrations publiques, la question est désormais, dans la nouvelle perspective de la gouvernance, celle de l'ouverture sur les réseaux sociaux et de l'acceptabilité politique des réformes.

Dans son introduction au symposium sur *Modernising Government*, Christopher Pollitt⁹ souligne à cet égard l'importance des facteurs contextuels et déplore le peu d'études comparées. Nous voulons contribuer à combler cette lacune en présentant ici une analyse fondée sur les réseaux sociaux en place, mais qui fait aussi une large place à des facteurs historiques et sociologiques, de l'échec relatif de la plus récente réforme administrative au Québec. Nous comparons aussi celle-ci avec ce qui s'est passé dans deux autres provinces canadiennes : l'Ontario et l'Alberta. L'administration publique est une discipline qui fait souvent la part belle à l'étude des « meilleures pratiques¹⁰ ». Or, nous croyons qu'il y a aussi beaucoup à apprendre des réformes qui ont moins bien fonctionné.

Les élections générales du 14 avril 2003 se soldèrent par la victoire du Parti libéral du Québec après neuf années de pouvoir du Parti québécois. Plusieurs des propos tenus par le chef du Parti libéral du Québec, Jean Charest, avant sa victoire, puis après son accession à la fonction de premier ministre, de même que ceux de certains de ses

3. Noordhoek (Peter) et Saner (Raymond), « Beyond New Public Management : Answering the Claims of Both Politics and Society », *Public Organization Review*, Pays-Bas, 5(1), 2005, pp. 35-53.

4. Rhodes (R.A.W.), « Understanding Governance : Ten Years On », *Organization Studies*, 28(8), 2007, pp. 1243-1264 ; Aucoin (Peter), « Beyond the "New" in Public Management Reform in Canada : Catching the Next Wave? » in Christopher Dunn ed., *The Handbook of Canadian Public Administration*, 2007, pp. 37-52.

5. Dunleavy (Patrick), Margetts (Helen), Bastow (Simon) et Tinkler (Jane), « New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), septembre, 2006, pp. 467-494 ; Bourgon (Jocelyne), « Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory », *International Review of Administrative Sciences*, 73, 2007, pp. 7-26.

6. Lynn (Laurence E.), Heinrich (Carolyn J.) et Hill (Carolyn J.), « Studying governance and public management: challenges and prospects », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 2000, pp. 233-261.

7. Peters (Guy B.) et Jon (Pierre), « Governance without government ? Rethinking public administration », *Journal of Public Administration: Research and Theory*, 8, 1998, pp. 223-244, et Dent (Mike), Van Gestel (Nicolette) et Teelken (Christine), « Symposium on Changing Mode of Governance in Public Sector Organizations : Action and Rhetoric », *Public Administration*, 85, 2007, pp. 1-8.

8. Simard (Louis), Dupuis (Alain) et Bernier (Luc), « Entreprises publiques et intérêt général à l'heure de la gouvernance », *Administration publique du Canada*, 49, 2006, pp. 308-333.

9. Pollitt (Christopher), « Modernising Government: a symposium », *International Review of Administrative Sciences*, 72, 2006, p. 308.

10. Bretschneider (Stuart), Marc-Aurèle (Frederick J.) et Wu (Jiannan Jr.), « "Best Practices" Research: A Methodological Guide for the Perplexed », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 2005, pp. 307-323.

principaux lieutenants, laissèrent croire que le nouveau gouvernement souhaitait se livrer à la reconfiguration la plus radicale de l'appareil administratif québécois depuis la Révolution tranquille des années 1960. Mais tel ne fut pas le cas. Le gouvernement battit rapidement en retraite et transforma son ambitieuse « réingénierie » en une modeste opération de « modernisation » en continuité, pour l'essentiel, avec ce qu'avait entrepris l'ancien gouvernement.

Selon nous, ce recul s'explique non seulement par une série de maladroites politiques, mais plus fondamentalement par le refus, au départ, de prendre en compte un certain nombre de traits culturels propres à la société québécoise, traits qui découlent de sa trajectoire historique et de l'institutionnalisation particulière des rapports de force qu'on y trouve. La valse-hésitation qui a caractérisé le gouvernement Charest explique en grande partie les résultats mitigés obtenus à l'élection générale suivante. Pour la première fois depuis 1970, les Québécois ont préféré ne pas reconduire pour un deuxième mandat consécutif majoritaire le parti au pouvoir. Ils élirent même un gouvernement minoritaire, ce qui ne s'était pas vu depuis le XIX^e siècle. Il serait toutefois erroné d'en déduire que la société québécoise et l'État québécois sont réfractaires au changement. Au contraire, le Québec a su trouver depuis 1960, selon nous, une voie originale pour moderniser son administration publique qui a donné des fruits appréciables¹¹. Les particularités du cas québécois s'éclairent davantage quand on compare la modernisation de son administration à celles, beaucoup plus radicales, survenues dans deux autres provinces canadiennes : l'Ontario et l'Alberta auxquelles nous reviendrons.

Dans tout changement organisationnel important, il y a toujours, exprimé explicitement ou implicitement, une certaine vision des relations de pouvoir entre les humains et de l'ordre social qui dépasse la simple rationalité instrumentale. Pour qu'une réforme d'envergure de l'administration publique soit perçue comme légitime et connaisse un succès durable, il faut donc qu'elle s'appuie sur des principes et des stratégies d'implantation qui seront en relative adéquation avec la culture politique de l'environnement dans lequel elle se déploie. Nous plaidons, dans le fond, pour que la recherche en management s'ouvre davantage aux facteurs sociologiques, historiques et politiques propres à chaque société, en d'autres mots à des enjeux de gouvernance.

La première partie de ce texte évoque certaines des maladroites politiques qui expliquent l'échec relatif du projet de réingénierie de l'État qu'envisageait le gouvernement Charest au moment de son élection en 2003. La deuxième propose une explication sociologique des particularités de la modernisation de l'administration publique telle qu'elle se déploie au Québec depuis la fin des années 1990. La troisième partie évoque certaines des difficultés qui devront encore être surmontées.

DE LA « RÉINGÉNIERIE » À LA « MODERNISATION » : HISTOIRE D'UN ATERRISSAGE FORCÉ

Les facteurs qui ont conduit presque tous les gouvernements dans les sociétés capitalistes avancées à entreprendre des réformes de leurs administrations publiques ont été largement documentés : la précarité des finances publiques, les possibilités offertes par les nouvelles technologies, le mécontentement des citoyens à l'endroit des services publics, le retour en force, ces dernières années, d'une rhétorique publique d'inspiration libérale

11. McRoberts (Kenneth), *Quebec; Social Change and Political Crisis*, troisième édition, Tornot : McClelland and Stewart, 1993.

qui valorise les régulations par le marché, et la propension des gouvernements à imiter en les adaptant les expériences étrangères qu'ils voient d'un bon œil¹².

Au plus haut niveau de généralité, ces réformes partagent un certain nombre de caractéristiques communes qui ont conduit les chercheurs à y voir l'émergence d'un nouveau paradigme en administration publique que l'on appelle habituellement le Nouveau management public : recherche de l'efficacité, emphase sur la satisfaction de l'usager, évaluation des résultats, assouplissement des règles, recherche de réduction des coûts, décentralisation et déconcentration, recours accru à la sous-traitance et aux privatisations, reddition de comptes accrue des hauts fonctionnaires auprès des élus et introduction de contrats de performance qui lient le financement à l'atteinte de résultats¹³. Au fond, on peut lire ce paradigme du Nouveau management public comme une sorte de contrat par lequel les autorités politiques octroient davantage d'autonomie managériale aux gestionnaires en échange d'une performance accrue¹⁴. Après une première période pendant laquelle semblait dominer une approche plutôt normative et prescriptive, qui correspondit *grosso modo* aux années 1980 et à la première moitié des années 1990, il semble maintenant entendu que, si les États font tous face à des défis similaires, chacun doit trouver sa voie vers la modernisation de son administration publique. Plusieurs facteurs expliquent les différences dans les réformes d'un contexte à un autre : l'idéologie des dirigeants politiques, les rapports de force prévalant dans chaque société, les aménagements institutionnels particuliers, les traditions administratives, la culture politique propre à chaque société ou encore la perception que l'électorat a de la gravité de la situation à corriger¹⁵.

À cet égard, le Canada s'est avéré un fascinant laboratoire considérant le nombre et la diversité des réformes administratives introduites depuis la fin des années 1980. Le système politique y est de type parlementaire britannique, avec un premier ministre fédéral et des premiers ministres provinciaux qui disposent généralement de majorités législatives nettes et qui concentrent l'essentiel des pouvoirs entre leurs mains, et des fonctions publiques de type Whitehall. Ces dernières années, les observateurs étrangers semblent surtout s'être intéressés aux réformes effectuées au niveau fédéral. Or, ce sont les gouvernements provinciaux, bien plus que le gouvernement fédéral, qui ont introduit les changements organisationnels les plus profonds et les plus novateurs¹⁶.

Cela s'explique, d'une part, par la nature fédérale du système politique canadien, qui rend chaque gouvernement provincial théoriquement souverain dans ses champs de juridiction et, d'autre part, par l'extraordinaire diversité culturelle du Canada, le Québec en étant l'exemple le plus frappant, mais non l'unique. De plus, les provinces furent

12. Belhocine (Noureddine), Facal (Joseph) et Mazouz (Bachir), « Les partenariats public-privé : une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui », *Télescope*, 12(1), 2005, pp. 2-14 ; Dobeil (Rod) et Bernier (Luc), « Citizen-Centered Governance: Inter-Governmental and Inter-Institutional Dimension of Alternative Service Delivery », in Ford (Robin) et Zussman (David) dirs., *La prestation de rechange des services : pour une gouvernance partagée au Canada*, Toronto : Institut d'administration publique du Canada, 1998, p. 288.

13. Jones (L.R.) et Kettl (Donald F.), « Assessing Public Management Reform in an International Context », *International Public Management Review*, 4(1), 2005, pp. 1-19 ; Aucoin (Peter), *The Public Management. Canada in Comparative Perspective*, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 1995.

14. Mazouz (Bachir), Tremblay (Benoît) et Facal (Joseph), « Au cœur du renouveau administratif : l'engagement institutionnel. Quelques enseignements empiriques tirée de l'expérience québécoise », *Revue française d'administration publique*, n° 115, 2005, pp. 403-420.

15. OCDE, *La modernisation du secteur public. Réflexions sur dix années d'efforts*, Québec, Secrétariat du Comité de la gestion publique, 2001.

16. Borins (S.) et Kocovski (S.), « Public Management Innovation in the Provinces », in Bourgault (Jacques), Demers (M.) et Williams (C.) dir., *Public Administration and Public Management: Experiences in Canada*, Québec : Publications du Québec, 1997, pp. 219-228.

confrontées à des situations budgétaires plus difficiles que le gouvernement fédéral et furent donc forcées d'introduire des changements de plus grande portée. Chacune le fit à sa manière¹⁷. La raison qui rend fascinante l'étude du cas québécois dans une perspective comparative est que nous sommes ici en présence d'une société très majoritairement francophone, insérée dans un pays et une partie du continent américain très majoritairement anglophones, dont les institutions politiques lui furent léguées par la Grande-Bretagne, mais au sein de laquelle les principes et les pratiques issus du Nouveau management public y ont été introduits d'une manière graduelle et retenue, à la différence des changements beaucoup plus radicaux survenus en Ontario ou en Alberta¹⁸.

Revenons maintenant à la chronologie des événements. Élu au printemps 2003, le gouvernement libéral de Jean Charest semble déterminé, dans un premier temps, à revoir de fond en comble l'héritage politico-administratif issu de la Révolution tranquille. Le modèle québécois de développement, laisse-t-il entendre, est lourd, coûteux et inefficace. Ce gouvernement donne l'impression d'être animé par une volonté de rupture avec le passé, et lui-même d'être habité par cette inébranlable certitude d'avoir raison que Margaret Thatcher avait jadis qualifiée de *conviction politics* par opposition à la *consensus politics*¹⁹. Il est alors question de procéder à une véritable « réingénierie » de l'État au sens où l'entendent ceux – Michael Hammer et James Champy – qui ont popularisé le terme : « une remise en cause fondamentale et une redéfinition radicale des processus opérationnels pour obtenir des gains spectaculaires dans les performances critiques que constituent aujourd'hui les coûts, la qualité, le service et la rapidité²⁰ ». Le premier ministre interprète sa victoire comme un mandat populaire de « recentrer l'État sur ses missions essentielles » et promet « la plus grande œuvre de réflexion politique des vingt dernières années²¹ ».

Mais d'entrée de jeu, le gouvernement commet une série de maladroites qui mobilisent de nombreux groupes sociaux, durcissent le climat social et dégagent une impression générale d'improvisation. La Présidente du Conseil du trésor s'interroge à voix haute sur la qualité de l'eau potable à Montréal. Le ministre de la justice jongle avec l'idée de faire payer une pension aux détenus qui le peuvent. Le ministre de l'éducation remet en cause les contrats de performance signés avec les universités. Le ministre du travail confesse que c'est en écoutant un discours de son chef qu'il apprend qu'on s'attend à ce qu'il facilite le recours à la sous-traitance en modifiant l'article 45 du code du travail. Le ministre des ressources naturelles semble changer continuellement d'avis sur l'avenir de la centrale thermique du Suroît. Le premier ministre jette de l'huile sur le feu en publiant une lettre ouverte dans laquelle il martèle que les électeurs l'ont choisi, lui, plutôt que « les intérêts corporatistes²² ».

Plusieurs engagements électoraux sont aussi reniés ou mécontents lorsque les modalités de leur concrétisation sont dévoilées. Les frais de garderie sont relevés de deux dollars par jour alors qu'on avait promis de les geler. Les baisses d'impôt promises ne

17. Bernier (Luc), Brownsey (Keith) et Howlett (Michael) dir., *Executive Styles In Canada: cabinet structures and leadership practices in Canadian Government*, Toronto : University of Toronto Press, 2005.

18. Côté (Louis), « L'étude des modèles nationaux de gouvernance : le cas québécois », *Économie et Solidarités*, 34(2), 2003, pp. 95-117.

19. Metcalfe (Les), « Conviction Politics and Dynamic Conservatism: Mrs Thatcher's Managerial Revolution », *International Political Science Review*, 4(4), 1993, pp. 351-371.

20. Hammer (Michael) et Champy (James), *Le Reengineering. Réinventer l'entreprise pour une amélioration spectaculaire de ses performances*, Paris, Dunod, 1993, p. 42.

21. David (Michel), « Le temps des affrontements », *L'Annuaire du Québec 2005*, Montréal, Fides, 2004, pp. 430-437.

22. Charest (J.), « Lettre ouverte aux Québécois : Le Québec a fait un pas en avant depuis six mois », *Le Devoir*, 14 octobre 2005, p. A-7.

sont pas au rendez-vous. Le projet de loi autorisant la tenue de référendums pour « défusionner » les villes dont l'ancien gouvernement avait forcé le regroupement déplaît aux deux camps. Le ministre de la justice démissionne en soutenant « qu'il n'est pas fait pour la politique ». D'autres tuiles sont tragi-comiques : venus rétablir l'ordre public sur le territoire amérindien de Kanesatake, des policiers autochtones se retrouvent pris en otage par des dissidents mohawks. Le ministre de la sécurité publique multiplie les déclarations étonnantes sur les mœurs culturelles des autochtones. Un peu partout, on se met à ironiser sur le slogan électoral du Parti libéral : « Nous sommes prêts ». Semblant vouloir mettre la pédale douce, le gouvernement organise, au début de 2004, quatre forums régionaux de consultation publique, selon une formule empruntée au précédent gouvernement et qu'il avait décriée, mais le premier ministre ajoute du même souffle : « On ne ralentit rien, on n'arrête rien ». Pourquoi consulter alors ? Bref, non seulement le gouvernement multiplie les bourdes, mais la population n'arrive pas à réconcilier sa perception somme toute posée de la situation au Québec avec le diagnostic beaucoup plus sombre qu'en fait le gouvernement et l'image de modération et de pragmatisme généralement attachée au Parti libéral. Le gouvernement se rend rapidement impopulaire, et un climat social tendu s'installe qui prédispose mal la population à l'endroit de la réingénierie de l'État annoncée.

Cette dernière est, de surcroît, menée derrière des portes closes, sans véritable transparence. Ni les élus, ni la population, ni les groupes d'intérêt habitués à dialoguer avec le gouvernement n'y sont associés. L'ignorance quant aux véritables intentions du gouvernement et l'inquiétude ambiante deviennent donc un terreau fertile pour tous ceux qui, craignant une remise en cause des pratiques interventionnistes traditionnelles de l'État québécois et un démantèlement de ce qu'ils perçoivent comme des acquis sociaux, veulent miner la crédibilité de la démarche.

À l'automne 2003, un document interne du Secrétariat du Conseil du trésor daté de juillet 2003, intitulé « Guide à l'intention des ministères », se retrouve entre les mains des journalistes. Il enjoint chaque ministère et organismes du gouvernement d'entreprendre une révision de ses programmes et de ses structures à partir des cinq questions suivantes : (1) Ce programme répond-il toujours à une mission de l'État ? ; (2) Atteint-il ses objectifs ? ; (3) Pourrait-on l'offrir autrement à moindre

Grant Thornton, Pricewaterhouse Coopers, accréditant ainsi l'impression que, derrière la volonté affichée, aucun travail préparatoire réel n'avait été effectué. Aucune véritable consultation des syndicats de la fonction publique n'est entreprise alors que le programme politique libéral affirmait plutôt en toutes lettres : « Nous allons faire ce virage en partenariat avec les employés de la fonction publique. Ils seront nos alliés. Ce sera pour eux le défi le plus emballant des quarante dernières années²³ ». La journaliste Kathleen Lévesque met la main sur une note confidentielle destinée à la présidente du Conseil du trésor qui lui suggère de dépeindre les adversaires de la réingénierie comme une « vieille garde obnubilée par les droits acquis et réfractaire à tout changement²⁴ ». Bref, le gouvernement a beau se réclamer du verdict des urnes du printemps 2003, il n'arrive pas à convaincre de sa légitimité d'agir une population échaudée par les ratés sur de nombreux autres fronts, méfiante face aux intentions réelles du gouvernement et au manque de transparence de la démarche, désarçonnée par cette nouvelle apparence de rigidité idéologique d'un Parti libéral historiquement centriste et pragmatique et, surtout, qui ne comprend toujours pas ce qui justifie un tel chambardement²⁵.

Au mois de mai 2004, le gouvernement dévoile finalement ses intentions. *Exit* l'ambitieuse réingénierie, qui s'est muée en un très modeste plan de « modernisation » à déployer sur trois ans. Il n'est plus question de chambarder quoi que ce soit, mais de simplifier, regrouper et recentrer activités, programmes et structures. Les adversaires, qui s'attendaient au pire, sont désarçonnés par la modestie du document. « La montagne a accouché d'une souris » soutient l'opposition parlementaire. La Présidente du Conseil du trésor confesse « que la démarche est beaucoup plus complexe que ce qu'on a estimé ».

Pour l'essentiel, le nouveau plan propose de faciliter l'accès des citoyens à certains services gouvernementaux désormais regroupés au moyen d'un « guichet unique » appelé « Services Québec », l'accélération du déploiement du gouvernement en ligne, le regroupement de divers services administratifs (informatique, reprographie, etc.) au sein d'un nouveau « Centre de services partagés », la création d'une Agence des partenariats public-privé chargée d'approuver et de superviser les projets à venir, la transformation du ministère du Revenu en « agence », et l'examen par un comité d'une première tranche de soixante organismes publics. Nous y reviendrons un peu plus loin mais, pour la plupart, ces initiatives avaient déjà été enclenchées sous l'ancien gouvernement. Pour l'essentiel, la nouvelle modération du gouvernement interdit désormais de « crier au loup²⁶ ». Seules les centrales syndicales du secteur public se maintiennent en état d'alerte. La révolution n'a pas eu lieu.

UNE MODERNISATION QUI PRIVILÉGIE LA CONCERTATION ET LE CONSENSUS

Cet atterrissage forcé du projet de réingénierie a relancé le débat récurrent au Québec autour de l'existence (ou non) d'un certain nombre de rigidités structurelles souvent présentées comme propres aux arrangements institutionnels hérités de la Révolution tranquille qui freinent, dit-on, le progrès, et sur une culture politique et des valeurs collectives qui font une très large place à l'État.

23. Parti Libéral du Québec, *Un gouvernement au service des Québécois*, 2003, p. 35.

24. Lévesque (K.), « Réingénierie : comment vaincre les résistances », *Le Devoir*, 9 mars 2004, p. A-3.

25. Bernier (Robert), *Information, communication et marketing gouvernemental*, Communication gouvernement, 2003.

26. Maltais (Daniel), « La modernisation de l'État québécois : inutile de crier au loup », *L'Annuaire du Québec* 2006, Montréal, Fides, 2005, p. 486.

Il est vrai que les gouvernements du Québec au pouvoir depuis le début des années 1980, au moment où le mouvement du Nouveau management public prend son envol, n'ont pas privilégié le recours à la privatisation, à la sous-traitance ou à l'assouplissement des modes de fixation de la rémunération et des conditions de travail des fonctionnaires. Mais cela ne veut pas dire, loin de là, qu'ils soient restés inactifs. Les réformes québécoises, particulièrement celle en cours depuis la fin des années 1990, n'ont évidemment rien à voir avec le radicalisme des changements survenus ailleurs au Canada, notamment en Ontario durant les années 1990, la province canadienne la plus peuplée, et en Alberta, la province dont la richesse par habitant est la plus élevée.

En Ontario, par exemple, la gauche, au pouvoir depuis 1991, avait laissée derrière elle un déficit historique de 10,6 milliards de dollars pour l'année 1995. La même année, parti troisième dans les intentions de vote, le parti conservateur surprend tous les observateurs et remporte les élections, ayant enfourché un programme radical – que ses partisans appellent « la Révolution du bon sens » – d'élimination du déficit en cinq ans, de baisse des impôts de 30 % en trois ans, et de réduction sévère de la taille de l'État. L'influence des expériences albertaine et néo-zélandaise, et celle de la droite américaine, s'y sent partout. De l'aveu même des responsables ontariens, la modernisation de l'appareil administratif de l'État du New Jersey, qui venait d'avoir lieu, a particulièrement influencé le gouvernement Harris²⁷.

La restructuration d'une fonction publique que l'on souhaitait désormais plus petite, plus imputable et plus efficace s'est appuyée sur cinq grands processus :

- chaque ministère doit désormais se doter d'un processus de planification des affaires, calqué sur le modèle de l'entreprise privée ;
- des modes alternatifs de prestation des services – comme les partenariats avec le secteur privé, la sous-traitance, l'octroi de franchises et les privatisations – sont introduits, et le citoyen est dorénavant présenté comme un client qu'il faut satisfaire ;
- l'implantation des nouvelles technologies de l'information est accélérée ;
- des mesures de performance des employés et des programmes sont introduites ;
- on donne enfin davantage d'autonomie aux gestionnaires, tout en clarifiant leurs objectifs et leurs responsabilités.

Le nombre de ministères est réduit de 28 à 16 et celui des fonctionnaires de 85 000 à 70 000 en deux ans. Les dépenses sociales, particulièrement l'aide de dernier recours, seront les plus durement touchées. Réélu avec une majorité accrue en 1999, le gouvernement Harris continuera sur sa lancée, se souciant peu des critiques et ne recherchant pas les consensus. À titre d'exemple, les six municipalités de la région de Toronto seront regroupées par voie législative en dépit d'un référendum ayant donné une majorité des voix aux opposants. Le scandale de l'eau contaminée à Walkerton, où il y eut mort d'homme, fut imputé par bien des critiques au désengagement de l'État en matière environnementale²⁸. Fatigués de vivre dans un climat de constante tension sociale, les électeurs ontariens optèrent pour l'accalmie et le recentrage lors des élections de 2003 en ramenant au pouvoir le Parti libéral, mais celui ne revint pas sur l'essentiel des changements administratifs introduits par les conservateurs.

En Alberta, la réforme administrative, amorcée immédiatement après l'accession de Ralph Klein à la tête du Parti conservateur fin 1992, s'est ouvertement inspirée de la

27. Ibbitson (John), *Promised land. Inside the Mike Harris revolution*, Toronto, Prentice Hall, 1997 ; Cameron (David R) et White (Graham), *Cycling into Saigon the conservative transition in Ontario*, Vancouver, UBC Press, 2000.

28. Dufour (Christian), « La "Révolution du bon sens" de Mike Harris », *Télescope. Synthèse d'expériences dans l'administration publique*, ENAP, 4(4), décembre, 1997.

réforme survenue en Nouvelle-Zélande au cours de la décennie précédente. Vue du Québec, elle frappe par ses ambitions globales, sa vitesse d'exécution, la franchise et la simplicité du discours politique la justifiant, et l'autoritarisme d'une politique qui se dispensa de rechercher l'accord des acteurs collectifs traditionnels ou de tenir compte des objections, pour s'appuyer essentiellement sur une majorité parlementaire et sur l'opinion publique²⁹. S'étant surtout déployée de 1993 à 1997, elle a consisté en d'importantes compressions des dépenses gouvernementales, conjuguées à l'octroi aux instances locales d'une autonomie accrue pour pouvoir gérer l'impact de ces compressions – notamment par un plus grand recours à la sous-traitance et par l'imposition de tarifs aux usagers –, à l'allègement et à la simplification des structures gouvernementales, et à quelques privatisations ciblées. Dans cette réforme menée tambour battant, le rôle joué par la forte personnalité du premier ministre Klein – mélange de détermination et de bonhomie populiste – ne doit pas être sous-estimé.

Pour marquer le coup symboliquement, le gouvernement commença par abolir le régime de pensions des députés. Il comprima ensuite ses dépenses globales de 20 % en quatre ans. Ces réductions furent de 8 % en éducation, 14 % en santé, 25 % pour l'aide sociale et 30 % en environnement. Le nombre de ministères passa de 26 à 17. Le nombre de fonctionnaires fut réduit de 20 % en quatre ans. Leurs salaires furent amputés de 5 % la première année, puis gelés les années suivantes. Des dizaines de milliers de prestataires de l'aide de dernier recours virent celle-ci réduite, voire supprimée, ce qui en incita plusieurs à migrer vers les provinces voisines. Quelques monopoles publics à mission très étroite furent aussi privatisés, notamment la vente d'alcool et l'enregistrement des permis de conduire et des certificats de mariage.

Le secteur de la santé, au Canada comme dans plusieurs pays occidentaux toujours le plus sensible et le plus coûteux, fut le terrain des changements les plus fondamentaux et des controverses les plus vives. Plusieurs établissements furent fermés, des milliers de lits supprimés, de nombreux services regroupés et placés sous le contrôle d'instances décisionnelles régionales. On resserra la liste des services médicaux couverts par l'assurance-maladie étatique et on encouragea la création de cliniques médicales privées et semi-privées, au grand dam d'un gouvernement fédéral qui s'est historiquement fait le défenseur des principes d'universalité et d'accessibilité des soins de santé au Canada.

Largement imprégnée d'une rhétorique à l'américaine du rapport coûts-bénéfices, la réforme albertaine de la santé connut sa part de ratés. En 1995, le temps d'attente pour une chirurgie cardio-vasculaire était le double de celui du Québec. À l'évidence, le gouvernement avait là aussi sous-estimé l'attachement de la population au système étatique et il dut réinjecter des fonds dans le réseau dès 1996. Il reste que, dès l'année fiscale 1994-1995, le gouvernement albertain enregistrait un premier surplus budgétaire. Les compressions sont aujourd'hui derrière lui et une succession de surplus lui ont donné les moyens de réinvestir des sommes importantes dans les services publics. Il faut dire que le gouvernement a pu bénéficier d'une conjoncture économique exceptionnelle, découlant pour l'essentiel d'une forte augmentation des revenus qu'il tire du pétrole et du gaz naturel. Réélu sans difficulté depuis ce temps, le défi actuel du gouvernement conservateur est de gérer les demandes pour de nouvelles dépenses publiques et un rôle accru de l'État que suscite sa prospérité retrouvée.

Quand on compare le radicalisme néo-libéral des expériences albertaine et ontarienne à la voie privilégiée par le Québec pour moderniser son secteur public, on pourrait être tenté d'en conclure que le Québec fait du surplace. Cette conclusion serait erronée.

29. Dufour (Christian), « La réforme Klein en Alberta », *Télescope. Synthèse d'expériences dans l'administration publique*, Québec, ENAP, 2(1), février, 1995.

Il est vrai que le Québec a entrepris la modernisation de son administration publique plus tardivement que les autres grandes provinces canadiennes. Mais cela s'explique par le fait que, de la deuxième moitié des années 1980 à la première moitié des années 1990, la question constitutionnelle retiendra toute l'attention de la classe politique québécoise : d'abord, par les négociations infructueuses pour réintégrer le Québec dans le giron constitutionnel canadien après le référendum de 1980 et la promulgation par le gouvernement fédéral, en 1982, d'une nouvelle constitution canadienne que le Québec refusa d'entériner, et ensuite, par la tenue, au mois d'octobre 1995, d'un référendum sur l'accession du Québec au statut d'État souverain dont le résultat n'a fondamentalement rien réglé.

Au Québec, comme en Alberta et en Ontario, ce sont la grave crise budgétaire des années 1990, les idées véhiculées par les tenants du Nouveau management public et la conviction largement répandue que la qualité des services publics n'était pas à la hauteur des lourds prélèvements fiscaux, qui mettront la table pour la réforme administrative. Mais au Québec, celle-ci ne prendra véritablement son envol qu'au printemps 2000, avec l'adoption de la « Loi sur l'administration publique », qui introduit un nouveau cadre global de gestion axé sur la qualité des services aux citoyens, la généralisation de la gestion par résultats, l'allègement réglementaire, et l'accentuation de la transparence et de l'imputabilité. Cinq principaux moyens d'y parvenir sont introduits.

- les contrôles *a priori* exercés par les organismes centraux doivent être remplacés par des contrôles *a posteriori* ;
- chaque ministère et organisme est désormais tenu de rendre publique une déclaration dans laquelle il prend des engagements relatifs à la qualité de sa prestation de services ;
- chaque ministère et organisme doit désormais élaborer un plan stratégique pluriannuel afin de clarifier ses objectifs et faciliter la mobilisation du personnel ;
- chaque ministère et organisme doit publier un plan annuel de gestion de ses dépenses ;
- chaque ministère et organisme doit aussi préparer un rapport annuel de gestion, les deux derniers afin de faciliter la transparence et la reddition de comptes.

Parallèlement, on cherche aussi à accélérer la mise en place des services gouvernementaux en ligne. Jusque-là, ces initiatives avaient été laissées à la discrétion des ministères et organismes, mais peu à peu une logique de structuration d'ensemble remplace les initiatives sectorielles³⁰. Mais à la différence de ce qui est survenu ailleurs au Canada, cette réforme pragmatique et strictement managériale – dont on fera un bref bilan plus loin – ne s'est pas accompagnée d'une rhétorique ni même d'une réflexion concomitante sur le rôle ou la taille de l'État, et se fera dans le respect d'une culture politique qui, pour des raisons historiques que nous abordons dans un instant, fait une large place à l'État et aux acteurs collectifs.

En fait, le gouvernement du Québec n'entreprendra la modernisation de l'État qu'après avoir partiellement assaini les finances publiques en éliminant son déficit annuel d'opérations. Il éliminera d'ailleurs celui-ci non en tournant le dos, mais, au contraire, en approfondissant la participation et la concertation des acteurs socio-économiques à la définition des stratégies collectives de développement. Il fonde en effet sa lutte à l'encontre du déficit sur un consensus obtenu en 1996 lors d'un sommet réunissant les principaux dirigeants politiques, patronaux, syndicaux et communautaires. Les ministères autres que ceux de la santé et de l'éducation coupent leurs dépenses de 10 % en 1996-1997 et les gèlent l'année suivante. À la différence de l'Alberta et de l'Ontario, les prestations d'aide sociale seront largement épargnées. Les syndicats conviennent avec le gouvernement de la mise sur pied d'un programme de départs volontaires à la retraite dans le

30. Bernier (Robert), *L'État québécois au XXI^e siècle*, Québec, PUQ, 2004.

secteur public dont le succès sera tel qu'il aura l'effet pervers de créer une pénurie d'infirmières et de médecins. Les municipalités, qui relèvent du gouvernement provincial, acceptent de réduire leurs coûts de main-d'œuvre de 6 %. Le déficit sera éliminé en 1998, un an avant l'échéance prévue, bien que la dette publique, elle, ne cessera de s'alourdir.

Tout au long d'un processus qui ne sera pas sans heurts ni ratés, le souci de la cohésion sociale et la recherche des consensus continueront à être valorisés. Des instances permanentes de concertation seront mises sur pied. Les relations entre l'État, les acteurs collectifs et les citoyens évoluent, mais sans que jamais l'idée d'un État minimal ne trouve réception sérieuse. La réduction du financement des programmes sociaux et des services publics n'ira jamais jusqu'à leur élimination. Un programme universel et particulièrement novateur – critiqué par certains, mais immensément populaire –, de places en garderie à tarif réduit sera même mis sur pied. La très douloureuse reconfiguration du système de santé se fera en cherchant à préserver l'universalité des services.

Pourquoi cette modération de la réforme administrative québécoise en comparaison des changements survenus ailleurs au Canada ? On verra que l'explication ici avancée éclaire aussi du coup les causes de l'échec des visées plus radicales du gouvernement Charest, qui semblait vouloir, avec sa « réingénierie », donner un coup d'accélérateur à cette modernisation déjà enclenchée.

Il faut ici, selon nous, partir de la notion de culture politique, qui est un élément important de gouvernance. Nous la définissons tout simplement comme un ensemble de façons largement partagées de concevoir les relations entre les individus et les aménagements institutionnels dans une communauté donnée. Elle est à la fois cause et conséquence de la trajectoire historique de cette collectivité et des rapports de force qu'elle abrite. Elle sera plus ou moins forte selon qu'elle est plus ou moins intériorisée par chacun et largement partagée par un grand nombre de gens. Au cœur de toute culture politique, la conception dominante de ce que devrait être le rôle de l'État occupe une fonction particulièrement décisive parce que – combinée aux représentations collectives qui prédominent de valeurs comme la liberté, l'égalité ou la solidarité – elle oriente, limite et légitime, ou non, les grands choix faits par les autorités politiques³¹.

Or, au Québec, la longue subordination économique et politique des francophones, le rôle historiquement joué par l'Église catholique, les aménagements institutionnels hérités des régimes coloniaux successifs français et britannique, le sentiment collectif d'être une infime minorité linguistique et culturelle dans une mer anglo-saxonne, tout cela s'est conjugué pour constituer progressivement une culture politique qui valorise, depuis les années 1960, un État fort, interventionniste, protecteur, qui incarne l'intérêt national et le bien commun (un État qui est de statut provincial au plan constitutionnel canadien, mais que les francophones tendent à percevoir comme leur État national), une forte identification de l'individu à sa communauté d'appartenance, une forte prégnance de l'idée d'égalité qui se traduit par une faible distance hiérarchique entre dirigés et dirigeants, et une institutionnalisation de type néo-corporatiste des relations entre l'État et des groupes organisés issus de la société civile, qui se perçoivent comme des interlocuteurs des pouvoirs publics pour ce qui est du développement et de l'implantation des politiques publiques³². Au-delà des maladroites politiques déjà évoquées, c'est autant, sinon davantage, le refus du gouvernement Charest de prendre en compte ces aspects de la réalité québécoise qui explique, selon nous, le braquage net par lequel fut accueilli son

31. D'Iribarne (Philippe), *Cultures et mondialisation*, Paris, Le Seuil, 1998.

32. Lehbruch (Gerhard) et Schmitter (Philip) dir., *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Londres, Sage, 1982 ; Latouche (Daniel), *The Pursuit of Prosperity in a Transition Society: The Case of Québec in the XXth Century*, Québec, Institut national de la recherche scientifique, 2006.

projet de réingénierie. Ces mêmes aspects particuliers de la culture politique québécoise aident aussi à comprendre la modération des réformes administratives entreprises précédemment quand on les compare à celles survenues ailleurs au Canada, de même qu'il faudrait évidemment en tenir compte lors des réformes futures³³.

Les Québécois d'aujourd'hui restent en effet très attachés à l'idée de l'État qui a émergé pendant la Révolution tranquille des années 1960 – soit celle de l'État comme principal levier de développement collectif des francophones et d'entrée de ceux-ci dans la modernité –, même si le rôle de l'État s'est évidemment beaucoup transformé depuis les quarante dernières années. Toucher à l'État est donc risqué parce que perçu comme pouvant mettre en péril des avancées sociales – assez similaires, pour l'essentiel, à celles des autres États providence modernes – obtenues pendant une décennie vue aujourd'hui comme un âge d'or. Pour comprendre pourquoi et comment s'est construite cette représentation collective de l'État, il faut cependant remonter dans le temps.

Jusqu'en 1760, le territoire qui correspond aux limites géographiques du Québec d'aujourd'hui était une colonie française. La défaite militaire française de 1760 fait passer ce territoire dans le giron britannique, mais les francophones y demeurent largement majoritaires et peuvent donc entretenir l'espoir de préserver un degré de contrôle de leur destinée collective. Refoulés dans l'agriculture, cantonnés ensuite dans le prolétariat industriel urbain, les canadiens français se construisent une représentation d'eux-mêmes profondément négative et qui baigne dans l'impuissance collective³⁴. Les pouvoirs sur les questions locales obtenus par le gouvernement provincial lors du pacte confédératif de 1867 étaient limités, mais furent aussi sous-utilisés jusqu'en 1960³⁵. L'Église catholique réussit à imposer comme idéologie dominante un nationalisme ethnique et conservateur articulé autour des notions de « survivance » et de « vocation agricole ». Le gros de la vie intellectuelle canadienne-française, de la deuxième moitié du XIX^e siècle jusqu'à la Seconde guerre mondiale, tourne autour de la recherche d'une voie de sortie à cette conscience de soi malheureuse des francophones : de François-Xavier Garneau à Lionel Groulx, en passant par Léon Gérin, Esdras Minville, Édouard Montpetit et tant d'autres, le redressement d'une nation vaincue aura été l'axe central et commun de leurs travaux, mais toujours conduits à partir d'une posture défensive que Gérard Bouchard a qualifié de véritable « axiomatique de l'homogénéité³⁶ ». Tout élément d'hétérogénéité – l'industrialisation, l'urbanisation, l'étranger, l'Autre – y était vu comme une menace potentielle à l'identité nationale et à la cohésion sociale.

Jusqu'en 1960, les interventions de l'État du Québec dans les domaines économique et social sont timides. Mais depuis quelques années déjà, le mouvement syndical, des intellectuels, des artistes faisaient pression en faveur de réformes sociales et pour une modernisation généralisée de la société québécoise. La victoire du Parti libéral en 1960 ouvre finalement la porte à la Révolution tranquille. On peut caractériser celle-ci comme une modernisation accélérée des principales institutions, animée à la fois par une rationalité technocratique et une soif de justice sociale, et portée surtout par une nouvelle élite

33. Côté (Louis), « L'étude des modèles nationaux de gouvernance : le cas québécois », *Économie et Solidarités*, 34(2), 2003, pp. 95-117.

34. Bouchard (Gérard), *La pensée impuissante. Échecs et mythes nationaux canadiens-français (1850-1960)*, Montréal, Boréal, 2004.

35. Trudeau (Pierre Elliott), « La province de Québec au moment de la grève », *La grève de l'amiante*, Montréal, Éditions du Jour, 1956, pp. 1-91. ; Bernier (Luc), « The beleaguered State: Quebec at the end of the 1990s », in Brownsey (Keith) et Howlett (Michael) dirs., *The Provincial State in Canada, Peterborough*, Broadview Press, 2001, p. 139-161.

36. Bouchard (Gérard), « Sur les mutations de l'historiographie québécoise : les chemins de la maturité », in Dumont (F.) dir., *La société québécoise après 30 ans de changements*, Québec, IQRC, 1990, p. 257.

davantage éduquée. Un État-providence moderne se construit rapidement, qui prend le relais de l'Église dans le domaine social, devient maître-d'œuvre du développement économique et s'impose comme l'instrument privilégié de l'émancipation collective des francophones. À bien des égards, cette représentation collective de l'État conserve une forte prégnance dans le Québec d'aujourd'hui et, combinée au grand nombre de gens qui, directement ou indirectement, bénéficie des largesses de l'État, rend très délicate toute révision à la baisse de son rôle.

Mais le désir de faire progresser le Québec n'est pas le seul facteur qui explique cette expansion si rapide de l'appareil d'État québécois dans les années 1960. Elle s'explique aussi parce que le développement de l'État fait l'affaire de la nouvelle élite francophone qui émerge précisément dans ces années à la faveur des transformations dans les structures du marché du travail. En fait, des années 1930 jusqu'au début des années 1960, on observe que les francophones du Québec occupent une proportion de plus en plus forte des emplois les plus subalternes dans la hiérarchie occupationnelle, alors que les anglo-québécois, pendant cette même période, occupent une proportion sans cesse croissante des emplois aux échelons supérieurs de cette hiérarchie. Autrement dit, de 1931 à 1961, la situation des franco-québécois en termes de représentation aux divers niveaux d'occupation évolue à l'inverse de celle des anglo-québécois, l'écart se creusant au profit des seconds³⁷.

Mais ce phénomène de recul relatif des francophones par rapport aux anglophones dans les catégories d'emplois les plus valorisées et les mieux rémunérées est concomitant d'un autre phénomène, qui est la transformation de la structure occupationnelle d'ensemble par suite des changements dans les types de main-d'œuvre requis par le marché. En raison de l'industrialisation et du développement rapide du secteur des services depuis la fin de la Seconde guerre, le nombre d'emplois de cols blancs et de travailleurs manuels spécialisés augmenta en effet considérablement par rapport au nombre d'emplois de manœuvres non-spécialisés et d'agriculteurs. Il en résulta une mobilité structurelle ascendante de la fraction francophone de la population québécoise, largement indépendante des stratégies individuelles. Les franco-québécois commencèrent donc vers le tournant des années 1960 à accéder en plus grand nombre à des emplois mieux rémunérés³⁸.

À la faveur de cette forte mobilité ascendante de la fraction francophone de la population québécoise à partir de la fin des années 1950, une proportion plus élevée que jamais auparavant de jeunes francophones accède aux études universitaires. Les jeunes issus de cette nouvelle classe moyenne francophone parviennent donc sur le marché du travail au début et au milieu des années 1960. Désireux d'occuper des emplois dont la rémunération et le prestige correspondront au capital académique dont ils sont pourvus, ils se butent cependant à un double obstacle : d'une part, le faible dynamisme de la sphère de l'économie privée québécoise contrôlée par les francophones ne permet, ni de tous les absorber, ni ne leur offre l'opportunité de se hisser aux niveaux auxquels ils aspirent ; d'autre part, très peu de francophones réussissent, dans la sphère de l'économie privée contrôlée par les anglo-québécois, à dépasser les échelons intermédiaires, ce qui demeurera vrai bien après les années 1960. On aura compris que le Québec est à l'époque la seule province canadienne dont le secteur privé de l'économie est assez nettement subdivisé en deux réseaux presque parallèles, entretenant peu de contacts, l'un contrôlé par les anglophones et l'autre par les francophones.

37. Porter (John), *The Vertical Mosaic. An Analysis of Social Classes and Power in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1965, p. 94.

38. Dofny (J.) et Garon-Audy (M.), « Mobilités professionnelles au Québec », *Sociologie et Sociétés*, 1(2), novembre, 1969, pp. 277-301.

Comme de surcroît, la mobilité interprovinciale des franco-québécois est moindre que celle des anglo-québécois en raison du facteur linguistique, ces francophones nouvellement instruits tendent donc à avoir ce qu'on peut appeler une « vocation forcée » vers la fonction publique, principal pourvoyeur des emplois du niveau auquel ils aspirent. Se dirigeant massivement vers le secteur étatique tout au long des années 1960, ils ont donc un intérêt objectif à l'expansion de l'appareil d'État québécois, intérêt à ce que de larges secteurs de la société passent sous son emprise, intérêt à ce que s'accrédite l'idée que l'État québécois est le principal instrument de promotion sociale des francophones et de modernisation de la société québécoise. D'où développement d'une rhétorique à la fois technocratique, nationaliste et social-démocrate qui rationalise et légitime l'extension des pouvoirs de l'État québécois et qui, à bien des égards, perdure jusqu'à aujourd'hui.

Mais, dira-t-on, cette élite technocratique issue des nouvelles classes moyennes qui émerge avec le développement de l'État-providence, la sécularisation de la société, la réduction des inégalités d'accès à l'enseignement supérieur dans les années 1960, n'apparaît-elle pas aussi dans les autres sociétés occidentales ? Oui, bien sûr, mais l'État n'est pas dans la majorité de celles-ci la seule base institutionnelle de pouvoir, le seul tremplin de mobilité de cette nouvelle couche.

Bref, cette correspondance entre l'expansion du secteur public, l'investissement de celui-ci par les francophones et la mobilité structurelle ascendante de la collectivité francophone dans ces années est telle qu'elle n'évoque pas facilement l'idée du hasard. Au contraire, elle accrédite avec force la thèse selon laquelle la collectivité franco-québécoise a largement profité, particulièrement bien sûr la frange qui a accédé aux études supérieures, de l'émergence de l'État providence pour sa promotion sociale.

Mais il y a plus. Dans le Québec d'avant la Révolution tranquille, qui était passablement homogène au plan ethnoculturel et qui s'était longtemps fait dire que la Divine providence avait déterminée pour lui une vocation agricole, des relations sociales étroites d'entraide communautaire et de coopération avec les proches, encouragées par l'Église comme moyen de préserver l'unité de la nation, s'étaient graduellement développées³⁹. Dans une société qui a une conscience aiguë de sa faiblesse économique et politique, de son isolement culturel et de sa petitesse à l'échelle continentale, la notion de solidarité s'enracine profondément et sert à légitimer l'action sociale d'innombrables associations. Non seulement gardien de la foi, le clergé y joue de surcroît un véritable rôle d'animateur communautaire. L'État prendra ensuite le relais à partir des années 1960 et reprendra à son compte cette notion de solidarité pour légitimer plusieurs de ses interventions. Parallèlement, la faiblesse de l'aristocratie, le peu d'encadrement administratif de la vie quotidienne des gens par le régime seigneurial français, puis par le régime colonial britannique, et la relative possibilité de vivre à distance des pouvoirs constitués ou de recommencer périodiquement sa vie ailleurs ont aussi contribué à forger des relations sociales passablement égalitaires, comme ailleurs dans le Nouveau Monde⁴⁰. L'urbanisation et l'industrialisation transformeront cet égalitarisme relatif des rapports sociaux et cette valorisation de la solidarité et de l'entraide, qui sont d'origine rurale et que l'Église encouragea fortement, mais ne les effaceront pas, et ils perdurent à ce jour. On en voit encore aujourd'hui des manifestations partout. « Solidarité » est encore l'un des mots-clé du vocabulaire politique québécois : tous s'en réclament, pour dire que leur action en est une illustration ou pour déplorer que l'adversaire la mine. Encore aujourd'hui, on dit de cette société qu'elle est « tricotée serrée ». La faible distance des rapports hiérarchiques

39. Dumont (Fernand), *Genèse de la société québécoise*, Montréal, Boréal, 1993.

40. Bouchard (Gérard), *Quelques arpents d'Amérique. Population, économie, famille au Saguenay, 1838-1971*, Montréal, Boréal, 1996.

entre dirigeants et dirigés au Québec a aussi été notée par plusieurs chercheurs et donne une apparence d'égalitarisme aux rapports au sein des organisations⁴¹. Les étrangers, eux, sont souvent frappés par l'apparente convivialité des rapports entre les individus, notamment par ce tutoiement spontané si répandu.

La modernisation accélérée du Québec à partir de 1960 contient donc son lot de ruptures, mais aussi de continuités. La société québécoise s'ouvre vers l'extérieur et devient plus hétérogène, mais ces traits ancestraux persistent et viennent colorer les nouveaux arrangements institutionnels : d'où une culture politique qui combine droits individuels au sens libéral classique, mais aussi un sens aigu de l'appartenance de chacun à une communauté de destin, et un attachement profond aux institutions chargées d'assurer la pérennité et la prospérité des francophones, lesquels ont la double conscience d'être majoritaires sur le territoire québécois, mais très minoritaires sur le continent américain. Le mouvement coopératif, par exemple, est donc très puissant, très enraciné au Québec, présent dans de nombreux secteurs. La société civile québécoise fourmille aussi d'associations de toutes sortes qui s'attendent à être consultées et écoutées par les autorités politiques. Même l'entrepreneur individuel est perçu comme ayant une responsabilité envers la collectivité dépassant ce que les lois prescrivent et limitant sa marge de manœuvre pour agir à sa guise.

Il se trouve en outre que les gouvernements successifs du Québec depuis les années 1970 ont largement pris acte de cette particularité et l'ont intégrée dans leurs stratégies de gouvernance. Les premiers grands sommets de concertation entre l'État, le patronat et les syndicats datent de la fin des années 1970. Au milieu des années 1980, le gouvernement libéral de Robert Bourassa se rapproche très brièvement avec l'approche néo-libérale mais, devant les résistances rencontrées, choisit plutôt, surtout à partir de la dure récession du début des années 1990, d'accélérer le passage vers un État-partenaire, moins directif et planificateur que celui des années 1960 et 1970, et qui privilégie la concertation. Le gouvernement du Parti québécois, de retour au pouvoir en 1994, approfondira encore cette tendance, multipliant les grands sommets de concertation, mais aussi, de façon moins visible mais peut-être plus profonde et significative, en multipliant les tables permanentes de concertation dans de nombreux domaines : main-d'œuvre, agro-environnement, affaires municipales, développement régional, femmes, jeunes et ainsi de suite⁴². Cette institutionnalisation de réseaux néocorporatistes qui structurent les relations entre l'État et la société civile – réseaux dont certains sont sectoriels, d'autres intersectoriels, certains permanents, d'autres qui se reconfigurent selon les enjeux du moment – a d'ailleurs pu s'approfondir dans les années 1990, avance Monpetit⁴³, en raison du discrédit croissant des élites politiques traditionnelles, des compressions budgétaires dans les programmes gouvernementaux qui forçaient à trouver de nouvelles façons de faire autant avec moins, et de la réalisation croissante du caractère transversal de certaines problématiques comme l'environnement ou l'occupation du territoire. Il va de soi que certains estiment que cette institutionnalisation néocorporatiste ne va pas encore assez loin⁴⁴, alors que d'autres la jugent source d'inertie et de copinage malsain⁴⁵.

41. Chanlat (Alain) et Bédard (Renée), *L'originalité et la fragilité d'un mode de gestion à la québécoise*, HEC Montréal, CETAI, Cahier de recherche 90-06, 1990.

42. Montpetit (Éric), « Les réseaux néocorporatistes québécois à l'épreuve du fédéralisme canadien et de l'internationalisation », in Gagnon (Alain-G.) dir., *Québec : État et société, Tome 2*, Montréal, Québec-Amérique, 2003, pp. 191-208.

43. *Ibid.*

44. Graefe (Peter), « The Social Economy and the State: Linking Ambitions with Institutions in Québec », *Policy and Politics*, 30(2), 2002, pp. 247-262.

45. Breton (R.) et Pellerin (R.), *Le national-syndicalisme*, Montréal, Éditions Varia, 2001.

On comprend donc pourquoi le projet de réingénierie de l'État du gouvernement Charest a frappé un mur. Il heurtait de front des valeurs, des perceptions, des façons de faire, des représentations,

gouvernementaux faisant rapport de la réforme aux parlementaires souscrivent pour l'essentiel à ces constats⁴⁸. De même, il semble acquis qu'à partir du moment où l'ambitieuse réingénierie libérale est morte dans l'œuf pour faire place au beaucoup plus modeste « Plan de modernisation 2004-2007 », il faut lire celui-ci comme une pure et simple continuation par l'actuel gouvernement des efforts entrepris par l'ancien gouvernement : la réduction des effectifs se fera en effet par attrition naturelle au rythme des retraites, les organismes dont on projette l'abolition sont déjà inopérants pour la plupart, et les partenariats privé-public projetés sont très peu nombreux⁴⁹.

ET MAINTENANT ?

On peut conclure de ce qui vient d'être énoncé qu'un type d'État ou d'architecture institutionnelle n'étant jamais une création *ex nihilo*, mais le produit d'aspirations populaires et de représentations collectives souvent profondément enracinées dans l'histoire qui sont ensuite, au fil du temps, configurées d'une certaine manière par le pouvoir politique, la réforme de l'État ne saurait se faire sans prise en compte des particularités de la société en question. Une réforme qui chercherait à se passer de soutien populaire ou qui ne prendrait pas en considération les représentations de l'État qui prédominent dans une société et les attentes citoyennes à son endroit, se condamne à l'échec.

L'un des problèmes particuliers que cela pose est cependant qu'il est parfois extrêmement difficile de « lire » ces représentations collectives. Par exemple, les Québécois semblent extrêmement attachés aux valeurs collectives d'égalité et de solidarité mais, dans les faits, la société québécoise n'est pas tellement plus égalitaire que l'Ontario ou l'Alberta, que les Québécois se représentent souvent comme des sociétés plus proches de la représentation qu'ils se font de la société américaine. Si l'on prend l'indice de Gini comme mesure des inégalités de revenus, le coefficient du Québec était en 2001 de 0,374, celui de l'Ontario était de 0,380 et celui de l'Alberta était 0,375. On ne voit non plus aucune indication d'une plus grande progression à travers le temps de la réduction des inégalités au Québec qu'ailleurs puisqu'en 1980, ces coefficients étaient de 0,344 au Québec, 0,342 en Ontario et 0,373 en Alberta : tout cela après deux décennies de politiques économiques volontaristes de redistribution de la richesse au Québec, pendant que l'Ontario et l'Alberta connurent des périodes d'expérimentation qualifiées des « néo-libérales » et jugées très négativement par bien des observateurs au Québec⁵⁰. Ces représentations collectives sont non seulement en décalage de la réalité, mais truffées aussi de contradictions : en novembre 2003, au moment donc où le débat public sur le projet libéral de réingénierie était à son zénith, 68 % des Québécois voulaient une « réduction du rôle de l'État », mais 74 % s'opposent à la « réduction des services publics », et 79 % des gens interrogés trouvaient les impôts trop lourds, donc y compris des gens qui n'en paient pas, puisque 42 % des Québécois en sont exemptés⁵¹ !

Il serait à cet égard fascinant de creuser en profondeur l'hypothèse selon laquelle l'invocation de la « solidarité » recouvre moins un authentique désir de progrès social et

48. Gouvernement du Québec, *Cinq années de gestion axées sur les résultats du gouvernement du Québec. Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, novembre, 2005.

49. Maltais (Daniel), « La modernisation de l'État québécois : inutile de crier au loup », *op. cit.*, pp. 486-493.

50. Gagné (R.), « Inutiles et nuisibles », *La Presse*, 2004, p. A-7.

51. Bourgault (Jacques), « La réforme et les défis de la fonction publique québécoise », in Bernier (Robert) dir., *L'État québécois au XXI^e siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2004, p. 403-431.

davantage un désir de protection individuelle contre les aléas de la vie. En effet, les mobilisations populaires les plus fortes des dernières années ne visaient pas à ce que soient mis sur pied des programmes sociaux pour les citoyens qui sont vraiment les plus vulnérables – itinérants, assistés sociaux, toxicomanes –, mais cherchaient à préserver des programmes sociaux auxquels le plus grand nombre a accès et qui ont pour finalité la protection contre le risque : assurance-maladie, assurance-automobile, assurance-médicaments, préservation du gel des frais de scolarité universitaires, garderies publiques à tarifs réduits, gel des tarifs des services publics et ainsi de suite. Il est d'ailleurs difficile de concevoir qu'un État-providence qui a émergé plus tardivement au Québec que dans la plupart des autres sociétés occidentales ait davantage marqué les consciences que des siècles de valorisation de la stabilité et de la préservation de la cohésion sociale.

À vrai dire, il est parfaitement banal de dire qu'il est illusoire de chercher un modèle de réforme meilleur que les autres et de croire qu'il est exportable tel quel, de même qu'il est naïf de penser constituer un florilège des meilleures pratiques glanées ici et là et de les transposer, sans une étude fine des particularités de la société qui les accueillerait. C'est pourtant la persistance de cette conception superficielle des choses qui explique sans doute que les dirigeants politiques continuent à se soucier davantage de la formulation stratégique des objectifs de changement, alors que c'est leur mise en œuvre qui pose le plus de difficultés. Elle explique aussi qu'ils se reprochent *a posteriori* – partout et tout le temps – d'avoir sous-estimé la complexité de la gestion du changement, et de ne pas avoir suffisamment intériorisé que le changement est un processus inévitablement conflictuel et jamais harmonieux. En ce sens, la comparaison est toujours enrichissante, mais ne dispensera aucune société de devoir laborieusement trouver sa propre voie, ni aucun chercheur en management de devoir tenir compte des caractéristiques sociologiques de l'environnement dans lequel se déploie le changement qu'il veut comprendre. Plusieurs auteurs ont déjà conclu que le Nouveau management public avait atteint ses limites et que l'heure était maintenant au nouveau paradigme de la gouvernance. En éclairant ici le cas particulier et révélateur du cas québécois, nous avons voulu illustrer que les réformes administratives qui réussiront seront celles qui auront franchies des embûches qui risquent d'être moins administratives que culturelles.