



TÉLEscope

L'OBSERVATOIRE
DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

L'évolution du modèle québécois de gouvernance

Les 13 et 14 novembre 2002, L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP a organisé un séminaire sur l'évolution du modèle québécois de gouvernance. Comment caractériser aujourd'hui le rapport entre l'État et la société civile? Existe-t-il un particularisme qui distingue la démarche du Québec parmi les pays occidentaux? À ces questions, une vingtaine d'universitaires et de praticiens ont tenté d'apporter des réponses.

En rendant compte de leurs analyses sur l'économie aux multiples visages, l'éducation courtisée par le marché, la santé rattrapée par ses succès, la démocratie locale en quête de respectabilité et le dogme de l'équilibre budgétaire, Télescope pose un regard global et comparatif sur la « gouvernance à la québécoise ». Sans omettre de rappeler en exergue que toute mutation institutionnelle prenant racine dans un continuum historique, le Québec ne saurait échapper à la règle, sous peine de renoncer à son destin singulier.

Louis Côté

De l'État minimal à l'État subsidiaire :
l'héritage de l'Histoire

Luc Bernier, Marie Bouchard et Benoît Lévesque

La prise en compte de l'intérêt
général par une économie
plurielle

Claude Lessard

L'École, communauté de sens
ou produit de consommation

Jean Turgeon et Pierre Bergeron

La santé malade de son
système, trente ans de
thérapies

Serge Belley

Forces et faiblesses des
acteurs de la nouvelle scène
municipale

Denis Bédard

Au-delà du « déficit zéro », la
recherche de l'équilibre des
finances publiques

De l'État minimal à l'État subsidiaire : l'héritage de l'Histoire

Par **Louis Côté**

Louis Côté est professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec
et Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

louis_cote@enap.ca

Partout, le couple État/société civile est à l'épreuve. Après des décennies providentielles, les sirènes de la globalisation proposent de nouvelles libertés ou bien, pour certains, un nouveau conformisme. Chaque pays choisit sa voie en puisant dans son histoire, ses traditions et sa culture. Bref, en préservant son bien le plus précieux: son identité. La démarche québécoise est à cet égard un exemple de permanence, de raison et de confiance

Avant d'aborder le modèle québécois de gouvernance, précisons d'entrée de jeu et pour éviter toute ambiguïté ce que nous entendons par *modèle* et par *gouvernance*. 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. Comme nous le verrons, 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. Il a été au cours de ces dernières années de plus en plus utilisé, et ce, selon des acceptions variées et dans des contextes idéologiques parfois relativement marqués. Bien sûr, nous ferons ici exception de l'emploi 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 éviterons de verser dans un point de vue normatif ou de prescription (*la bonne gouvernance*) pour nous en tenir à l'analyse des types de gouvernance exercés par les États, c'est-à-dire de leurs modes d'insertion et d'intervention dans leur société respective.

Comparée à la notion plus classique de gouverne d'une société, celle de

gouvernance est intéressante parce qu'elle permet d'appréhender le fait que des responsabilités autrefois dévolues à l'État sont dorénavant partagées progressivement avec les acteurs sociaux, faisant ainsi apparaître de nouvelles articulations entre l'État et la société civile. Cela ne veut évidemment pas dire que l'apport de l'État devient négligeable : non seulement l'État, représentatif de l'ensemble de la collectivité, jouit-il, 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 sur la gouvernance reliées 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. Légitime, mais également nécessaire à l'heure où, confrontés à des défis identiques – 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.

Quelques tendances lourdes peuvent être dégagées des politiques

en cours : la décentralisation, c'est-à-dire le transfert de fonctions, de pouvoirs et de responsabilités vers des instances autonomes et distinctes; le recours aux secteurs privé et associatif par la sous-traitance, la privatisation mais aussi l'établissement de partenariats; et l'approche participative. Toutefois, il n'y a pas nécessairement convergence vers un modèle unique de gouvernance. Même en s'en tenant aux pays occidentaux, les modèles nationaux de gouvernance sont variés et tout donne à penser qu'ils le demeureront.

Les singularités nationales atténuent parfois la portée des tendances communes et en colorent toujours la réalisation. Prenons, par exemple, l'approche participative qui doit permettre aux citoyens de participer plus activement à la gouverne. Elle se différencie beaucoup selon le type d'interlocuteurs recherchés (citoyens à titre individuel ou groupes et associations), le niveau d'implication souhaité (information, consultation ou participation active aux processus décisionnels et de gestion) et le champ visé (la définition d'une politique, la gestion d'un organisme public, la détermination des orientations pour tout un secteur d'activités ou même pour l'ensemble de la société).

Afin de mieux cerner les caractéristiques propres au modèle québécois de gouvernance, nous présenterons dans un premier temps

un outil d'analyse comparative des différents modèles de gouvernance. Nous pourrions par la suite examiner le cas québécois en utilisant le cadre de référence proposé. En regard des processus de modernisation mis en œuvre et des modèles de gouvernance qui en sont à la base, le Québec offre, nous le verrons, une situation présentant beaucoup d'intérêt pour l'analyse comparative.

En effet, disposant d'institutions politiques héritées de la Grande-Bretagne, marqué pendant longtemps par un libéralisme de type britannique et inscrit dans un pays et un continent dominés par la culture anglo-américaine, le Québec n'a pourtant pas mené de réforme radicale en matière de gouvernance. Il n'y a pas eu au Québec de désengagement majeur de l'État et si la relation État/société y est en redéfinition depuis plus de dix ans, celle-ci conduit vers un État subsidiaire et non vers un État minimal. Pour bien saisir cette singularité québécoise, nous nous attarderons donc, dans un deuxième temps, sur l'évolution récente du modèle québécois de gouvernance.

L'analyse comparative des modèles de gouvernance : un cadre de référence

Notre cadre de référence s'articule autour de deux grandes dimensions. La première concerne le rapport État/société, rapport qui s'exprime dans la représentation ou l'idée de l'État qui prédomine dans une société donnée. L'importance d'une telle représentation tient à sa portée : formulant la vision politique d'une société, elle fournit aux individus non seulement un cadre d'interprétation, mais des croyances et des motivations pour l'« agir politique ». Fruit d'une histoire politique spécifique, l'idée de l'État intervient comme condition d'existence d'un type donné de structuration et d'exercice de l'autorité publique. Elle est à la source de la légitimité du mode de gouvernance exercée par l'État et on

ne peut donc comprendre celui-ci s'en s'y référer.

L'idée de l'État varie énormément, même en Europe occidentale entre les pays à l'origine de l'État moderne. Pour caractériser les différentes figures du rapport État/société qui prévalent actuellement, on peut tout d'abord avancer le préalable d'un continuum qui va d'un État minimal, où l'idée même de l'État est quasiment absente, à un État fortement différencié et institutionnalisé. Nonobstant les différences institutionnelles fondamentales entre les deux pays, la tradition culturelle et intellectuelle anglo-américaine illustre très bien la première figure, celle d'un « Centre » politique qui, ultime garant d'un ordre permettant aux individus et aux groupes constitutifs d'une société civile autonome et autosuffisante d'œuvrer à l'atteinte de leurs propres buts, n'exerce que des fonctions de coordination et de régulation. Dans cette tradition, le terme État n'est d'ailleurs pratiquement pas utilisé pour désigner le pouvoir exécutif et son administration. Il réfère beaucoup plus au pays comme membre du concert des nations, ce qu'indique bien, par exemple, le nom de *Département d'État* donné au ministère américain responsable des affaires étrangères. De son côté, l'État français offre assurément le profil-type de la seconde figure, celle d'un État souverain et instituant qui intervient sur la base d'un projet moral.

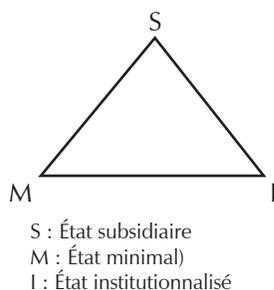
État minimal et État institutionnalisé composent deux figures dont l'opposition facilite la caractérisation des différents rapports État/société. Il apparaît pourtant souhaitable, et nécessaire, de leur adjoindre une troisième figure, celle de l'État subsidiaire. Cherchant à susciter des capacités et à développer une citoyenneté d'action, et définissant par conséquent l'intervention de l'État en terme de suppléance et non de substitution, l'idée de subsidiarité a été systématiquement appliquée en Allemagne dans l'après-guerre avant de resurgir à l'occasion de l'intégra-

tion européenne. Gardien du bien commun, l'État subsidiaire entend respecter le principe qui veut qu'une autorité quelconque ne puisse s'exercer que pour pallier les insuffisances d'une autorité inférieure. Là où les initiatives citoyennes se développent efficacement, l'État devrait se contenter de les accompagner.

Par l'ambition qu'il incarne, l'État subsidiaire se démarque nettement des deux premières figures du rapport État/société qui correspondent elles-mêmes à deux ambitions ou deux projets. Se représentant la société comme un marché, l'État minimal traduit en effet une aspiration vers une société qui puisse s'autoréguler et qui soit par conséquent le plus possible exempte de subordination à l'égard de toute autorité hiérarchique. Il conçoit la société comme pouvant et devant être gouvernée pour la plus grande part par des ajustements automatiques sans que la volonté des individus n'intervienne. À l'opposé, les tenants de l'État institutionnalisé saisissent l'État non pas comme un arbitre externe, mais comme un acteur et même comme l'instituteur du social. Selon eux, les rapports marchands laissés à eux-mêmes ne peuvent que créer un monde sans règles, sans morale et sans justice. L'édification d'une société juste et harmonieuse requiert donc la substitution de l'intérêt collectif aux intérêts des individus, substitution que l'État doit favoriser et qu'il est peut-être même le seul à pouvoir assurer. Ayant ainsi mission non seulement de guider mais aussi de « produire » la société dont il est à la fois origine et fondement, l'État se doit d'organiser ou d'informer l'espace, la langue, la mémoire, la solidarité, l'économie...

Le triangle nous permet de schématiser le rapport État-société. La position d'un pays à l'intérieur du triangle indique son appartenance à l'un des trois cas de figure. Certains pays se rapprochent au plus près de l'une des figures. Plus généralement, on retrouvera des exemples de composition modulée entre les figures avec des tendances dominantes.

Figure 1
Le rapport État/société



La composition qui prévaut dans une société donnée devrait normalement se refléter dans le mode d'insertion et d'intervention de l'État dans les différents domaines sociétaux. Nous allons nous arrêter sur deux de ces domaines devenus centraux : l'économie et le social. La deuxième dimension de notre cadre de référence touche donc les relations entre l'État et l'économie et entre l'État et le social.

Voyons d'abord ce qu'il en est des diverses configurations que peuvent emprunter les relations entre l'État et l'économie. Les États jouent un rôle plus ou moins déterminant dans la nature des politiques macro-institutionnelles qui façonnent les dynamiques économiques nationales, politiques qui ont trait tout autant à la régulation de la concurrence, à la correction des inefficacités du marché, au financement, à la formation de la main d'œuvre qu'au développement scientifique et technique.

À cet égard, on distingue les États selon une typologie tridimensionnelle symétrique avec les trois figures que nous avons dessinées autour du rapport État/société: l'État « laisser-faire » qui accorde un rôle déterminant aux marchés et au libre choix des consommateurs par rapport aux autres formes de coordination; l'État interventionniste dont les agissements présentent en permanence un caractère stratégique; et l'État « facilitateur » qui aide les groupements de la société civile à se structurer et qui les soutient afin qu'ils exercent des fonctions qui seraient autrement revenues à l'État ou au marché. Ici aussi, on

présuppose que, sans se confondre avec lui, les pays se rapprochent de l'un ou l'autre de ces trois types, faisant d'abord et avant tout confiance aux marchés, à l'action directe de l'État ou aux groupes constitutifs de la société civile.

Observons maintenant les différentes formes que revêtent les relations entre l'État et le social. Au cours du siècle dernier, l'État moderne s'est graduellement affirmé comme État social et l'on a assisté à l'émergence puis à la consolidation des États-providence. Bien qu'étant tous intervenus pour répondre à certains besoins sociaux, ils diffèrent pourtant par leur nature même. Il est possible de distinguer trois modèles de l'État providentiel qui miroitent avec nos trois figures du rapport État/société.

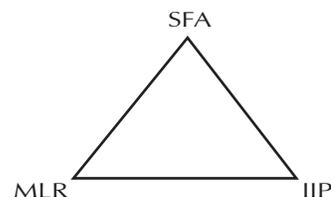
À l'État minimal correspond assurément un État-providence modeste qu'on qualifiera de résiduel-providence. Cet État-providence limite pour l'essentiel sa protection aux plus faibles. Afin d'éviter une extension des droits sociaux vue, dans cette perspective, comme entraînant une croissance néfaste de l'État et causant pauvreté, chômage et corruption morale, on privilégie en effet une assistance constituée d'allocations servies aux seuls indigents. Aux autres, soit la très grande majorité des citoyens, on suggère de garantir leur protection en faisant appel à l'assurance individuelle privée. Le marché est du reste perçu comme devant normalement répondre aux besoins individuels et collectifs, y compris aux besoins sociaux en matière de protection contre les aléas, de santé ou d'éducation.

À l'opposé de l'État résiduel-providence, les deuxième et troisième modèles se signalent par un haut degré d'engagement de l'État envers les droits sociaux. Toutefois, on peut et on doit distinguer entre un État passif-providence – un État qui, sur la base de droits sociaux reconnus et dans une volonté de garantir à chacun un traitement égal, assure directement et de façon centralisée

la prestation de nombreux services en matière de santé et d'éducation et indemnise les individus inactifs – et un État actif-providence – un État qui, cherchant à conjuguer droits et obligations et à prendre en compte les singularités tout en respectant l'équité, se porte garant d'une offre suffisante de services sociaux, de santé et d'éducation et favorise l'insertion des individus.

Nos trois figures du rapport État/société se déclinent ainsi dans les trois idéaux types de gouvernance suivants : un État minimal, de type « laisser-faire » et résiduel-providence; un État institutionnalisé, de type interventionniste et passif-providence; un État subsidiaire, de type « facilitateur » et actif-providence.

Figure 2
Les idéaux types de la gouvernance



SFA : État subsidiaire, de type « facilitateur » et actif-providence

MLR : État minimal de type « laisser-faire » et résiduel-providence

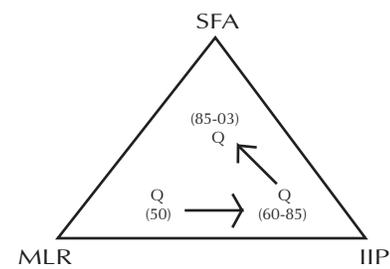
IIP : État institutionnalisé, de type interventionniste et passif-providence

Soulignons enfin que la configuration (le type de gouvernance) qui prévaut dans une société donnée tient bien sûr à la trajectoire de cette société, à ses choix historiques et aux rapports de force qui en ont découlé. Elle s'incarne non seulement dans des arrangements institutionnels particuliers mais également dans une culture politique spécifique.

Le modèle québécois de gouvernance

Ainsi qu'on peut le voir dans la figure qui suit, le modèle québécois de gouvernance a passablement évolué au cours du dernier demi-siècle.

Figure 3
Évolution du modèle québécois
de gouvernance



SFA : État subsidiaire, de type « facilitateur » et actif-providence

MLR : État minimal de type « laisser-faire » et résiduel-providence

IIP : État institutionnalisé, de type interventionniste et passif-providence

Jusqu'en 1960, et malgré les efforts du gouvernement fédéral pour implanter des programmes sociaux universels, l'État minimal reçu en héritage de la Grande-Bretagne a prévalu au Québec. De 1867 à 1960 – à l'exception du gouvernement Godbout, empêché, dans une conjoncture difficile, d'insuffler un véritable changement – les gouvernements québécois, libéraux ou conservateurs, ont peu touché à l'économie, par attachement au « laisser-faire », et encore moins aux affaires scolaires et sociales par souci de maintenir une alliance avec l'Église ou au moins de neutraliser celle-ci. Cet anti-étatisme va confiner pendant longtemps l'État provincial dans un rôle de gardien de l'ordre, de la sécurité et de la propriété. Certaines propositions cherchant à mettre cet État au service de la nation et lui assignant un rôle beaucoup plus interventionniste vont émerger à partir des années 30, par exemple avec le programme de l'Action libérale nationale en 1934.

À partir de 1944, le pouvoir est concentré entre les mains d'un parti dominé par un chef populiste, Maurice Duplessis, qui protège les intérêts des forces traditionnelles et du patronat étranger. Défendant une conception classique du libéralisme, l'Église catholique, les élites locales et les grandes entreprises s'opposent unanimement à toute intervention directe de l'État, que ce soit dans

l'économie ou dans le social. Avec le temps, les réactions contre le régime duplessiste s'organisent, gagnent en force et en étendue : aux dirigeants syndicaux et aux intellectuels qui réclament des réformes sociales et la modernisation de l'État, va se joindre une grande partie des milieux d'affaires qui demandent que l'État soutienne le développement des entreprises canadiennes-françaises.

Porteur de ces aspirations, le Parti libéral accède au pouvoir en 1960 et rompt immédiatement avec le passé en déclenchant un processus réformateur majeur fort justement nommé Révolution tranquille. Une nouvelle conception de l'État prédomine désormais : d'une part, grâce à l'instauration d'un État de droit et démocratique qui succède au règne de l'arbitraire, du clientélisme et du patronage et, d'autre part, avec le passage d'un État minimal à un État plus institutionnalisé qui s'affiche et s'affirme comme principal acteur de l'émancipation et du progrès du peuple canadien-français. L'État élargit son champ d'intervention et prend le leadership dans les domaines économique, social et culturel. L'État-providence se déploie, un État qui redistribue largement et qui intervient dans des domaines autrefois réservés à l'Église : l'éducation, la santé et l'assistance sociale. Sans remettre en question le rôle et la place des acteurs privés mais conscient de leurs importantes faiblesses, l'État intervient également de façon beaucoup plus dynamique dans l'orientation de l'économie, développant des moyens de coordination et de soutien sans précédent en Amérique du nord, par exemple en matière de financement.

Même s'il accorde une place aux acteurs sociaux – syndicats, associations coopératives et patronales ont des représentants aux conseils d'administration des sociétés d'État – ce modèle de gouvernance est d'abord fondé sur l'interventionnisme étatique. Il prévaudra de 1960 à 1985. Au terme de cette période, le Québec n'échappe pas à la crise structurelle qui affecte l'économie

mondiale. Entre 1982 et 1985, le gouvernement tente de dépasser l'approche hiérarchique au profit d'une approche partenariale mais la plupart des acteurs syndicaux, enfoncés dans des stratégies défensives, ne sont pas prêts à s'engager dans cette voie. En outre, une partie importante des milieux d'affaires est influencée par la montée du paradigme néo-libéral. Convaincus que la crise est due pour une large part à l'étatisation dominante, certains ministres, provenant des milieux d'affaires et membres de l'équipe gouvernementale arrivée au pouvoir en 1985, prônent ainsi activement un retour à l'État minimal : privatisation des sociétés d'État, dérèglementations économiques et sociales, allègement de l'appareil d'État.

Conscients de la prégnance du modèle existant et appréhendant un conflit social d'envergure, le Premier ministre Robert Bourassa et plusieurs ministres prennent leur distance à l'égard du changement envisagé. Il y aura bien quelques privatisations, mais les premières années du nouveau gouvernement seront surtout marquées par la passivité et l'attentisme, masqués par un discours affirmant la nécessité de passer d'un État interventionniste à un État catalyseur, accompagnateur, animateur ou « facilitateur ». Le Premier ministre Bourassa recourra même au concept d'État subsidiaire pour décrire le projet.

Par la suite, ce qui semblait n'être au départ qu'un slogan prend de plus en plus de consistance à cause des initiatives de nombreux intervenants provenant d'abord des régions et des mouvements syndicaux, coopératifs et communautaires, puis des milieux institutionnels et patronaux. Grave-ment ressentie, la récession du début des années 90 va pousser les acteurs à s'ouvrir davantage à de nouveaux compromis. Soutenus par des cadres administratifs critiques à l'égard d'un possible retour à un État minimal, quelques ministres assureront un leadership en vue d'accélérer la transition vers un État-partenaire, un État qui ne prétend plus définir à lui seul le bien commun.

Le gouvernement élu en 1994 continuera sur cette lancée. On a assisté depuis cette date à un approfondissement et à une institutionnalisation progressive de la concertation et de la participation de tous les acteurs socio-économiques à la formulation et à la mise en œuvre des stratégies de développement socio-économique. La transition dont nous venons de présenter quelques aspects est toujours en cours. Les articles de ce *Télescope* approfondissent l'analyse en confirmant que la relation État/société civile a été en partie modifiée.

Cela est vrai des actions de soutien au développement économique où l'État applique une approche moins hiérarchique et davantage partenariale ou de l'éducation qui s'est ouverte à la participation citoyenne dans le cadre d'une autonomie plus large accordée aux établissements. L'assistance sociale vise dorénavant en priorité la réintégration au marché du travail et repose par conséquent sur des responsabilités partagées. Le système de santé a lui aussi subi de profondes transformations malgré des aléas (décentralisation vers des régies régionales puis re centralisation) qui tiennent à la complexité des problèmes de ce secteur: besoins grandissants, multiplicité des acteurs dont l'État fédéral, innovations constantes en matière de technologie médicale, problèmes de sous-financement... Un partenariat prend forme également entre les services publics et la sphère communautaire, ce qui n'est

pas sans soulever tensions et défis, l'État risquant parfois d'instrumentaliser les groupes et de leur faire perdre leurs spécificités. Enfin, après d'importantes fusions municipales, la question de l'intégration de services de première ligne et leur décentralisation vers les municipalités ou des instances régionales, semble à l'ordre du jour.

Le modèle québécois à l'épreuve

Les modèles nationaux de gouvernance sont diversifiés et il n'apparaît pas évident que la globalisation en cours entraînera une érosion des spécificités nationales. Pour autant, des convergences fortes se font jour en matière de conception et d'institution politiques et économiques. Ainsi que nous l'avons souligné, la plupart des sociétés réévaluent actuellement les relations entre l'État, le marché et la société civile, dans l'ensemble des domaines ou des secteurs socio-économiques. Mais les modèles nationaux n'évoluent pas n'importe comment. La recherche d'une bonne gouvernance ne peut manifestement se réduire à importer et à copier un modèle réputé supérieur en adoptant sa logique et ses institutions. Produits d'une histoire particulière, celles-ci sont en effet spécifiques d'une société. Il est fondamental de comprendre et de prendre en compte la genèse historique des modèles nationaux de gouvernance puisque ces modèles perdurent à travers un mécanisme

d'auto renforcement et de « dépendance par rapport au chemin parcouru » (*path dependency*). Un tel mécanisme explique le fait qu'il y ait, même en Occident, des trajectoires nationales contrastées. La poursuite d'une meilleure gouvernance doit s'en inspirer : il s'agit de pousser les avantages reliés à la trajectoire propre tout en pratiquant l'hybridation.

Le survol de l'histoire récente du modèle québécois de gouvernance montre qu'il peut subir des transformations, mais que celles-ci ne sauraient se décréter ni ignorer certaines continuités. Nous avons évoqué les rapports de force qui ont été à l'origine des transformations effectuées. S'agissant des continuités, soulignons simplement la persistance de caractéristiques ayant, à travers l'histoire, gouverné les relations sociales au Québec : de fortes tendances égalitaristes, un intense sentiment d'appartenance à la communauté nationale, la valorisation de l'action collective et de la solidarité... Cette constance permet de comprendre les choix qui ont été faits en 1960 puis au cours des années 90. En rupture avec le précédent demi-siècle, un projet qui viserait à re-profiler la gouvernance québécoise pour l'aligner sur le modèle néo-libéral dominant en Amérique du nord supposerait que la culture politique québécoise ait profondément évolué, auquel cas la transition se ferait en douceur, ou bien qu'elle évolue brutalement, à l'arraché. ■

La prise en compte de l'intérêt général par une économie plurielle

Par **Luc Bernier, Marie Bouchard et Benoît Lévesque**

Luc Bernier est Directeur de l'enseignement et de la recherche à l'École nationale d'administration publique du Québec

luc_bernier@enap.ca

Marie Bouchard et Benoît Lévesque sont professeurs à l'Université du Québec à Montréal

bouchard.marie@uqam.ca

levesque.benoit@uqam.ca

Longtemps sujette, l'économie québécoise a su se libérer des tutelles ancestrales tout en n'adhérant pas sans conditions au dogme néo-libéral. Participant de la prospérité occidentale, le Québec a dessiné son propre patron de développement, entre État omnipotent et marché omniscient, un modèle original et inspiré, respectueux de son enracinement socioculturel et soucieux d'inscrire ses institutions dans la modernité la plus inventive

Les pays ont fait des choix différents en matière de développement économique. Les États-Unis fonctionnent avec une grande variabilité du marché de l'emploi alors que les pays européens ont choisi des modèles à croissance plus lente mais plus stable avec des mécanismes de protection sociale plus développés. Au Québec, on oscille entre les deux modèles. Le chômage, indicateur économique crucial, a toujours été préoccupant. L'embellie récente suit des décennies où le taux de chômage a été beaucoup plus élevé que la moyenne canadienne et nord-américaine. Dans la remise en cause de l'État en Occident depuis le début des années 1980, on s'est questionné sur les limites de l'action de l'État dans l'économie. Au Québec, ce questionnement a mené à s'interroger sur ce que devait devenir l'État québécois issu de la Révolution tranquille. Jusqu'en 1960, cet État était peu intervenu en économie comme en éducation ou en santé. Aujourd'hui, il doit s'adapter à l'économie d'un continent où le rôle joué par l'État est généralement moindre qu'ici.

Nous nous intéressons ici aux modes de gouvernance de l'économie québécoise. Dans la première partie, nous décrirons l'évolution du modèle québécois de développement des années 1960 à nos jours et nous présenterons une modélisation des

principales tendances en cours. Nous discuterons également des changements apportés par la globalisation à la conception et au rôle de l'État. Ces changements amènent des acteurs organisationnels et institutionnels à occuper une place dans la recherche de l'intérêt général. En conclusion, nous suggérerons que le modèle de gouvernance partenarial est susceptible de contribuer à l'émergence d'une nouvelle économie mixte qui conjugue de manière originale l'intérêt général à des intérêts particuliers et collectifs.

La singularité du modèle québécois dans l'économie nord-américaine

Après la Conquête anglaise de 1760 et l'échec de la rébellion de 1837-1838, la société québécoise a vu ses canaux économiques coupés et s'est développée jusque dans les années 1960 à l'ombre de ses clochers d'églises. Avec la Révolution tranquille qui commence en 1959-1960, un fort vent de renouveau souffle sur la société québécoise. Il n'y a d'ailleurs guère de pays qui ait connu une telle transformation sociale avec aussi peu de violence politique. Un changement majeur qui ne s'explique pas uniquement par la transformation de l'État, mais qui ne se serait pas fait sans lui. L'État devient alors non seu-

lement providentiel mais aussi entrepreneur (Bourque, 2000).

La Révolution tranquille est l'exemple le plus probant de l'émergence d'un État non national au Canada. Malgré des pouvoirs limités, certaines provinces se sont tout de même imposées en tant qu'institutions matures et complexes, capables de gouverner dans l'intérêt de communautés régionales (Young et al., 1984). Les années 1960 et 1970 ont été marquées par une grande vague d'institutionnalisation. De nouveaux ministères et organismes administratifs ont vu le jour. L'impulsion initiale fut de créer un réseau d'institutions pour étendre les limites de l'intervention de l'État québécois (Young et al., 1984). Celui-ci prit de l'expansion dans deux secteurs de l'économie: les ressources naturelles avec Hydro-Québec, Rexfor, Soquem, Soquip..., et le monde de la finance avec la Caisse de dépôt et placement du Québec, la Société générale de financement et la Société de développement industriel.

La grande réussite économique de la Révolution tranquille a été la montée des francophones dans l'économie. Jusque dans les années 1960, le capital francophone était surtout représenté par des entreprises familiales ou individuelles de petite et moyenne taille. À partir de la fin des années 1960, une nouvelle génération d'entrepreneurs franchit le pas vers la grande entreprise dont la propriété va

devenir multiforme. Cette évolution a été rendu possible en grande partie grâce à l'État provincial québécois et, plus généralement, grâce à l'ensemble des institutions qu'il a mises sur pied (Bélanger et Fournier, 1987). Cette période de modernisation a consacré le rôle de l'État québécois dans la société; jusqu'alors minimal, il devint incontournable, s'immisçant dans toutes les sphères d'activité. Cependant, après des années de déficit budgétaire puis le retour à un fragile équilibre, cet État providentiel fut remis en cause.

Dès 1979, le gouvernement propose une nouvelle stratégie économique où l'État abandonne son rôle d'entrepreneur et invite les agents économiques à se concerter lors de sommets économiques afin de refaire l'unité autour d'objectifs de relance de l'économie québécoise. À ce moment-là, la méfiance des acteurs est forte mais certains décideront néanmoins de s'engager dans cette voie, telle la Fédération des travailleurs du Québec avec la création du Fonds de solidarité (Bourque, 2000). Du côté patronal, les associations se sont engagées elles aussi dans la concertation, tout en prêtant une oreille attentive au discours néolibéral, explicite dans les débats sur le déficit, sur la lutte contre la pauvreté et sur la mondialisation (Bélanger, Y., 1998). La concertation reste donc conflictuelle et produit plus de compromis que de consensus (Bélanger, P.R. et Lévesque, 2001b).

Entre providence et néo-libéralisme une gouvernance alternative

Face à ces limites, le couple État-marché se trouve devant une alternative. Soit il s'inscrit dans le paradigme néo-libéral, qui s'en remet au marché comme régulation acceptée et exclusive (du moins dans le discours) et pour laquelle l'intérêt général correspond à la somme des intérêts individuels; soit il emprunte une autre voie, qui fait appel à un

type nouveau d'économie mixte (donc plurielle) et à une gouvernance impliquant le public, le privé et l'économie sociale. Alors que le couple État-marché reposait sur une opposition conceptuelle claire entre intérêt individuel et intérêt général, le trio État-marché-société civile nécessite une construction plus complexe, combinant les intérêts individuels, collectifs et l'intérêt général. Dans cette perspective, des changements s'imposent dans le mode de gouvernance de l'État et des entreprises collectives.

La nouvelle gouvernance tire ses origines d'un contexte de mondialisation qui a contribué à revoir le rôle de l'État comme opérateur central de la politique industrielle, dégageant de l'espace pour les demandes de participation et de démocratie des acteurs sociaux, les critiques de l'État (good governance) et l'introduction de méthodes du privé dans la sphère publique (le nouveau management public) (Bernier, 2001). Ainsi, la nouvelle gouvernance ne peut plus être hiérarchique et centralisée. Elle bâtit sur la complexité, la différenciation et la diversification (Paquet, 2000a : 64; Ford et Zushman, 1997), la décentralisation (Bruyn, 1997) et le réseau (Lemieux, 2000; Rhodes, 1996; Joffre, 1998). On la qualifie de gouvernance distribuée (Paquet, 2000a), partenariale (Le Galès, 1996; Lévesque, 2001a) ou encore associative (Streeck et Schmitter, 1985).

La transformation des modes de gouvernance implique également la recherche d'une meilleure synergie à la fois au sein des organisations et entre elles. Le recours aux connaissances et aux renseignements que possèdent les partenaires rehausse le degré d'apprentissage social au sein de systèmes d'innovation « territorialisés » par les contours d'un secteur, d'une industrie ou d'une région (Paquet, 2000b). Cette structuration passe par la concertation entre acteurs publics, privés et de la société civile (associations, syndicats, économie sociale, collectivités locales...).

Quatre formes de régulation rendent compte des tendances en cours. Depuis la Seconde Guerre mondiale, la hiérarchie bureaucratique a été la pratique dominante dans les entreprises publiques et privées. Elle supposait un État centralisé, une uniformisation des biens et services publics et l'opposition des intérêts particuliers à l'intérêt général. Ce type de régulation hiérarchique (Williamson, 1994) ou fordiste (Aglietta, 1976) a perdu de son efficacité. La centralisation des décisions bloque en effet les innovations dans tous les domaines: rapport entre formulation et mise en œuvre des politiques, imputabilité et transparence, développement local, concurrence par la qualité.

Le marché se présente comme une solution de remplacement évidente. Il se caractérise par la migration de certaines fonctions de l'État vers le secteur privé, la déréglementation, la flexibilité, et l'approche client. L'intérêt général correspond à la somme des intérêts particuliers. Ces nouveaux instruments dérogent cependant aux principes d'universalité et d'accessibilité, et défient les méthodes d'arbitrage entre objectifs contradictoires (Bernier, 2001). Dès lors, le communautarisme, qui a toujours existé, prend un sens nouveau car il représente une alternative aux relations marchandes et/ou bureaucratiques. Avec lui, la régulation repose sur la confiance mutuelle inscrite dans des liens communautaires. Cette régulation est présentée par certains comme le modèle québécois de développement (Aktouf, Bédard, Chanlat, 1992).

Le partenariat constitue une voie d'expérimentation pour un nouveau mode de régulation. Et c'est ici que la question de la gouvernance se pose avec acuité. Le partenariat suppose la concertation entre acteurs sociaux ou organisations d'origines différentes. Mais ce dialogue a minima ne débouche pas nécessairement sur des opérations partenariales (Le Galès, 1996). Le partenariat nécessite en effet des ententes et une mobilisation

de ressources qui vont beaucoup plus loin que la simple concertation. Il met en présence des acteurs qui ont des logiques d'action autonomes et différentes, mais qui, en même temps, recherchent des compatibilités institutionnelles pour leur coopération. Ce faisant, il favorise la formation d'un capital intangible, voire d'un capital social constitué de savoirs (Deloncourt, 1993), de réseaux (Putnam, 1993) et de capacités de coopérer (Coleman, 1990). Les tensions ne disparaissent pas pour autant puisque les partenaires continuent d'être autonomes et que leurs rapports peuvent être hiérarchiques ou démocratiques et leurs logiques économiques et sociales imbriquées ou subordonnées.

Les quatre modes que nous venons de décrire constituent des types idéaux (Weber) qui présentent une forte cohérence entre les éléments constitutifs. La recherche empirique tend à révéler des configurations qui structurent des valeurs appartenant à plusieurs types idéaux. Cela permet de rendre compte des tensions présentes dans les entreprises collectives qui résultent de la contrainte de leur double mandat, tensions qui sont, potentiellement, à la source d'innovations organisationnelles et institutionnelles.

Le partenariat à la rescousse de l'intérêt général

Le modèle québécois issu de la Révolution tranquille relevait d'une approche institutionnalisée qui a révélé ses limites. Depuis les années 1980, la société québécoise est à la recherche de nouvelles façons de faire. Dans le cadre d'une coordination gouvernementale moins hiérarchique, de nouvelles expérimentations, dans le domaine de l'économie, misent sur la concertation et le partenariat d'acteurs sociaux à partir de nouvelles conventions mettant en avant la qualité, les économies de variété et la participation des travailleurs. On citera les tables de concertation, les grappes industrielles, la promotion

de « l'entreprise réseau », les formes partenariales de relations du travail, les contrats sociaux.

Au début des années 1990, le mouvement s'accélère. L'État investit dans quelques secteurs stratégiques à haute valeur ajoutée pour tirer profit de son insertion dans « l'économie monde ». Le modèle québécois cultive donc sa propre « économie identitaire » (*identity economy*) combinant un intérêt marqué pour le libre échange, le renforcement de sa distinction culturelle et la promotion de la solidarité sociale (Lachapelle, 2000). On assiste de fait au passage d'une forme de gouvernance à une autre.

Le partenariat qui caractérise certaines expériences québécoises semble vouloir s'imposer à l'encontre de la voie néo-libérale. Cette trajectoire s'explique probablement par l'héritage mais aussi par la dynamique des acteurs sociaux. Les syndicats, les coopératives et les entreprises de la nouvelle économie sociale, y compris les associations patronales, ont vu leurs actions se transformer au cours des trente dernières années, passant de l'affrontement à la concertation, puis à la promotion et au partenariat (Bélanger, P.R. et Lévesque, 2001). Ce revirement ne se fait pas sans débat et, dans certains cas, nous l'avons vu, ne produit pas de consensus mais bien des compromis.

L'intérêt général tel qu'il fut défini à l'époque de la Révolution tranquille supposait une économie relativement diversifiée et par conséquent des investissements dans la plupart des secteurs industriels, quitte à mettre sur pied des entreprises d'État pour combler l'absence d'entrepreneur. Avec le libre-échange et l'ouverture des marchés, les économies nationales sont contraintes de se spécialiser dans certains secteurs, de sorte que l'État soutient les entreprises privées les plus susceptibles de réussir, et contribue à la création d'avantages comparatifs pour ces secteurs, avantages de plus en plus localisés. L'intérêt général du Québec n'est donc plus exactement celui du Canada et

encore moins celui de l'Ontario ou des provinces maritimes. À l'échelle du Québec, la décentralisation favorise la mise en place d'instances locales de gouvernance aptes à donner un contenu concret à l'intérêt général dans le périmètre de solidarité qu'elle contribue à construire.

La notion d'intérêt général renvoie ainsi à « un système décisionnel disposant non seulement de compétences techniques dans la mise en oeuvre de l'objectif d'intérêt général, mais encore d'une capacité d'appréciation du contenu même de la fonction-objectif ». Conséquemment, le fait que l'intérêt général doit être « construit » et qu'il ne peut l'être sur la seule base de l'expertise, « conduit ainsi les organisations qui s'y réfèrent vers une gestion à caractère plus ou moins démocratique » (Monnier et Thiry, 1997 : 19). D'où l'importance du mode de gouvernance et du modèle de développement qui tendent à s'imposer.

Dans le contexte actuel des transformations du marché et de l'État, la prise en compte de l'intérêt général doit être assumé, au moins partiellement, par diverses organisations. La notion de nouvelle gouvernance véhicule également l'idée que des responsabilités autrefois dévolues à l'État sont progressivement prises en charge par les acteurs sociaux et, par conséquent, décentralisées. C'est désormais par l'action convergente entre sociétés d'État, fonds syndicaux et coopératives qu'on peut définir un modèle québécois original en Amérique du nord.

Le Fonds de solidarité offre un exemple d'un mode de gouvernance original en tant qu'entité juridiquement autonome contrôlée par une autre entité autonome qu'est la centrale syndicale. La participation du Fonds au capital des entreprises augmente le degré de transparence et d'ouverture de la direction envers les employés. Bien que préoccupé par le rendement et la sécurité des souscriptions de ses actionnaires (donc d'intérêts particuliers), le Fonds remplit un mandat qui relève d'une

logique d'intérêt collectif, celle du syndicat. À cela s'ajoute un objectif d'intérêt général défini par son rôle dans l'économie du Québec, à savoir le maintien et la création d'emplois de même que des actions structurantes dans des secteurs stratégiques. Cette entreprise collective conjugue ainsi l'expression et la défense d'intérêts particuliers (déposants, futurs retraités, consommateurs), d'intérêts collectifs (syndicat, sociétariat, localités), et de l'intérêt général (croissance économique, développement du territoire, emploi).

Vers un nouveau type d'« économie mixte »

Avec la mondialisation, la redécouverte de la société civile et l'importance croissante du savoir dans l'économie, les nouvelles formes de gouvernance font de plus en plus appel à des partenariats entre les acteurs des secteurs public, privé et des entreprises collectives. Ces nouvelles modalités de coordination de l'activité économique favorisent la recherche de l'intérêt général par le biais d'une prise en compte multiforme et combinée d'intérêts individuels, collectifs et général.

Dans ce contexte, l'État est moins appelé à être producteur que « facilitateur » de nouveaux rapports entre marché, État et société civile. Si la notion d'économie mixte renvoie d'ordinaire à des coopérations entre le secteur public et le secteur privé, le fait que l'État québécois soit en quelque sorte tronqué favorise ici l'implication des entreprises collectives (notamment de l'économie sociale) dont la création correspondrait à la stratégie distinctive du modèle québécois de développement. Un des avantages qu'offrirait le partenariat serait donc de désenclaver les logiques respectives des entreprises publiques, privées et collectives, donnant naissance à une « nouvelle économie mixte » ou économie plurielle.

Au confluent de ses traditions européennes et de ses influences nord-Américaines, le Québec se présente comme un laboratoire d'expérimentation de nouvelles modalités de prise en compte de l'intérêt général. Le cœur du modèle québécois de développement est financier (Noël, 1995; Bernier, 2001). On voit principalement les impacts de cette dominante sur la structuration des secteurs d'activités et des territoires. Les entreprises collectives œuvrent

généralement de concert entre elles, réunissant des capitaux publics et privés, et coordonnant leurs mandats respectifs dans des actions conjointes. Celles-ci se réalisent entre entreprises du secteur public (Caisse de dépôt et placement, Société générale de financement, Investissement Québec), fonds de travailleurs (Fonds de solidarité et FondAction) et fonds coopératifs (Investissement Desjardins). Il faut aussi considérer une société d'État non financière, Hydro-Québec, qui joue un rôle important.

Contrairement à la situation aux États-Unis, où les groupes de pression agissent surtout dans la voie du pluralisme, le rôle joué au Québec par les entreprises collectives est porteur d'intérêts collectifs circonscrits et définis au sein d'une idée nationale. Les cas que nous avons brièvement présentés montrent à toutes fins utiles la nécessité pour les sociétés d'État de se rapprocher de la société civile et, pour les organisations syndicales, de s'engager aux côtés des sociétés d'État dans la planification du développement économique du Québec. ■

Bibliographie

AGLIETTA, M., 1998, *Accumulation et crises du capitalisme*, Paris, Odile Jacob (première édition, 1976).

AKTOUF, Omar, BÉDARD, Renée et Alain CHANLAT, 1992, « Management, éthique catholique et esprit du capitalisme : l'exemple québécois », *Sociologie du travail*, n° 1/92, 83-99.

BÉLANGER, P. R., 1988, « Les nouveaux mouvements sociaux à l'aube des années 90 », *Nouvelles Pratiques Sociales*, vol. 1, n° 1, 101-114.

BÉLANGER, P.R. et B. LÉVESQUE, 2001, *Le modèle québécois : corporatisme ou démocratie sociale?*, Montréal, Cahiers du CRISES, n° 0111.

BÉLANGER, Yves, 1998, *Québec inc. : l'entreprise québécoise à la croisée des chemins*, Ville de LaSalle, Éditions Hurtubise HMH.

BÉLANGER, Yves et Pierre FOURNIER, 1987, *L'entreprise québécoise. Développement historique et dynamique contemporaine*, Ville de LaSalle, Éditions Hurtubise HMH.

BERNIER, Luc, 2001, *Gouvernance et management public : éléments pour une recherche comparée*, (version inachevée), Congrès de l'association canadienne de science politique, Université Laval.

BOUCHARD, Marie, BOURQUE, Gilles et Benoît LÉVESQUE, 2001, « L'évaluation de l'économie sociale dans la perspective des nouvelles formes de régulation socio-économique de l'intérêt général », dans *Cahiers de recherche sociologique*, mars 2001, 31-53.

BOURQUE, Gilles L., 2000, *Le modèle québécois de développement : de l'émergence au renouvellement*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

BRUYN, Severin T., 1997, *The Social Economy. People Transforming Modern Business*, USA, Éditions John Wiley and Sons, 392 p.

COLEMAN, James S., 1990, « Social capital », chap. 12, dans *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Mass./ London, Eng., The Belknap Press of Harvard University Press.

DELONCOURT, Philippe, 1993, *Ouvrir son capital et garder le pouvoir. Le partenariat financier*, Paris, Dunod.

FORD, Robin et David ZUSSMAN, dir., 1997, *La prestation de rechange de services : pour une gouvernance partagée au Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.

FTQ, 1971, *L'État, rouage de notre exploitation*, Montréal, 12^e congrès, Gouvernement du Québec 1979. *Bâtir le Québec. Énoncé de politique économique. Synthèse, orientations et actions*.

JOFFRE, P. 1998, « De l'entreprise aux réseaux marchands », *Les Cahiers Français*, n° 287, juillet-septembre 1998, 47-55.

KATZENSTEIN, Peter, 1978, *Between Power and Plenty : Foreign economic policies of advanced industrial states*, Madison, University of Wisconsin Press.

KERNAGHAN, Kenneth, MARSON, Bryan et Sandford BORINS, 2000, *The New Public Organization*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.

- LACHAPPELLE, Guy, 2000, « Identity, integration and the rise of identity economy. The Québec case in comparison with Scotland, Wales and Catalonia », p. 211-231, dans Guy Lachapelle et John Trent, *Globalization, governance and identity : the emergence of new partnerships*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- LE GALÈS, Patrick, 1996, « Aspects idéologiques et politiques du partenariat public-privé », p. 51-63, dans I. CHARTIE et J.-M. UHALDE-BORDE, dir., *Revue d'économie financière*, Paris, Les Éditions Le Monde.
- LEMIEUX, Vincent, 2000, *Les rôles du gouvernement dans la gouvernance*, Centre canadien de gestion.
- LÉVESQUE, B., 2001a, « Le partenariat : une tendance lourde de la nouvelle gouvernance à l'ère de la mondialisation. Enjeux et défis pour entreprises publiques et d'économie sociale », *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, vol. 72, n° 3, septembre 2001, 323-338.
- LÉVESQUE, B., 2001b, Le modèle québécois : un horizon théorique pour la recherche, une porte d'entrée pour un projet de société?, Montréal, Cahiers du CRISES, n° 0105.
- LÉVESQUE, B., BÉLANGER, P.R., BOUCHARD, M. et MENDELL, M., 2001, *Le Fonds de solidarité FTQ, un cas exemplaire de nouvelle gouvernance*, Montréal, Fonds de solidarité, 107 p.
- MCROBERTS, Kenneth, 1993, *Québec : Social Change and Political Crisis*, 3^e édition, Toronto, McClelland and Stewart.
- MONNIER, Lionnel et BERNARD Thiry, 1997, *Mutations structurelles et intérêt général. Vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative?*, Bruxelles, De Boeck.
- NOËL, Alain, 1995, « Québec Inc. : Veni!, Vidi! Vici? », p. 67-94, dans Jean-Pierre Dupuis, dir., *Le modèle québécois de développement économique*, Cap-Rouge, Presses Interuniversitaires.
- PAQUET, Gilles, 2000a, « Gouvernance distribuée, socialité et engagement civique », *Gouvernance Revue Internationale*, vol. 1, n° 1, 52-66.
- PAQUET, Gilles, 2000b, « Vers des méso-systèmes d'innovation et de gouvernance en Europe et en Amérique du Nord », p. 811-825, dans Marcel Côté et Taïeb Hafsî, *Le management aujourd'hui. Une perspective nord-américaine*, Québec, Les Presses de l'Université Laval/Économica.
- PUTNAM, Robert D., 1993, *Making democracy work : civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- RHODES, R.A.W., 1996, « The New Governance : Governing without Government », *Political studies*, vol. XLIV, n° 4 (septembre), 652-667.
- WILLIAMSON, O., 1994, *The economic analysis of institutions and organisations*, Paris, OCDE.
- YOUNG, R.A., Faucher, Philippe et André Blais, 1984, « The Concept of Province-Building : A Critique », *Revue canadienne de science politique*, 17, 783-818.

L'École, communauté de sens ou produit de consommation

Par **Claude Lessard**

Claude Lessard est titulaire de la chaire de recherche du Canada sur le personnel et les métiers de l'éducation et Directeur du Laboratoire de recherche et d'intervention sur les politiques et les professions en éducation, Centre de recherche inter universitaire sur la formation et la profession enseignante. Faculté des sciences de l'Éducation, Université de Montréal
claudellessard@umontreal.ca

L'éducation confiée, obéissante devrait-on dire, aux lois du marché? Qu'advierait-il de ses valeurs d'universalité et d'égalité forgées, à travers le monde, par des centaines d'années d'histoire? Quelques pays, peu nombreux, s'y essaient. La plupart résistent à la tentation. Le Québec est de ceux-là, ancré dans une solide tradition confessionnelle mais ayant su en permanence interroger, adapter et moderniser ses institutions éducatives.

L'évolution observée au Québec dans la gouvernance de l'éducation participe de tendances internationales lourdes dont la présence est identifiable tant dans les pays occidentaux, regroupés au sein de l'OCDE, que dans les pays du Sud, dont les politiques éducatives sont largement influencées par la Banque Mondiale. Mais ces tendances, et les réformes qui les incarnent, s'insèrent dans les diverses sociétés suivant les caractéristiques propres à ces sociétés, d'ordre politique, structurel, économique et culturel. Ainsi, une volonté d'efficacité et d'efficacité se traduira par une plus grande centralisation en Angleterre, un pays traditionnellement décentralisé au plan scolaire, et par une déconcentration en France, un pays historiquement centralisé. Les mêmes priorités suivent donc des chemins parfois différents. Il ne faut pas cependant y voir des tendances contradictoires.

Cette analyse porte sur le Québec. Elle est précédée d'une mise en contexte international et d'une tentative de caractériser ce que plusieurs observateurs nomment la nouvelle régulation de l'éducation. Le lecteur pourra aisément dégager, des para-

graphes, qui suivent un ensemble de tensions dues au fait que le secteur de l'éducation vit, dans plusieurs pays, des changements multiples et d'envergure liés à des évolutions dans la régulation et la gouvernance du système éducatif.

Le contexte international des politiques et réformes en éducation

Les principales tendances observées actuellement (Lessard, Brassard, Lusignan : 2002) concernent à la fois un mouvement de centralisation et de normalisation du curriculum et de l'évaluation justifié par le souci d'assurer une éducation de meilleure qualité et une forte tendance à l'autonomisation « cadrée » des établissements scolaires. Ces tendances renforcent une gouvernance verticale de l'éducation et le pouvoir de l'État central. Les situations actuelles du Royaume-Uni, des États-Unis et de l'Ontario sont révélatrices de cette évolution. Par exemple, aux États-Unis, l'approche préconisée et la stratégie de changement qui y est associée de manière explicite sont

dites de l'« alignement ». Il s'agit essentiellement de rapprocher les fins nationales convenues au palier fédéral et promulguées, par le président américain dans un énoncé de politique intitulé *No Child Left Behind* (2002), à des standards définis par chacun des États. Puis, d'associer ces derniers à des systèmes d'évaluation et d'imputabilité construits et implantés par l'État, auxquels les districts scolaires et les écoles sont soumis de manière impérative, ces dernières obtenant en retour davantage de flexibilité dans l'organisation et la gestion des moyens disponibles. En somme, du moins au plan du discours et de la préconisation, on laisse les districts se gérer et gérer les écoles, à la condition qu'ils produisent les résultats escomptés.

Historiquement, le point de départ de cette approche est le *Goals 2000 : Educate America Act* (1994) du président Clinton, qui visait l'amélioration de l'éducation par la mise sur pied de systèmes de « standards et d'évaluation », et qui privilégiait parmi trois voies d'action soutenues financièrement, des plans locaux d'amélioration pour les écoles et les districts. Pour les écoles et leurs élèves, les standards peuvent porter sur

les contenus – ce que les enseignants doivent enseigner –, sur le niveau de performance attendue des élèves ou sur ce que l'école doit faire pour soutenir l'apprentissage. Dans ce dernier cas, les standards supposent qu'il y a des modes d'organisation et des pratiques plus efficaces que d'autres, révélées et confirmées par la recherche scientifique (notamment par la recherche sur les écoles dites efficaces et efficaces). En 1996, 21 États américains avaient formulé et imposé des standards à leurs districts scolaires et aux écoles, 28 autres étaient en voie de le faire et un autre État débutait une telle opération. On peut donc parler aux États-Unis d'un mouvement assez généralisé de « centralisation » du curriculum et de l'évaluation des apprentissages au niveau des États, sous la forme de ce mouvement des standards.

Dans cette mouvance, le palier intermédiaire – *LEAs* au Royaume-Uni, *School Districts* aux États-Unis et *School Boards* au Canada – perd un peu de son importance et se cherche une mission nouvelle, mieux adaptée au nouveau contexte. Tout se passe comme si la dynamique d'évolution tirait à la fois vers le haut et vers le bas, le milieu de l'échelle risquant ainsi de se retrouver aminci, réduit et facile à contourner. À cet égard, selon le gouvernement britannique, les deux principes de base suivants s'avèrent utiles pour guider l'action : les bonnes écoles s'auto-administrent et le palier intermédiaire n'intervient dans l'administration des écoles qu'en proportion inverse de leur succès (gestion par exception); il existe toutefois certaines fonctions que les écoles ne peuvent remplir et que seul le palier intermédiaire peut accomplir correctement. C'est sa « valeur ajoutée » qui peut et doit être mesurée.

L'État central ne se retire pas de l'éducation. Il s'y taille plutôt un nouveau rôle, celui de l'État régulateur et évaluateur qui définit les grandes orientations et les cibles à atteindre et met en place un système de monitoring et d'évaluation de l'atteinte des résultats désirés. Les dispositifs

mis en place par l'État pour jouer ce rôle sont multiples. Ils présentent cependant des caractéristiques communes d'un pays à l'autre : un fort accent sur une évaluation externe perçue comme garante d'un regard objectif et sans complaisance sur le rendement des élèves, des enseignants et des administrateurs; des systèmes d'évaluation ou d'accréditation fondés sur des données quantitatives et sur leur diffusion dans le public, ce que les anglo-saxons nomment des « *data-driven systems* »; un jeu, pas toujours subtil, de pression et de soutien, de récompenses et de sanctions pour inciter les acteurs à respecter les règles de fonctionnement de ces systèmes et à se soumettre au jugement produit; une nette volonté d'obtenir une amélioration des résultats dans des laps de temps relativement courts, par la catégorisation des écoles (de performantes à sous-performantes), par le ciblage des objectifs à atteindre et par des plans d'intervention parfois musclés.

L'État accroît la place des parents-usagers dans le système éducatif. Il leur permet de choisir l'école de leur enfant, de fonder des écoles à buts particuliers qui répondent à leurs attentes et besoins. Il ouvre aussi le champ éducatif à des fournisseurs de services éducatifs privés. Les écoles publiques et les instances intermédiaires doivent ainsi composer avec la concurrence et avec une plus grande dépendance à l'endroit des clients-usagers. Ainsi, aux États-Unis, le gouvernement fédéral, grâce à une meilleure information publique et au choix de l'école, entend promouvoir le choix informé des parents, notamment en soutenant financièrement le démarrage des *Charter Schools*, en permettant, par le biais de bons d'éducation, à des parents d'enfants de milieux défavorisés d'inscrire ces derniers dans des écoles publiques ou privées performantes, et en autorisant aussi des parents d'élèves à inscrire leurs enfants dans des écoles sécuritaires. Autour du leitmotiv *School Choice*, s'exprime une forte volonté politique de modifier la structure du

pouvoir en éducation au profit des parents, en particulier des parents pauvres et minoritaires, et plus largement au profit des acteurs externes. Il y a là une volonté d'ouvrir l'espace politique du système éducatif et d'y convier davantage de groupes de la société civile.

En Angleterre, dans un premier temps, la politique éducative conservatrice (1979-1997) de madame Thatcher avait mis l'accent sur la privatisation de l'éducation, le choix de l'école remis aux parents considérés comme des consommateurs avertis d'école, la compétition parmi les fournisseurs de services éducatifs, l'autonomie des écoles et un financement des écoles selon leurs résultats. Le gouvernement Thatcher a clairement voulu affaiblir les *LEAs* et les syndicats d'enseignants (tous deux, pour la plupart, d'allégeance travailliste), réduire, en somme, le pouvoir des acteurs de l'intérieur du système au profit de celui des acteurs extérieurs, les parents, les élus politiques, les entreprises. Arrivés au pouvoir, les néo-travailleurs ont, depuis 1997, assuré la continuité de la politique éducative des conservateurs dans l'adoption et la prise en compte des principes du marché et dans la poursuite de la modernisation administrative. Tout au plus, a-t-on tenté de résoudre les problèmes exacerbés par les processus de restructuration liés au marché.

Enfin, en France, un certain relâchement des contraintes traditionnelles de la carte scolaire ou une relative « déssectorisation » de l'établissement permettent aux parents informés et habiles stratèges de placer leurs enfants dans les collèges et les lycées de leur choix. À la différence des États-Unis où on cherche à accroître les choix des parents pauvres, la situation française est de nature à favoriser les détenteurs de capital social et culturel. La déconcentration du système éducatif a donc aussi cherché à inclure dans la décision et l'organisation des services éducatifs régionaux et locaux, des acteurs de la société civile jusqu'à marginalisés ou absents.

Les tendances internationales révèlent donc que nous sommes en face d'un double système de gouvernance des systèmes éducatifs. D'une part, une gouvernance verticale assurée par l'État central et par son appareil bureaucratique de pilotage. Elle est axée sur le cadrage systémique des actions des agents du système auxquels on accorde volontiers davantage de pouvoir d'initiative, notamment au sein des conseils d'établissement, et à l'intérieur du corridor défini par l'instance supérieure de pilotage. Cette gouvernance verticale impose aussi une gestion axée sur les résultats et sur la reddition de comptes. D'autre part, une gouvernance horizontale assurée par le jeu de la demande, du marché et du choix de l'école.

Ensemble, ces éléments sont de nature à faciliter l'émergence d'une nouvelle forme de régulation caractérisée par une série de transitions : d'une domination de l'offre d'éducation à celle de la demande; d'un contrôle bureaucratique des processus à une reddition de comptes « professionnalisante »; d'une priorité accordée à l'accessibilité à une obligation de résultats (quantitatifs et qualitatifs); d'un système contrôlé en son centre à des unités responsables et pleinement participatives (autorité déléguée, concept américain d'« empowerment »); enfin, le passage à un projet éducatif national dans ses grandes lignes justificatrices et dans ses dispositifs d'évaluation, mais de plus en plus imputable localement. Bien que partiellement fondée dans des courants administratifs et pédagogiques apparus avant les phénomènes actuels de globalisation des marchés et de la nouvelle économie, cette régulation de l'éducation participe néanmoins d'une évolution qui dépasse les institutions scolaires nationales.

L'articulation de ces deux axes est complexe et difficile à analyser. Elle varie aussi selon les pays, leurs conceptions de l'État (minimal, institutionnalisé ou subsidiaire, selon la typologie de Louis Côté) et leurs traditions politiques. Dans les paragraphes qui suivent, je voudrais sou-

ligner, pour le Québec, trois aspects qui me semblent révélateurs de la dynamique actuelle :

- la position inconfortable des commissions scolaires dans le maintien, voire le renforcement du pouvoir central versus l'autonomisation des écoles, ceci rendant incontournable le questionnement sur leur existence;
- la dynamique des conseils d'établissement ou la complexité de la gouvernance dans les métiers relationnels;
- l'école en tant que bien public communautaire et l'école objet de consommation privée.

Les commissions scolaires

Plusieurs raisons militent en faveur d'une réflexion en profondeur sur l'avenir des commissions scolaires.

- ▶ La décroissance démographique et ses conséquences

Le dernier recensement de 2001 vient confirmer ce que d'aucuns avaient déjà pressenti et qui fondait en partie leur inquiétude : 6 des 17 grandes régions du Québec enregistrent un important déclin démographique et on peut déjà anticiper les difficultés que suscitera cette décroissance sur l'organisation scolaire, tant au plan des services à rendre qu'au niveau des ressources humaines, matérielles et financières disponibles.

- ▶ Partenariat et développement régional

Avec quelques années d'écart sur le monde de l'éducation, le monde municipal a lui aussi connu des transformations profondes en matière de fiscalité et de réaménagement territorial. La plupart des collectivités locales sont concernées et les regroupements amorcés ne seraient pour plusieurs qu'une première étape dans une stratégie globale de développement régional. Certes, toutes les commissions scolaires ne sont pas touchées par cette nouvelle donne mais quelques-unes ne pourront échapper à une interrogation en profondeur sur

la place qui leur est réservée dans ce réaménagement structurel. Même si on admet qu'en milieu d'éducation, le bien de l'élève est un critère déterminant dans la gestion des ressources et que les services éducatifs ont leur spécificité propre, est-il possible de prévoir que, dans certaines régions, des partages de ressources ou de nouveaux transferts de responsabilités soient effectués au profit de structures supra locales? Peut-on envisager, compte tenu de la diversité des contextes démographiques et socio-économiques sur le territoire québécois, des modèles asymétriques d'administration de l'éducation impliquant d'autres partenaires et d'autres instances politiques?

- ▶ Pilotage, gouvernance et régulation de système

L'analyse des tendances récentes en éducation a aussi révélé que dans le contexte d'une centralisation du curriculum et de l'approche dite de « standards » et « d'alignement », accompagnée d'une forte tendance à l'autonomisation « cadrée » des établissements, le palier intermédiaire de gestion perd généralement de sa prépondérance et se cherche une mission nouvelle ou mieux adaptée à ce nouveau contexte.

Au Québec, alors que les établissements scolaires n'ont pas, au sens strict, de personnalité juridique, la commission scolaire est une personne morale de droit public et, à ce titre, a la responsabilité légale de s'assurer que les personnes relevant de sa compétence reçoivent les services éducatifs auxquels elles ont droit et qui répondent à leurs besoins. En lien avec cette obligation légale, la commission scolaire doit favoriser la réalisation du projet éducatif de chaque école et des orientations de chaque centre.

Pour assumer ses responsabilités, la commission scolaire exerce des pouvoirs étendus dans l'ordre de la planification et de la distribution des services, surtout pour les clientèles particulières, et en matière de partage et d'allocation des ressources, de

contrôle et d'évaluation. Si, dans les faits, on reconnaît que ces fonctions sont essentielles et ne peuvent être assumées seulement par les établissements, les modalités d'exercice de ces fonctions soulèvent, dans le cadre de la loi 180 et du mouvement actuel de décentralisation, de nombreuses interrogations. Plusieurs posent même le problème en comparant l'autonomie de l'école privée à celle de l'école publique. En quoi et comment la commission scolaire actuelle est-elle une « valeur ajoutée » pour les établissements, surtout de l'ordre secondaire?

► La commission scolaire, une « valeur ajoutée »?

On peut sans doute répondre à cette question de diverses manières. Par exemple, en tant qu'instance politique et gouvernement local démocratiquement élu, la commission scolaire fait contrepoids à un gouvernement central fort ou à des organismes externes interventionnistes et irrespectueux des dynamiques et besoins locaux. Sous cet angle, la commission scolaire peut non seulement accorder la priorité aux intérêts et besoins de la communauté envers qui elle est imputable, mais elle assure une certaine « protection » aux établissements vulnérabilisés face à des sollicitations extérieures trop pressantes.

Elle peut encore faire preuve de « valeur ajoutée » par la qualité des services qu'elle rend aux établissements, en particulier dans l'amélioration de l'apprentissage et de l'enseignement, mais également quand il s'agit d'avoir recours à des services externes aux meilleures conditions possibles. Chose certaine, l'avenir des commissions scolaires repose, en partie, sur leur capacité à faire la démonstration, auprès des parents et des établissements, qu'elles jouent un rôle nécessaire, voire indispensable, dans un réseau public d'éducation, non seulement en matière de contrôle et d'évaluation mais aussi dans la définition des besoins et l'amélioration de la qualité des services.

Le fait que, dans certaines régions, la commission scolaire exerce ses responsabilités sur un vaste territoire, ce qui l'éloigne forcément des personnes qu'elle doit servir, rend plus problématique la dimension communautaire de sa mission et moins évidente sa capacité d'offrir des services de proximité bien adaptés aux besoins locaux. La commission peut sans aucun doute être le plus gros employeur de la région, un moteur économique important, un interlocuteur incontournable pour les autres partenaires, un relais et un porte-parole fort, en quoi est-elle une « valeur ajoutée » pour les établissements scolaires? Est-elle indispensable? Est-il certain que d'autres instances ne pourraient pas jouer le même rôle? Ne pourrait-on pas réaliser d'importantes économies en adoptant d'autres modèles de pilotage, de régulation et de gouvernance?

Ces interrogations sur le problème de l'existence et du rôle des pouvoirs organisateurs appellent des réponses plurielles et contrastées et, en ce sens, l'avenir des commissions scolaires est toujours une question pertinente.

La dynamique des conseils d'établissement

La loi 180, qui décentralise certains pouvoirs de la commission scolaire vers les établissements, crée une nouvelle entité politique importante, le conseil d'établissement, et elle lui accorde des pouvoirs significatifs. En effet, le conseil d'établissement adopte le projet éducatif de l'école et en assume la réalisation et l'évaluation. Il arrête les modalités de l'application du régime pédagogique, proposées par le directeur, ainsi que le temps alloué à chaque matière. Il approuve aussi les orientations générales des enrichissements et des adaptations proposées par le personnel enseignant aux programmes d'études. S'agissant du temps d'enseignement, les écoles disposent en effet d'une marge de manœuvre d'environ 25 %. Des choix sont donc possibles,

notamment pour les « petites matières ». C'est le conseil d'établissement qui est amené à décider de ces questions, ainsi que de plusieurs autres de nature « curriculaires » et pédagogiques (sur proposition du directeur, lui-même ayant reçu et accepté les propositions des enseignants).

En outre, il agréé la mise en œuvre des services complémentaires et particuliers et il adopte le budget de l'école ainsi que le rapport annuel. Enfin, il peut entreprendre ou soutenir diverses démarches de recherche de fonds supplémentaires et de partenariats communautaires. Rappelons que ce conseil n'est pas présidé par le directeur de l'établissement, mais par un représentant du milieu ou par un parent d'élève, indiquant ainsi qu'il est une véritable instance politique et communautaire locale et non une entité « déconcentrée » de la commission scolaire.

Le récent projet de loi 124 entend obliger les conseils d'établissement à produire et superviser l'application des plans de réussite. En fait, il réduit le projet éducatif au plan de réussite et il inscrit celui-ci dans le plan stratégique de la commission scolaire. L'avant-projet de loi indique que les conseils d'établissement doivent tenir compte du plan stratégique de la commission scolaire, mais pas l'inverse. On semble vouloir ainsi renverser la tendance à l'autonomisation des établissements clairement affichée dans la loi 180, et « rééquilibrer » du côté de la commission scolaire les rapports entre celle-ci et les écoles de son territoire. Il y a là une évolution discutable puisqu'on renforce, à la fois, le contrôle de la commission scolaire sur les établissements et leurs orientations et la gouverne verticale de l'État régulateur et évaluateur, les commissions scolaires devant à leur tour intégrer leur plan stratégique dans le plan national de développement de l'éducation. Encore une fois, certains acteurs auront montré leur talent à « marcher vers l'arrière », à avancer pour mieux reculer...

Quels que soient les rapports encore changeants entre les conseils d'éta-

blissement et la commission scolaire, il n'en demeure pas moins que le conseil d'établissement est un lieu important de concertation locale et qu'il pourrait être amené à jouer, à cet égard, un rôle politique important. Faut-il rappeler, historiquement parlant, que les commissions scolaires ante Révolution tranquille n'étaient guère soutenues par un appareil administratif imposant. Elles comptaient quelques commissaires élus, gérant une école, embauchant et supervisant le travail d'une enseignante. Ces entités politiques étaient proches de l'établissement, tout comme le conseil d'établissement d'aujourd'hui. De plus, il ne fait pas de doute qu'un regroupement de présidents de conseils d'établissement pourrait constituer un sérieux contre-pouvoir à celui des commissaires du siège social de la commission scolaire.

La complexité de la gouvernance dans les métiers relationnels

Sur le terrain, on constate que les acteurs concernés sont en train d'apprendre à se concerter et à délibérer collectivement. La loi stipule que le principe directeur devant fonder les décisions est celui du bien de l'élève et de sa réussite. Un principe noble et indiscutable, mais qui peut donner lieu à de multiples orientations et décisions, selon les cadres interprétatifs et les valeurs mobilisés par les acteurs. Les membres du conseil d'établissement sont donc appelés à apprendre à délibérer de manière démocratique sur le bien de l'élève et, si possible, à converger et construire un accord valable aux yeux de l'ensemble de la communauté concernée, ou un compromis acceptable à la majorité.

Mais la construction démocratique de cet accord n'est pas chose facile et des légitimités diverses risquent de se heurter : celle des enseignants, fondée sur leur expertise et sur leur professionnalisme, celle des parents, forte de leur statut de parents et de représentants de la communauté

locale, celle du directeur, devant assumer un ensemble de responsabilités et de contraintes administratives et juridiques qui encadrent son action, comme celle des autres acteurs. Il s'agit donc de concilier des intérêts et des mandats catégoriels en bâtissant ensemble un but commun plus ou moins consensuel.

Il s'agit aussi, et surtout, de coproduire le service éducatif lui-même car l'enseignement est un métier interactif qui nécessite le consentement des parties concernées et au premier chef, des élèves. Ce consentement est certes accordé par l'élève lui-même, mais il est également déterminé par l'action des parents, des enseignants et des chefs d'établissement (cf. M. Tardif et C. Lessard, 1999). Ainsi, au sein du conseil d'établissement, on ne débat pas *in abstracto* à propos d'un service que d'autres mettront en œuvre par la suite, on délibère sur les engagements que les uns et les autres sont prêts à consentir dans l'intérêt de l'élève, car ceux qui définissent le service sont aussi ceux qui le rendent quotidiennement, suivant la position qu'ils occupent dans le système.

Il y a donc là un laboratoire d'action politique locale et de gouvernance horizontale intéressant qu'il importe d'accompagner et d'appuyer, car on ne peut présumer que les apprentissages requis sont partagés également par tous les acteurs concernés et qu'ils sont maîtrisés adéquatement par les divers milieux sociaux.

L'École, bien public communautaire ou objet de consommation privée

Le Québec cultive une longue tradition d'enseignement privé, juridiquement reconnu et financièrement soutenu par l'État. On ne saurait en déduire cependant une acceptation et un engagement de longue date en faveur du marchandisage de l'éducation et de la promotion de la concurrence entre les établissements comme stratégie centrale de transformation et

d'amélioration de l'éducation. Est-il nécessaire de rappeler que dans les années 1960, en pleine Révolution tranquille et à l'occasion de la création du ministère de l'Éducation, un accord fut conclu entre les églises du Québec – au premier rang desquelles l'Église catholique – et l'État.

Ce compromis historique, que L. Dion a étudié avec soin (1967), reconnaissait l'entière légitimité de l'État comme organisateur unique de l'éducation publique, se substituant ainsi à l'Église qui jusqu'alors avait contrôlé l'offre éducative. Le compromis prévoyait en contrepartie la création du Conseil supérieur de l'Éducation et de deux comités confessionnels, l'un catholique, l'autre protestant, ayant autorité pour formuler les règles à suivre, en matière de confession et d'enseignement religieux, par les écoles publiques et privées. Il fut aussi convenu que les églises avaient le droit de conserver ou d'élargir leur propre réseau d'établissements scolaires et que l'État soutiendrait financièrement ces établissements privés.

Le secteur privé ainsi reconnu et assuré par l'État repose donc historiquement sur des valeurs religieuses, et sur ce que nous pourrions appeler des « communautés de sens ». Ce ne sont, ni nécessairement ni fréquemment, des communautés de quartier, mais, du moins dans l'esprit du compromis d'alors, de véritables communautés de sens auxquelles l'État reconnaît le droit d'exister et de se reproduire, notamment par l'école. Dans cette perspective, le droit des parents de choisir l'école de leur enfant, c'est avant tout, dans notre tradition et en vertu de l'accord précité, le droit de choisir une école dont les valeurs religieuses sont conformes à celles que les parents veulent transmettre à leurs enfants.

Avec la sécularisation de la société et les demandes des générations modernes, l'enseignement privé s'est diversifié et, dans bien des cas, ne fait plus guère référence à la religion. D'autres projets scolaires particuliers ont vu le jour : écoles alternatives, internatio-

nales, à valeur ajoutée sportive ou artistique, etc... Il faut certainement y voir l'affaiblissement des communautés de sens traditionnelles dans notre société et l'éclatement typiquement postmoderne des valeurs collectives et des styles de vie.

Dans le champ de cette reconnaissance formelle de l'enseignement privé et du droit des parents à choisir l'école, la logique marchande, importée des États-Unis, trouve un terrain d'élection. Le citoyen scolaire, autrefois défini par son appartenance à une communauté de sens ou à une communauté de quartier, apparaît dorénavant comme un acteur individuel cherchant à maximiser ses intérêts privés sur un marché éducatif plus ou moins régulé par l'État. Rationnel et bien informé des produits disponibles, l'acteur individuel choisit en théorie celui qui lui convient et qui lui semble de qualité supérieure. Ainsi, par son comportement, il récompense les bons entrepreneurs éducatifs et sanctionne les mauvais, ces derniers étant condamnés à s'améliorer s'ils veulent survivre à la concurrence que l'on souhaite étendre le plus possible. Cet acteur est un stratège qui utilise le système éducatif à ses fins de maintien de statut social ou de mobilité sociale. Dans un contexte où la scolarisation de masse progresse constamment et où certains diplômés ont perdu beaucoup de leur valeur d'usage, l'acteur stratège doit gérer la carrière scolaire de ses enfants pour que ceux-ci demeurent le plus longtemps possible dans la course sociale et accumulent les atouts nécessaires à une insertion réussie dans la vie adulte.

Bibliographie

Bush, G.W., No Child Left Behind, U.S. Department of Education, 2001.

<http://www.whitehouse.gov/infocus/education>

L. Dion, Le bill 60 et la société québécoise, Montréal, HMH, coll. Aujourd'hui, 1967.

Goals 2000 : Educate America Act. U.S. Department of Education, Washington, D.C., 1994.

Nous sommes ici dans une toute autre logique que celle qui prévalait au moment de la reconnaissance par l'État de l'enseignement privé et de son soutien financier. Cette seconde logique transforme l'éducation en bien privé et réduit considérablement la place de l'État, conservateur du bien commun public. Il ne revient plus alors à celui-ci qu'à garantir l'ordre réglementaire apte à permettre l'exercice du libre choix et le jeu de la concurrence sur un marché scolaire ouvert.

On justifie le marchandisage de l'éducation au nom de l'efficacité et de l'efficience du système. Pourtant, rien ne prouve que la concurrence améliorera véritablement et durablement les écoles en difficulté, et notamment celles qui habitent un quartier à forte concentration de familles sous-scolarisées et à faible revenu. Il y a indubitablement un impact du milieu et des effets de composition de clientèle. Or, non seulement le marché ne les corrigera pas, mais il risque au contraire d'en accentuer les côtés négatifs. On voit mal comment la concurrence pourrait faire des écoles publiques situées tout au bas du palmarès les égales des meilleures écoles privées. Cela procède, à mon sens, de la pensée magique ou, si l'on préfère, de la pensée dogmatique. Il est plus sensé de prévoir que la concurrence accentuera les écarts entre les établissements et que ces écarts contribueront à l'amplification des clivages et des inégalités sociales déjà existantes. La « crise de l'École », déjà fortement médiatisée, s'accroîtra et la privatisation intégrale du système sera encore plus fortement

C. Lessard, A. Brassard, J. Lusignan, Les tendances évolutives des politiques éducatives en matière de structure et de régulation, d'imputabilité et de reddition de comptes, Les cas du Canada (Ontario et Colombie-Britannique), des États-Unis (Californie), de la France et du Royaume-Uni. LABRIPROF-CRIFPE, Université de Montréal. 2002.

réclamée comme une évidence salvatrice par les faiseurs d'opinion et démagogues de tous bords.

Le défi de l'hybridation

On peut penser que l'évolution actuelle, certes inachevée, mais dont les caractéristiques apparaissent néanmoins de plus en plus clairement, œuvre à la redéfinition des frontières et des rapports entre l'État et la société civile, le privé et le public, le central et le local, le haut et le bas du système d'éducation, la profession enseignante et la société. Dans cette mouvance, il est important de se sensibiliser à l'enjeu d'une école publique commune, à la fois facteur de cohésion et de solidarité sociale, de démocratisation de la culture et de développement personnel.

S'il apparaît impossible de revenir en arrière, et si la nostalgie est rarement porteuse d'autres fruits que l'amertume, faut-il pour autant accepter l'« impensable », c'est-à-dire de renoncer aux acquis d'une certaine social-démocratie scolaire? Uniformité/diversité, égalité/inégalité, public/privé, État/marché, pouvoir central/autonomie locale, compétition/coopération, ces duos structurent nos politiques et nos débats éducatifs actuels. Il est cependant difficile de les dépasser à la recherche d'une diversité qui ne soit pas inégalitaire, d'une égalité qui ne soit pas uniforme et bureaucratique, d'une autonomie locale qui s'insère dans un ensemble civique plus large, d'une reconnaissance professionnelle des enseignants qui intègre une forme d'imputabilité. Cette hybridité est malaisée à penser et à vivre. C'est pourtant le défi qu'il nous faut relever, comme enseignants et comme citoyens. ■

M. Tardif, C. Lessard, Le travail enseignant au quotidien, Contribution à l'étude du travail dans les métiers et les professions d'interactions humaines, Québec, PUL et Paris, De Boeck, 1999.

La santé malade de son système, trente ans de thérapies

Par **Jean Turgeon** et **Pierre Bergeron**

Avec la collaboration de **Peggy Bélanger**

Jean Turgeon est professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec

jean_turgeon@enap.ca

Pierre Bergeron est directeur scientifique, Directeur des systèmes de soins et services à l'Institut national de santé publique du Québec

pierre.bergeron@inspq.qc.ca

Peggy Bélanger est titulaire de la maîtrise en administration publique de l'École nationale d'administration publique du Québec

peggy_belanger@enap.ca

Peut-on parler de gouvernance du système de santé? On nous en décrit avec complaisance les aléas et parfois les cruautés, nous donnant à penser qu'il est ingouvernable. Et pourtant, que d'intelligence, d'efforts et d'argent dépensés depuis des décennies au Québec et ailleurs. Au rendez-vous : des prodiges techniques et de piètres finances. Poursuivre les uns et redresser les autres, tels sont les enjeux de politiques de plus en plus au chevet du patient.

La gouvernance du système de santé québécois, issue des idéaux de la Révolution tranquille, a pris son visage actuel avec l'adhésion du Québec à deux importants programmes du gouvernement fédéral : l'assurance-hospitalisation en 1961 et l'assurance-maladie en 1970. Comme dans plusieurs pays industrialisés, la décennie 1960 a été marquée par une transition entre deux modèles de gouvernance : l'ancien correspondait à une intervention de l'État de manière supplétive en relation avec des services de santé essentiellement privés et régulés localement; le nouveau, qui se concrétise en 1971 avec la mise en place d'un véritable système public, représente un modèle de gouvernance fortement institutionnalisé, interventionniste, où l'État québécois « nationalise » à toutes fins pratiques le secteur sanitaire.

Après vingt ans de valse-hésitation en matière de gouvernance¹, la loi sur les services de santé et les services sociaux, adoptée en août 1991, a mis l'accent sur les notions de décentralisation, d'imputabilité, d'efficacité et d'efficacités et sur l'exigence d'une plus grande participation de la population dans la gestion du système. Aujourd'hui, des modifications à cet-

te loi transforment, encore une fois, la gouvernance d'un secteur dont le poids budgétaire s'alourdit (17,4 MM\$ soit, en 2002-2003, 40 % des dépenses de programmes de l'État). Or, des paramètres tels que le vieillissement rapide de la population du Québec ou l'explosion des coûts des technologies, assumés dans une large mesure par l'État, laissent craindre que les dépenses de santé ne cessent de croître dans l'avenir.

Dans cet article, nous ferons un tour d'horizon des principaux défis auxquels l'ensemble des pays développés se trouve confrontés en matière de gestion et de financement des systèmes publics de santé. Nous rappellerons les solutions préconisées pour en dompter les soubresauts et nous décrirons l'évolution récente de la gouvernance du système socio-sanitaire au Québec.

Les systèmes de santé dans la tourmente

Tous les pays de l'OCDE sont confrontés à un questionnement majeur de leur système de santé. Vieillesse des populations, rapidité des mutations technologiques, augmen-

tation des coûts, appréciation plus nuancée du lien entre les soins de santé et leurs effets² n'en sont que les symptômes. Les citoyens, mieux informés, réclament de meilleurs soins, les professionnels de la santé, une meilleure reconnaissance et la pression sur les finances publiques devient insupportable. La réponse des gouvernements est multiforme : le contrôle des coûts, la participation de la population ou l'amélioration de l'information sur la santé sont des stratégies implantées de manière autonome, mais le plus souvent dans le cadre d'une politique de décentralisation des structures et des responsabilités.

► Une décentralisation plus importante

Il existe plusieurs définitions de la décentralisation. Retenons celles de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) :

— la déconcentration. L'organisme central et l'organisme déconcentré conservent la même personnalité juridique. Il n'y a pas délégation de responsabilités et toute la gestion est assurée par l'instance centrale³. L'organisme déconcentré n'a aucun pouvoir

réglementaire ou fiscal et ses titulaires sont simplement recrutés;

- la délégation. Elle réfère aux organismes spécialisés dotés d'une personnalité juridique propre et dirigés par des personnes nommées. Elle s'apparente au concept anglais de *delegation*. Cette forme de décentralisation peut coexister avec la centralisation politique et « il est erroné d'inférer que la décentralisation fonctionnelle implique un degré quelconque d'autodétermination politique pour les unités concernées »⁴;
- la dévolution. Ces principaux traits distinctifs sont l'élection des titulaires au suffrage universel et, conséquemment, le transfert substantiel de pouvoirs, de réglementation et de taxation, de la part du palier central garant des principes généraux. Elle correspond, dans une partie de la littérature francophone, au concept de décentralisation politique.

Un pays expérimente en général plus d'un type de décentralisation dans l'organisation de son système de santé. Ainsi, au Canada, les provinces profitent d'une forte dévolution, mais les régions à l'intérieur de ces provinces bénéficient plutôt d'une déconcentration ou d'une délégation. Pour justifier ce type de politique, les États avancent des raisons d'ordre politique, économique et administratif.

Les motifs politiques s'attachent à l'idée d'assurer un meilleur contrôle par les citoyens en augmentant la participation des populations et l'engagement des communautés. Cette modulation des services publics en fonction des préférences des populations peut déroger aux principes de l'équité⁵ et de l'accessibilité. Sous prétexte en effet de garantir à tous un accès égal à des services publics équivalents, les instances centrales (fédérales ou provinciales) multiplient parfois les normes nationales.

Les arguments économiques se fondent sur les notions d'efficacité (plus grande capacité à résoudre les

problèmes) et d'efficacité (moindres coûts). Il est intéressant de constater que la crise des finances publiques qui secoue plusieurs pays depuis le début des années 1990 incite les administrations centrales à parer la décentralisation de vertus qu'elle ne possédait pas, semble-t-il, jusque-là, et à confier aux paliers subordonnés la tâche de faire plus ou autant avec... moins.

Enfin, les motifs d'ordre administratif font référence à une meilleure intégration et coordination des services. Ils incluent, dans le cas des systèmes de santé, une dimension épidémiologique, soulignant ainsi le fait que certains problèmes de santé, compte tenu de leur prévalence sur le territoire, requièrent des territoires d'intervention distincts.

La gestion des systèmes de santé et le partage des responsabilités et des pouvoirs diffèrent d'un pays à l'autre. On remarque cependant, dans le cas des fédérations, que le gouvernement central conserve toujours un rôle important, y compris dans les pays les plus décentralisés comme la Suisse. Cette résistance aux forces centrifuges est plus vive dans le secteur de la santé que dans tous les autres⁶. Le dossier de la santé est devenu politiquement sensible. Au point que le discours décentralisateur est suspecté de s'attaquer au dogme de l'universalité de l'accès aux soins de santé pour l'ensemble des citoyens d'un pays. Autrement dit, l'importance politique de la gestion des systèmes de santé interfère avec les possibilités de gérer localement la diversité régionale et limite donc l'ampleur de la décentralisation.

Le partage des responsabilités entre paliers de gouvernement et l'importance accordée à la redistribution interrégionale bornent les arrangements institutionnels qui se bâtissent et se transforment au gré des jeux de pouvoirs des principaux acteurs. La quasi-immuabilité de l'architecture institutionnelle est propre aux relations entre fédération et province et entre province et région. L'évolutive des structures et de leurs arti-

culations, à la base même d'un bon fonctionnement du fédéralisme, exige une puissante volonté politique.

► Le contrôle des coûts

Bien que plusieurs mesures aient été prises durant la décennie 1990 au Canada, et plus encore au Québec, en vue de juguler les dépenses du secteur sanitaire, le système québécois de santé est relativement dispendieux comparé à ceux d'autres pays, tant au chapitre des dépenses per capita qu'en proportion du PIB⁷.

À la décharge des responsables québécois, on relève que les fondements même du fédéralisme freinent la portée des initiatives mises en oeuvre pour contrôler les dépenses en santé⁸. Parmi les pays de l'OCDE qui tentent, depuis plus de vingt ans, de réduire les dépenses de santé, ce sont les États fédérés qui connaissent le moins de succès. Entre 1980-1998, et en pourcentage du PIB, on observe que le taux moyen de croissance des dépenses de santé est de 30,3 % (25,7 % si on exclue les États-Unis) pour les États fédérés et de 16,4 % pour les autres. Pour les seules dépenses publiques, le taux moyen de croissance des États fédérés s'élève à 33 % (32 % hors les États-Unis) et à 3,3 % pour les États non fédérés⁹.

On constatera, incidemment, que l'exemple des États-Unis démontre que le partage public/privé des coûts de santé ne diminue pas les dépenses, mais fait simplement glisser la charge vers le secteur privé. De la même façon, les compressions budgétaires canadiennes n'ont pas réduit les coûts de santé, mais elles ont transféré la pression sur les réseaux de santé des provinces. Fort logiquement, la limitation des dépenses de santé est plus aisée lorsqu'un seul niveau de gouvernement, fédéral ou provincial, pilote les instruments de réduction des coûts.

Les stratégies de maîtrise des coûts renvoient à deux ensembles de mesures; d'une part, celles qui portent sur la demande et visent à déplacer la responsabilité financière vers les usagers, et, d'autre part, cel-

les qui cherchent à restreindre l'offre (contrôles des dépenses globales) ou à introduire des incitatifs pour une plus grande efficacité (modes de paiement, fourniture des soins, pratiques efficaces).

Le partage des coûts entre producteur et consommateur s'est révélé stratégiquement inefficace pour contenir les dépenses de santé ou améliorer l'efficacité du système car, en fin de compte, ce sont principalement les producteurs qui déterminent les coûts. Ainsi a-t-on pu remarquer que la réduction de la demande, c'est-à-dire de l'utilisation des services par les consommateurs, incite les producteurs à augmenter le volume de services délivrés par rencontre, de façon à maintenir leurs revenus. Preuve a été apportée que dans les systèmes où les producteurs sont remboursés rétrospectivement, ils répondent à une baisse de la demande en stimulant artificiellement la croissance de l'utilisation de diagnostics et de services thérapeutiques. Enfin, en l'absence de mesures administratives compensatoires, les interventions sur la demande peuvent entraîner de fortes iniquités dans le financement et l'accès aux soins pour les familles à faible revenu. On en déduit que le pouvoir monopsonne (acheteur unique) de l'État est une condition nécessaire mais non suffisante de la maîtrise des coûts¹⁰.

En revanche, dans les systèmes où les producteurs sont prépayés, l'effet du partage des coûts (*cost-sharing*) reste marginal, puisque le prépaiement (offre) comprime par nature la croissance des dépenses. Les mesures agissant sur l'offre permettent donc d'allier la maîtrise des coûts avec la poursuite des autres objectifs sociaux.

► La participation de la population

La participation de la population et des patients aux choix qui orientent le système de santé épouse différentes philosophies de financement et d'organisation. Trois voies participatives nous intéressent ici. Elles ont trait à la gestion des systèmes, à la formulation, à la mise en œuvre et à

l'évaluation des politiques et des programmes publics et enfin à la qualité des soins et services.

La participation du citoyen à la gestion de l'un ou l'autre des constituants des systèmes de santé est apparue très tôt comme une manière de réorienter, et de renforcer, les mécanismes de contrôle de la bureaucratie. Cette participation a pris généralement la forme d'une présence plus ou moins importante de représentants des citoyens aux conseils d'administration d'établissements ou d'organismes locaux, régionaux ou nationaux. Certains auteurs remettent sérieusement en cause la pertinence de cette forme de participation citoyenne¹¹.

Plus récemment, les préceptes de la nouvelle gouvernance ont remis au goût du jour et insisté sur l'intérêt d'impliquer le citoyen dans les processus bureaucratiques. Ainsi, devrait-il pouvoir participer tant à la définition et à la formulation qu'à l'évaluation des politiques et des programmes dont il est destinataire (*empowerment*)¹². À cet effet, les dispositifs de consultation se sont multipliés : commissions parlementaires, enquêtes et sondages, groupes de discussion...

Soulignons enfin que la troisième voie participative engage les consommateurs dans le management de la qualité des soins et des services qui leur sont dispensés¹³. Les comités de bénéficiaires dans les établissements de santé illustrent ce type de participation. C'est sans aucun doute pour cet aspect que les citoyens admettent avoir le plus de compétences et... d'attrait.

Quelle que soit la méthode, la prise en compte des opinions collectives des citoyens peut, aux yeux des analystes, démocratiser les services de santé, en rendant la profession et l'État plus imputables. Cette approche repose sur l'idée que les soins de santé sont un bien social et que le choix par le patient est plus un exercice démocratique qu'un droit commercial. En choisissant l'hôpital ou le

médecin à l'intérieur d'un système public, il dispose d'un levier pour influencer sur les procédures auxquelles il est soumis. Ce choix devient politique dès lors qu'il légitime l'autorité du système qui livre les services. Dans cette perspective, le choix par le patient est une variable importante dans l'examen des modalités de participation des citoyens aux systèmes de santé indépendamment du fait qu'ils soient public ou privé.

À l'inverse, s'informer des choix individuels est l'apanage des systèmes de santé qui s'organisent autour des principes du marché et de la compétition. Dans ce cas, le choix par le patient est traditionnellement lié à l'idée de souveraineté du consommateur et à la présumée capacité d'adaptation des systèmes aux demandes individuelles des utilisateurs. Quand la précédente logique circonscrit la notion de participation aux besoins des patients, celle-ci l'élargit, ou la rétrécit, aux besoins particuliers du patient.

► L'amélioration de l'information sur la santé et les systèmes de santé

Au Canada, cette question est au cœur de plusieurs initiatives récentes du gouvernement fédéral. Afin de mieux connaître l'état de santé de sa population, le gouvernement a procédé en 1999 au lancement du Réseau canadien sur la santé, un service Internet d'information sur la santé des canadiennes et des canadiens. Début 2000, nouveau lancement, nouveau site Internet, cette fois sur les politiques et les programmes touchant les aînés, site développé et tenu à jour par les gouvernements fédéral, des provinces et des territoires¹⁴. En avril de la même année, l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) a publié son premier rapport sur la santé des canadiens¹⁵.

Depuis un quart de siècle, la comparaison entre les systèmes de soins des divers pays suscite de plus en plus d'intérêt et s'est par ailleurs beaucoup développée. Il faut ici louer les efforts de l'Organisation de

coopération et de développement économique (OCDE) dont les travaux ont permis une amélioration de la qualité des données¹⁶. On regrettera cependant que les résultats produits ne fassent état que de la disponibilité des ressources ou de l'intensité de leur utilisation. Un récent rapport de l'Organisation mondiale de la santé¹⁷ (OMS) sur la santé dans le monde est plus ambitieux. Il compare les performances de divers systèmes. Au-delà des limites de la méthodologie, l'exercice permet de mieux connaître, et de relativiser, les indicateurs d'efficacité par pays. Ainsi, à la question : quel est le prix payé par les Canadiens pour leurs excellents résultats en matière de santé? La réponse semble être : un prix élevé comparativement à d'autres pays qui obtiennent des résultats assez similaires.

Québec : les principaux changements de la dernière décennie

La création des régions régionales de la santé et des services sociaux (RRSSS), l'emprise fédérale et l'aspiration des populations à une plus grande démocratisation du système ont profondément infléchi la gouvernance du système socio-sanitaire québécois dans la dernière décennie.

- ▶ La création et l'évolution des régions régionales

Les régions régionales de la santé et des services sociaux (RRSSS) ont succédé aux conseils régionaux (CRSSS) en 1991. Elles sont chargées de « planifier, d'organiser, de mettre en oeuvre et d'évaluer, dans la région, les programmes de santé et de services sociaux élaborés par le ministre »¹⁸. Elles sont dirigées par un conseil d'administration dans lequel des citoyens, élus au suffrage universel sur des conseils d'administration d'établissements, ont la majorité. Les assemblées régionales (de 80 à 120 membres selon la région), mises en place à la même époque vis à vis de chacune

des régions, ne sont jamais devenues les lieux d'échanges et de propositions escomptés par le législateur. Elles ont été abolies en 1996.

Les régions régionales pouvaient espérer jouer un rôle de premier plan dans la coordination, la gestion et le développement du réseau socio-sanitaire puisqu'on les dotait, du moins sur le papier, de mandats et de pouvoirs plus conséquents que les organismes qu'elles remplacent. À partir de 1993, elles ont reçu une délégation qui répondait à une série d'actions gouvernementales en quête d'une planification du réseau, d'efficacité et d'efficacités.

Au sujet de la planification du réseau, les régions ont du composer avec une relative inconstance dans la gouvernance du ministère. Depuis 1992, priorités et réformes se sont accumulées : à la Politique de santé et bien-être a succédé le Défi qualité performance puis l'approche Résultats, les priorités de la santé publique, les contrats de gestion... Les changements répétés de ministres et de sous-ministres expliquent sans doute en partie cette discontinuité. Les régions et les établissements ont également eu à négocier avec des bureaux ministériels tatillons et qui financent quelquefois des priorités nationales au détriment de celles fixées par consensus régional.

En outre, pour répondre aux besoins des planificateurs et des responsables de la budgétisation et des suivis, il devient indispensable de détenir et de maîtriser des systèmes d'information performants. Pourtant, dans ce domaine, les progrès, réels, demeurent insuffisants. Rien que pour les hôpitaux, un rapport récent recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) de prendre des mesures renforçant les systèmes d'information actuels – notamment le système MED-ÉCHO – afin d'améliorer la qualité et la comparabilité des données¹⁹.

La recherche d'efficacité et d'efficacité du réseau socio-sanitaire par le gouvernement québécois doivent se comprendre dans un contexte de

resserrement budgétaire. Sensibles à partir du milieu des années 1990, les compressions atteindront un sommet durant la période 1997-1999. Les régions échangeront alors progressivement leur rôle de conseiller contre celui de décideur mais devront, dans le même temps, supporter l'opprobre pour les compressions budgétaires.

En juin 2001, avec la révision de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, le gouvernement du Québec indique franchement que l'imputabilité des régions sera à l'avenir verticale, du haut vers le bas, selon une dialectique administrative et non politique. L'accroissement de la surveillance et du contrôle des établissements exercé par les régions apparaît ainsi comme une nouveauté significative par rapport à la situation précédente.

Les membres des conseils d'administration des régions sont désormais, dans leur quasi-totalité, nommés par le ministre après consultation du milieu. Il en est de même pour les (nouveaux) présidents-directeurs généraux, nommés après consultation du milieu et des conseils d'administration. Les présidents-directeurs généraux des régions régionales ressemblent fort à des sous-ministres en région, imputables devant le ministre et faisant partie intégrante de l'équipe de direction du ministère. Dans les faits, les RRSSS entrent aujourd'hui dans une logique de déconcentration et non de délégation comme ce fut le cas durant trente ans.

Toutefois, dans un esprit de check and balance, une contrepartie politique a été prévue : les forums de la population. Composés de 15 à 20 personnes, ils ont été mis sur pied dans chaque région à l'automne 2002 par les régions régionales. Avant de juger de leur opportunité, on attendra de voir le rôle qu'ils joueront dans le mouvement de déconcentration qui prévaut dorénavant.

- ▶ Le changement des règles et du niveau de financement du gouvernement fédéral

Le gouvernement canadien fixe unilatéralement le niveau de sa participation au financement des systèmes de santé des provinces. Il en a toujours été ainsi. Or, depuis 1977, la part relative de cette contribution a diminué régulièrement. Conscient que cette situation pouvait à terme mettre en péril les systèmes de santé provinciaux, et donc, présenter un danger pour la cohérence d'ensemble, sinon la prétention à l'existence même d'un système de santé canadien, le gouvernement fédéral a adopté en 1984 la Loi canadienne sur la santé²⁰. Elle énumère cinq grands principes : universalité, « transférabilité »²¹, intégralité²², accessibilité (économique) et gestion publique. Une province qui ne respecterait pas l'un d'entre eux s'exposerait à des sanctions financières.

De 1996 à 2000, la part relative du financement fédéral a baissé de manière beaucoup plus drastique, avec l'entrée en vigueur du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) qui a réduit de plus d'un milliard de dollars par année, durant trois ans, les transferts vers le Québec. En 2000, une augmentation, sur trois ans, des transferts aux provinces pour la santé de 6,5 milliards de dollars a été annoncée.

Sans atteindre les niveaux espérés par les provinces, le récent accord (2003) entre les premiers ministres canadien et provinciaux assure une augmentation importante du financement fédéral. Il prévoit en outre une plus grande imputabilité et l'émission de rapports de rendement. Ce dernier point apparaît donc comme un principe incontournable de la nouvelle gouvernance du réseau socio-sanitaire. Reste à désigner le récipiendaire de cette imputabilité: le palier fédéral ou la population? Pour les partis politiques unanimes du Québec, la réponse est évidente...

► Le citoyen dans le système

Dès 1971, le gouvernement québécois a voulu faire de la participation

des citoyens un des fers de lance de la réforme. Elle se cantonnera au début à une timide représentation de la population (sauf dans les CLSC, Centres locaux de services communautaires) dans les conseils d'administration des établissements et des régions régionales. Au fil des ans, et malgré la popularité de slogans tels que *Le citoyen au centre du système*, la participation ne s'est pas traduite dans les faits. En 1991, la Loi sur les services de santé et les services sociaux a innové en prévoyant l'élection au suffrage universel d'une proportion importante de membres des conseils d'administration des établissements; une disposition qui sera peu modifiée par le projet de loi 28, adopté en juin 2001. Il faut préciser toutefois que le taux de participation de la population à ces élections est très faible - moins de 2 % pour la plupart des établissements - fragilisant la légitimité des élus. En outre, l'absence de vraies marges de manœuvre décourage la population de participer à la vie des établissements²³.

Les citoyens inclinent plus volontiers à apporter leur concours au management de la qualité des soins et services, par exemple par le biais des comités d'usagers des établissements, au sein desquels ils croient pouvoir faire une différence.

Enfin, ne l'oublions pas, le Québec possède, dans le domaine de l'action sanitaire et sociale, un secteur sans but lucratif dynamique. Les quelque 3000 organismes communautaires qui le composent refusent pourtant le rôle de pourvoyeurs à bon marché de services définis et planifiés par l'État, au titre d'activités complémentaires à l'action du réseau public.

En conclusion, la gouvernance du système socio-sanitaire s'ordonne, au Québec, à travers un État fortement différencié et institutionnalisé. Depuis les années 1970, la prise en charge étatique de la santé et des services sociaux a trouvé à s'exprimer dans un modèle de régulation global et technocratique. Or, si son carac-

tère technocratique est fréquemment dénoncé, sa globalité n'a jamais été remise en question²⁴.

Pas d'État minimal en santé

La gestion du système de santé a finalement donné lieu à une grande permanence des politiques de la part des gouvernements qui se sont succédé au Québec depuis plus de trente ans. Ainsi, le modèle québécois de gouvernance reste encore aujourd'hui, dans ce domaine, nettement institutionnalisé et interventionniste. On trouve de nombreux exemples de cette suprématie de l'État. Citons l'adoption de normes de financement des établissements et, plus largement, de l'ensemble des organismes du secteur socio-sanitaire, le contrôle budgétaire par l'entremise de contrats de gestion, la haute-main sur le parc technologique, le regard sur les conditions de travail des professionnels et autres employés du réseau, l'insistance auprès des régies régionales en faveur des fusions d'établissements, la mesure de la performance à partir des paramètres qu'il a lui-même définis...

On remarque également que l'État s'assure, mais de façon déconcentrée, de la prestation de nombreux services de santé et sociaux, dont l'ensemble des services médicaux. Les orientations et décisions des dernières années confirment néanmoins une réelle volonté de prendre en compte les particularismes (géographiques, sociaux...) et la singularité des individus, tout en respectant scrupuleusement l'équité. Mais cette approche improbable se heurte bien souvent à l'incompréhension, et donc, au raidissement des citoyens qui lui préfèrent la garantie d'un traitement égal pour chacun.

Sur le dilemme « plus ou moins d'État », il existe, à l'heure actuelle, une convergence de vue entre les gouvernements du Canada et du Québec pour repousser, voire condamner, la perspective d'un État minimal dans le secteur de la santé... Pas question, par exemple, d'avancer

l'idée de privatisation. Par contre, il semble y avoir une ouverture vers une démarche coopérative qui associerait le public, le privé et le communautaire dans une forme plurielle de prestation des services.

Cette attitude rejoint celle des gouvernements de la plupart des pays

occidentaux industrialisés au prise avec des problèmes semblables. Dans tous les pays, c'est bien le mode d'intervention de l'État, et non son rôle, qui est mis en cause. Il s'agit alors d'inventer des modalités de distribution des services qui échappent aux effets non désirés des

planifications ou du marché tout en répondant aux attentes légitimes des citoyens usagers à l'égard de leur système de santé. ■

Notes

- ¹ Turgeon J. (1989), « Bientôt vingt ans de régionalisation : qu'ont donc eu à faire les C.R.S.S.S.? », *Service social*, 1989, vol. 38 n^{os} 2-3, p. 220-245.
- ² Banting, K.G., Corbett, S. (2002) *Health Policy and Federalism*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, Ont., p.1.
- ³ Dufault, P. (1979), « La décentralisation », *Administration hospitalière et sociale*, vol. XV, n^o 2, 1979, p. 18-27.
- ⁴ Traduction libre de Smith, B.C. (1985), *Decentralization, The Territorial Dimension of the State*, London, George Allen and Unwin Pub, p.1.
- ⁵ Forest, Pierre-Gerlier, Bryson, Susan A., Lorion, Jacques (1994). « La participation des citoyens à l'administration des services de santé », dans C. Bégin, et coll. (sous la direction de) (1994), *Le système de santé au Québec : organisations, acteurs et enjeux*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 157.
- ⁶ Banting, K.G., Corbett, S. (2002) *Health Policy and Federalism*, opus cit.
- ⁷ OECD (2001), *OECD Health at a Glance – How Canada Compares*, Policy Brief October 2001, p. 3.
- ⁸ Banting, K.G., Corbett, S. (2002) *Health Policy and Federalism*, opus cit.
- ⁹ OECD (2000), *OECD Health Data 2000*.
- ¹⁰ Saltman, Richard B., Figueras, Josep. (1997). *European Health Care Reform : analysis of current strategies*, opus cit.
- ¹¹ Forest, Pierre-Gerlier, Bryson, Susan A., Lorion, Jacques (1994). « La participation des citoyens à l'administration des services de santé », opus cit.
- ¹² Rhodes, R.A.W. 1997. *Understanding governance : policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Bristol, Pa., Open University Press , 235 p.
- ¹³ Voir notamment le cas de la Finlande : Ministry of Social Affairs and Health (1999), *Quality Management in Social Welfare and Health Care for the 21st Century, National Recommendation*, Saarijärvi (Finland), 45 p.
- ¹⁴ Santé Canada (2000). *Banque de données sur les politiques et les programmes touchant les aînés*, [en ligne], <http://www.bdppa.gc.ca>.
- ¹⁵ Santé Canada (2000). *Conseil de la nouvelle Initiative sur la santé de la population canadienne*, [en ligne], http://www.hc-sc.gc.ca/francais/archives/communiques/2000_17f.htm
- ¹⁶ Brunelle Yvon (2000). *Points d'intérêts du rapport 2000 de l'OMS*, document produit pour les membres de la Commission présidée par Michel Clair, Québec, juillet 2000, p.2.
- ¹⁷ OMS (2000), *Rapport sur la santé dans le monde*, Copenhague.
- ¹⁸ L.R.Q. chapitre S-4.2, *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, art. 340.
- ¹⁹ Québec (2002). *La budgétisation et la performance financière des centres hospitaliers*, Rapport du comité sur la réévaluation du mode de budgétisation des centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés, MSSS, Québec, 152 p.
- ²⁰ Canada (1984). *Loi canadienne sur la santé de 1984*, [en ligne], <http://www.hc-sc.gc.ca/medicare/chaoverf.htm>
- ²¹ Il s'agit de s'assurer que le système d'assurance-santé reconnu dans une province le soit dans toutes les autres provinces et territoires.
- ²² Dans le contexte de la loi, ce terme fait référence exclusivement aux soins médicaux et hospitaliers.
- ²³ Forest, P.-G., et coll., « La participation (...) », opus cit., p. 157.
- ²⁴ Bergeron P, Gagnon F, La prise en charge étatique de la santé au Québec : émergence et transformations. Dans Lemieux V., Bergeron P., Bégin C., Bélanger G., éditeurs. *Le système de santé au Québec: organisation, acteurs et enjeux*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval (à paraître).

Forces et faiblesses des acteurs de la nouvelle scène municipale

Par **Serge Belley**

Serge Belley est professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec
serge_belley@enap.ca

Les discussions virulentes qui ont présidé à la récente recomposition du secteur municipal du Québec ressortaient quelquefois de l'anathème. Désormais, le temps de l'apaisement, de l'analyse et de la mise en œuvre est venu. Et on s'aperçoit que si la réforme a fait naître de grandes agglomérations, elle n'a, pour l'instant, aucunement modifié les rapports de force entre les paliers de gouvernement ni a fortiori renforcé l'initiative et la dynamique municipales.

L'expression « gouvernance » est de plus en plus utilisée par les universitaires, les élus et les gestionnaires; le plus souvent dans une perspective normative ou de prescription dans le sens de la recherche d'une « bonne » ou d'une « meilleure » gouvernance du secteur public.

Qu'en est-il de l'évolution et des enjeux actuels de la gouvernance du secteur municipal au Québec? Je tenterai de répondre à cette question en quatre points. Je reviendrai tout d'abord sur la notion même de gouvernance en proposant une définition qui tient compte des particularités du secteur municipal. J'esquisserai ensuite les grandes tendances qui marquent la gestion du secteur public local et régional dans les pays de l'OCDE. J'aborderai, troisièmement, l'évolution de la gouvernance du secteur municipal au Québec depuis 1980 en la considérant à la fois sous l'angle des relations entre les gouvernements supérieurs et les municipalités (gouvernance verticale) et sous celui des relations entre les acteurs locaux et régionaux (gouvernance horizontale). Enfin, je dégagerai, en conclusion, les facteurs qui conditionneront fortement, selon moi, l'amélioration de la gouvernance du secteur municipal au Québec au cours des prochaines années.

Notions de gouvernance locale

Notion polysémique s'il en est, la gouvernance renvoie à plusieurs définitions théoriques et pratiques. Elle

est de plus en plus utilisée sans qu'on sache vraiment si, en la désignant, nous parlons de la même chose.

Pour s'en tenir au secteur municipal, et en m'inspirant d'une définition très générale¹, nous pouvons dire que la gouvernance renvoie à des modalités nouvelles d'exercer la gouvernance dans laquelle les gouvernements centraux et décentralisés sont des acteurs parmi d'autres, ces derniers pouvant appartenir aux milieux privé, associatif, universitaire ou communautaire. La gouvernance locale renverrait ainsi à des dispositifs, à la fois institutionnalisés ou formels (par exemple électifs) et informels ou participatifs (par exemple, le récent Sommet de Montréal ou encore le Rendez-vous national des régions) de formulation et, dans certains cas, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques.

La gouvernance n'est donc pas en soi bonne ou mauvaise ou même meilleure que les formes plus traditionnelles de gouverner. Elle est une forme particulière de gouverner qui « porte en elle la possibilité d'une gouvernance plus représentative et plus efficace que la gouvernance traditionnelle »².

Retenons surtout pour le moment quatre préalables à propos de la gouvernance : elle pourrait difficilement se passer de la présence, à un titre ou à un autre, du ou des gouvernements; elle promeut des modalités de gouverner moins hiérarchisées et formelles qui font une place plus grande

aux représentants et aux membres de la société civile; du point de vue de son évolution sur le plan politique, on peut difficilement l'apprécier en la séparant du parti politique ou des élus qui forment le gouvernement, que ce soit sur la scène fédérale, provinciale ou municipale; il importe de distinguer la gouvernance d'ensemble d'un secteur, en l'occurrence le secteur municipal, qui renvoie principalement à des rapports politiques verticaux, de la gouvernance « dans » le secteur, qui renvoie principalement à des rapports politiques horizontaux. Dans un souci de cohérence de l'action publique, aussi bien au centre qu'à la périphérie, il convient d'ajouter que la gouvernance doit aussi se préoccuper de bien gérer « l'intersectoriel ».

Les grandes tendances observées dans les pays de l'OCDE

Les préoccupations à propos de la « bonne » gouvernance des administrations décentralisées sont à l'ordre du jour dans la plupart des pays de l'OCDE depuis le début des années 1980. La recherche d'une plus grande efficacité et d'une plus grande efficience dans la prestation des services publics, l'amélioration des relations entre niveaux d'administration et la demande pour une plus grande démocratie ont, de façon générale, donné lieu à plusieurs projets de réforme touchant aussi bien les compétences, les ressources fiscales

que le statut des autorités locales et régionales dans ces pays³. Les réformes ont emprunté plusieurs voies : décentralisation, déconcentration, regroupement (volontaire ou forcé) des municipalités, création de nouvelles instances politiques et administratives au niveau régional ou recours à une combinaison de ces différentes mesures.

De façon paradoxale, les facteurs qui ont favorisé ces projets de réforme ont souvent été les mêmes qui les ont retardés ou ont rendu difficile leur mise en œuvre, voire même, les ont fait échouer dans certains cas. Ce paradoxe tient essentiellement au fait que les acteurs politiques centraux et locaux partagent rarement les mêmes objectifs ou encore que les conséquences des réformes ont, pour ces acteurs, des impacts politiques, administratifs et financiers différents. Les élus locaux seront, par exemple, d'autant plus enclins à appuyer un projet de décentralisation, que ses retombées apparaissent conformes aux attentes de leurs électeurs, qu'il leur procure plus de ressources pour améliorer les services locaux existants, pour en offrir de nouveaux ou encore pour réduire le fardeau fiscal de leurs contribuables. Comme les élus représentant le palier central font généralement le même calcul politique, ils seront d'autant plus hésitants à se départir de leurs ressources⁴.

L'analyse comparée des réformes récentes touchant le statut et le fonctionnement de plusieurs agglomérations urbaines ouest-européennes⁵ montre, par ailleurs, que les problèmes qu'elles rencontrent ne tiennent pas seulement aux arrangements constitutionnels et institutionnels entre niveaux de gouvernement (gouvernance verticale), mais également à leur gouvernance sur le plan interne (gouvernance horizontale). Elle montre, plus précisément, la difficulté de concilier les nombreux conflits, potentiels et réels, entre les acteurs politiques locaux et entre ces derniers et les acteurs économiques dont les territoires de représentation, de légitimité et d'action ne sont pas

les mêmes. Il découle, notamment, de ces conflits, une faible reconnaissance des agglomérations comme acteurs politiques à la fois face aux collectivités locales de base et aux régions qui, au sein de l'Union Européenne, gagnent en importance. Des problèmes et des tendances qui ne sont pas sans rappeler ceux auxquels fait également face le Québec.

La gouvernance verticale du secteur municipal

Sous l'angle des relations intergouvernementales, la gouvernance du secteur municipal au Québec nécessite la prise en compte de l'évolution des relations entre les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Bien que les municipalités constituent, avec les commissions scolaires, les deux seuls véritables paliers de décentralisation politique et territoriale au Québec, ce statut ne les a guère servies ces dernières années. Le fait, pour elles, d'être des gouvernements « inférieurs » a plutôt favorisé les intérêts « supérieurs » du gouvernement du Québec en lui permettant, notamment, de leur faire supporter une partie du manque à gagner résultant de la réduction des paiements de transfert en provenance du gouvernement fédéral. La hausse du plafond des taxes foncières scolaires, la « réforme Ryan », la « réforme Trudel », la perte par les municipalités des recettes provenant des entreprises de télécommunication, de gaz et d'électricité (TGE) sont, parmi les mesures gouvernementales des dix dernières années, celles qui doivent être mises au passif de la gouvernance verticale du secteur municipal au Québec.

L'amélioration des finances publiques du gouvernement fédéral laisse présager, par ailleurs, le développement d'une dynamique nouvelle dans les relations fédérales/provinciales/municipales au Canada et au Québec. Les surplus fédéraux, que guettent les élus provinciaux et municipaux, procurent en effet au gouvernement fédéral, en vertu de

son pouvoir de dépenser, des raisons supplémentaires de s'intéresser plus activement et stratégiquement au développement socioéconomique des villes et des communautés locales. *A contrario*, l'état des finances publiques du gouvernement du Québec crée une situation politique telle qu'il pourra difficilement refuser ou s'opposer efficacement aux velléités d'intervention du fédéral.

Il en va de même des relations fédérales/municipales qui empruntent le plus souvent, soit le canal formel des échanges bilatéraux entre les ministres des affaires municipales à propos de l'élaboration ou de la révision des programmes fédéraux-provinciaux (touchant, par exemple, les infrastructures, l'habitation sociale ou le développement régional), soit le canal plus informel des activités de démarchage de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et des associations provinciales de municipalités auprès du gouvernement fédéral (touchant, par exemple, le déséquilibre fiscal entre les « trois » ordres de gouvernement). Il s'agit ici d'une gouvernance dont les résultats sont bien aléatoires et qui souffre de plusieurs maux : rigidité et centralisation du fédéralisme canadien, absence de stratégies nationales concertées, négociations souvent ponctuelles et sectorielles, dépendance à l'égard des échéances et des enjeux électoraux et fréquentes divergences de vues entre les grandes et les petites municipalités.

Au Québec, une réforme inachevée

La gouvernance verticale interne au Québec concerne, quant à elle, les mécanismes de consultation et de négociation entre le gouvernement du Québec et les représentants du monde municipal. Pour l'essentiel, et pour des raisons qui tiennent aussi bien aux priorités changeantes du calendrier gouvernemental qu'aux mécontentements internes du monde municipal, ces mécanismes ont plutôt mal fonctionné ces dernières années

et sont à revoir. Les mécanismes formels et traditionnels que sont, par exemple, les réunions de la Table Québec-municipalités ou l'étude des projets de loi en commissions parlementaires, ont montré leurs limites et appellent l'expérimentation de nouvelles modalités de gouverne. Des modalités qui questionnent autant les façons de faire du gouvernement, et notamment celles du ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM), que la gouverne interne aux unions politiques municipales (UMQ, Union des municipalités du Québec et FMQ, Fédération québécoise des municipalités), ou encore celle de leurs relations.

L'approche des contrats de ville, expérimentée récemment par le gouvernement du Québec, ouvre une nouvelle dynamique dans les relations provinciales/municipales. S'inspirant d'une démarche « sur mesure » plutôt que « mur à mur », cette approche risque toutefois de créer deux catégories de villes, les « contractantes », essentiellement les plus importantes, et les « non contractantes », soit la majorité des villes. La récente réorganisation municipale, qui a créé plusieurs nouvelles grandes villes, est pour beaucoup dans le développement de cette approche. Si cette dernière permet de répondre aux attentes et aux besoins particuliers vécus par ces villes, elle engendra en contrepartie des initiatives locales qui pourront difficilement, à moyen et à long terme, se passer de l'aide gouvernementale.

La gouvernance verticale interne au Québec concerne enfin le dossier de la décentralisation, maintes fois inscrit à l'agenda gouvernemental et maintes fois retiré et remis à plus tard. Il s'agit essentiellement ici de la révision du partage des compétences et des ressources fiscales entre le gouvernement du Québec et les municipalités. Un dossier qui n'est pas que sectoriel puisqu'il concerne aussi, dans l'optique d'une décentralisation majeure des pouvoirs, les compétences et les ressources fiscales des organismes qui oeuvrent dans le secteur de l'éduca-

tion, essentiellement les commissions scolaires, et dans le secteur de la santé et des services sociaux, essentiellement les régies régionales de la santé et des services sociaux et leurs établissements.

Dans les faits, s'agissant tout autant des pouvoirs que des sources de financement, ce dossier a très peu progressé depuis les vingt dernières années. Les municipalités exercent principalement des pouvoirs inchangés et tirent toujours la plus large part de leurs revenus de l'impôt foncier. Sur ce plan, la réforme municipale de 2001 n'a pas contribué à faire évoluer la situation. Elle a certes créé des villes plus importantes, mais ces dernières exercent les mêmes compétences et les financent de la même façon. Une avancée a été faite vers la diversification de leurs sources de revenus, mais elle demeure bien timide et sera renégociée dans cinq ans. Une ouverture a aussi été proposée pour un élargissement des pouvoirs des municipalités régionales de comté (MRC), assortie de la possibilité pour certaines d'entre elles d'élire leur préfet au suffrage universel, mais elle repose sur la volonté politique d'agir des élus municipaux. Sa concrétisation demeure donc bien incertaine.

À la décharge du gouvernement du Québec, il faut bien admettre qu'en dépit de leurs discours, les élus municipaux n'ont jamais montré un enthousiasme solide et unanime à assumer davantage de nouvelles responsabilités, notamment à l'égard de celles qui touchent l'éducation et la santé. Il n'est pas certain non plus, également, malgré les discours, que les élus provinciaux soient eux-mêmes très favorables à l'idée de perdre une partie de leurs pouvoirs et de leurs ressources fiscales.

La dernière réforme municipale en apporte la preuve qui, sur la question de la décentralisation, demeure très éloignée de ce que proposait la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (Commission Bédard) dans son rapport⁶ remis au gouvernement en mars 1999. De ce

rapport, qui est sans doute celui qui est allé le plus loin sur cette question, le gouvernement aura surtout retenu les recommandations touchant la fiscalité et les regroupements municipaux.

On évoquera bien sûr ici la nécessité qu'il y avait pour le gouvernement de procéder d'abord à une rationalisation des structures municipales (et scolaires) avant de procéder à une vaste décentralisation. Le refus de faire les deux en même temps s'explique aussi sans doute par des considérations politiques et le manque de temps, étant donné les contraintes propres au travail législatif et la complexité organisationnelle qu'implique une décentralisation intersectorielle. Il reflète aussi assurément l'hésitation du gouvernement de faire disparaître ou de transformer radicalement certaines structures existantes ou de créer un nouveau palier politique comme l'y invitait la Commission Bédard. Du point de vue de la gouvernance verticale interne, la réforme de 2001 marque donc davantage la fin d'un cycle⁷ celui de la réduction du nombre de municipalités, que le début d'une véritable réforme globale du secteur local.

La gouvernance horizontale du secteur municipal au Québec

La réflexion sur l'évolution de la gouvernance horizontale (ou territoriale) rend plus aisée l'implication des acteurs de la société civile dans la gouverne du secteur municipal. Sans qu'elle y soit toujours présente ou même souhaitée, la démocratie de participation peut y côtoyer la démocratie plus formelle et traditionnelle de représentation. Si les gouvernements supérieurs, notamment le gouvernement du Québec en raison du partage des compétences à l'intérieur de la Fédération canadienne, y sont des acteurs importants, ce sont surtout ici les acteurs locaux (élus, élites d'affaires, groupes communautaires et associatifs, universités, etc.) qui animent et orientent la gouvernance à ce niveau. Bien que ce soit

le gouvernement du Québec qui en détermine les règles du jeu sur le plan institutionnel, il appartient en effet aux acteurs locaux, et notamment aux élus municipaux, de faire un usage restrictif ou le plus large possible de ces règles. En dehors des villes de Montréal et de Québec, peu nombreuses sont cependant les études dont on dispose pour apprécier l'évolution et l'état actuel de la gouvernance locale sur ce plan.

On pourrait très certainement identifier des villes où des efforts réels pour expérimenter des modalités nouvelles et plus démocratiques de gouverner ont été tentés comme on pourrait trouver un grand nombre de villes où la gouvernance reste traditionnelle et essentiellement centrée autour de la personne du maire ou encore de quelques groupes d'intéressés. Dans ce dernier cas de figure, il apparaît que la seule véritable possibilité d'impulser des pratiques plus démocratiques demeure la voie législative par laquelle le gouvernement impose de nouvelles règles du jeu. C'est ce que le gouvernement du Parti québécois avait fait, par exemple, au début des années 1980, avec l'adoption de la Loi sur la démocratie municipale amendée depuis à plusieurs reprises. *In fine*, l'instauration d'une véritable démocratie de participation repose largement sur la bonne volonté des élus municipaux en place.

La dernière réforme municipale a créé, dans certaines grandes villes, une nouvelle structure « infra municipale », celle des arrondissements, et, dans les régions métropolitaines de Montréal et de Québec, une nouvelle structure d'agglomération, celle des communautés métropolitaines. Le cadre d'exercice de la gouvernance locale dans ces villes et dans ces deux agglomérations s'en trouve par conséquent profondément modifié.

L'un des grands défis qui attend les élus et les citoyens sera celui de promouvoir et de soutenir l'exercice de la démocratie à l'échelle des arrondissements, des nouvelles grandes villes et de la région métropolitaine⁸. La capacité des élus à surmonter les ten-

sions politiques qui ne manqueront pas de survenir entre ces différents niveaux institutionnels concerne ici leur aptitude (volonté) à faire en sorte que les nouvelles institutions mises en place donnent, préférablement avec la participation et l'appui des autres acteurs locaux, leur pleine mesure.

La gouvernance horizontale ou territoriale concerne aussi le développement des régions non métropolitaines et, notamment, des collectivités rurales. L'évolution observée au cours des vingt dernières années suggère un renforcement de la gouvernance autour des territoires des municipalités régionales de comté. Au fil des ans, un grand nombre d'entre elles ont vu leurs responsabilités s'accroître au-delà de leur compétence de base en aménagement du territoire. Le renforcement de leur capacité d'intervention et de leur légitimité politique s'est aussi accru du fait des nombreux partenariats qu'elles ont conclus avec d'autres organismes publics ou péri publics (CLSC, Centres locaux de services communautaires, CLÉ, Centres locaux d'emploi, CRD, Conseils régionaux de développement, SADC, Sociétés d'aide au développement des collectivités, CLD, Centres locaux de développement et commissions scolaires) impliqués dans le développement socioéconomique de ces territoires⁹. La détermination de l'aire de prestation de services de plusieurs de ces organismes et la restructuration de celle des commissions scolaires autour des territoires des MRC ont beaucoup contribué à la nouvelle dynamique de développement qui s'est créée autour des MRC.

L'observation de la situation dans l'ensemble des MRC montre cependant que l'exercice de la gouvernance et les perspectives de développement socioéconomique, et les conditions même de leur existence, sont loin d'être présents partout. Sur ce plan, les récentes politiques de soutien au développement local, de renforcement des MRC et de la ruralité, dont les nouveaux pactes ruraux, constituent des pas dans la bonne direc-

tion. Elles offrent des pouvoirs, des ressources et des outils à partir desquels les acteurs locaux, élus ou non, peuvent mobiliser le capital social ou l'infrastructure collective d'appui au développement local. Elles ne garantissent toutefois pas l'émergence de cette mobilisation ni son succès. Mais dans l'hypothèse où les collectivités qui acquièrent une gouvernance forte sont mieux à même d'assurer leur développement et d'accroître leur autonomie sur le plan politique¹⁰, ces politiques constituent, outre des assises sur lesquelles peuvent prendre appui ce développement et cette autonomie, des remparts contre la menace toujours réelle d'un Québec divisé et désolidarisé.

Les expériences de développement local montrent que si la participation de l'ensemble de la communauté constitue un puissant vecteur de réussite, la concertation entre institutions décentralisées (municipalités, commissions scolaires et organismes du réseau de la santé) demeure dans bien des cas une condition essentielle de réalisation¹¹. Comme nous le mentionnions, la plus récente réforme des institutions municipales n'apporte rien de nouveau sur le plan de la décentralisation. Toutefois, l'ouverture toute récente faite par le gouvernement du Québec lors du Rendez-vous national des régions à l'expérimentation de projets de décentralisation à la carte pourrait, selon l'utilisation qu'en feront les acteurs régionaux, donner lieu à des initiatives intersectorielles intéressantes sur cette question.

Un futur incertain

Au cours des prochaines années, au moins quatre facteurs seront déterminants du point de vue de l'amélioration de la gouvernance (verticale et horizontale) du secteur municipal au Québec :

- la capacité du gouvernement du Québec, avec ou sans le soutien des autres provinces, d'infléchir les décisions du gouvernement fédéral touchant le partage des

ressources fiscales et les programmes à incidence urbaine et régionale;

- la capacité des élus municipaux, de concert avec les autres acteurs locaux, d'utiliser pleinement, dans les milieux métropolitains et urbains, les nouvelles possibilités de planification, de développement et d'amélioration des services locaux et régionaux qu'offre la plus récente réforme des institutions municipales;
- la capacité des élus municipaux, dans les collectivités rurales, à

faire des MRC (actuelles ou remodelées) des aires de prestation et de gestion des services publics qui permettent un développement durable de ces collectivités;

- la volonté du gouvernement du Québec de procéder, suivant une approche plus asymétrique que symétrique, à une véritable décentralisation politique qui permette une intégration intersectorielle plus grande du secteur public local.

L'expérience des dernières années tendrait à montrer que lorsque l'amé-

lioration de la gouvernance suppose des changements dans la répartition des compétences et des sources de revenus entre niveaux de gouvernement, les chances qu'elle adienne sont beaucoup plus incertaines. Si le refus de procéder à de tels changements n'empêche pas la gouvernance de fonctionner, il la rend cependant moins avantageuse ou moins satisfaisante pour les acteurs et leurs publics qui sont dans la situation de demandeurs. ■

Notes

¹ La gouvernance « désigne l'ensemble des procédures institutionnelles, des rapports de pouvoir et des modes de gestion publics ou privés formels aussi bien qu'informels qui régissent notamment l'action politique réelle. Cette perspective postule que les instances politiques reconnues comme le sont l'État ou les organisations intergouvernementales ne détiennent pas le monopole de la conduite des affaires publiques; au-delà même, elle pose que, dans des sociétés de plus en plus complexes et fragmentées sur le plan spatial aussi bien que sectoriel et culturel, des mécanismes de pouvoir privés ou associatifs échappant à ces institutions peuvent combler les carences de l'exercice vertical de l'autorité ». Guy, Hermet et al., *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 4^{ème} édition, 2000, p. 116. La gouvernance est également associée à la « nouvelle gestion publique » qui a gagné la plupart des administrations publiques au cours des dernières années. Voir sur ce point B. Guy Peters et Donald J. Savoie (sous la direction de), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Centre canadien de gestion et Presses de l'Université Laval, 1995.

² Vincent Lemieux, « Postface. Réflexions sur la gouvernance », dans Mario Carrier et Serge Côté (sous la direction de), *Gouvernance et territoires ruraux*, Sainte-Foy, PUQ, 2000, p. 334.

³ Voir sur ce point Pierre Bérubé, *La restructuration interne des États : faits et tendances dans les pays de l'OCDE*, Observatoire de l'administration publique, ENAP, Québec, vol. 7, n° 1, mars 2000.

⁴ Voir sur ce point Joe Garcea, « Municipal Reform in Western Canada : plus ça change plus c'est la même chose », *Revue Organisations et territoires*, vol. 11, no 3, automne 2002, p. 101-110.

⁵ Jouve, Bernard et Christian Lefèvre (sous la direction de), *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, Paris, 2002.

⁶ Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, *Pacte 2000*, Québec, 1999.

⁷ Jean-Pierre Collin, « La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle? », *Organisation & territoires*, vol. 11, no 3, automne 2002, p. 5-13.

⁸ Voir sur ce point Serge Belley, « Les nouvelles villes de Québec et de Lévis », *Québec 2002*, Montréal, Fides, 2001, p. 290-298 et « Des communautés urbaines aux communautés métropolitaines : quelles innovations institutionnelles? » *Organisations et territoires*, vol. 11, no 3, automne, p. 51-58.

⁹ Voir sur ce point Mario Carrier et Bruno Jean, « La reconstruction de la légitimité des collectivités rurales », dans Mario Carrier et Bruno Jean (sous la direction de), *op. cit.*, p. 41-64 et Marc-Urbain Proulx, *L'économie des territoires au Québec*, Sainte-Foy, PUQ, 2002, p. 151-166.

¹⁰ Mario Carrier et Bruno Jean, *op. cit.*, p. 61.

¹¹ Voir sur ce point Laurence Bherer, Nathalie Bolduc et Julie Levasseur, « Les conditions favorables et défavorables à l'appropriation par les communautés de leur développement », dans Danièle Lafontaine et Nicole Thivierge (sous la direction de), *Le développement et l'aménagement des régions fragiles*, GRIDEQ-GRIR, Rimouski, 2000, p. 81-99.

Au-delà du « déficit zéro », la recherche de l'équilibre des finances publiques

Par Denis Bédard

Denis Bédard est professeur associé à l'École nationale d'administration publique du Québec

denis_bedart@enap.ca

L'équilibre budgétaire, volonté unanime des gouvernements, exige une réforme en profondeur de la gestion des finances publiques. Le gouvernement du Québec a atteint « le déficit zéro » grâce à des stratégies politiques résolues. Cette performance reste cependant fragile eu égard à la difficulté de consolider les résultats financiers des entreprises publiques, à la rigidité de l'encadrement législatif et à la persistance d'un déséquilibre fiscal intergouvernemental.

Au cours des vingt dernières années, la gestion des finances publiques est passée de la tolérance au déficit budgétaire à une volonté ferme d'équilibrer les comptes et même d'éliminer éventuellement la dette accumulée à la suite des déficits passés. Cette recherche de l'équilibre a amené le gouvernement du Québec à introduire deux changements importants à la gestion du budget, à savoir une révision du cadre comptable et l'adoption d'une loi sur l'équilibre budgétaire. Une fois le déficit ramené à zéro, le gouvernement a ensuite lancé un débat concernant le déséquilibre fiscal intergouvernemental visant à négocier un nouveau partage des ressources fiscales avec le gouvernement fédéral. Le but du présent texte est de discuter de ces trois questions : la réforme de la comptabilité, la loi sur l'équilibre budgétaire et le déséquilibre fiscal. Le texte se termine par une réflexion sur la relation gestion budgétaire et gouvernance.

La réforme de la comptabilité

En faisant de l'élimination du déficit le principal objectif de la politique budgétaire, il est très important de s'assurer que la comptabilisation est faite selon des normes qui permettent de refléter correctement les dépenses, les revenus et les engagements financiers qui sont de la responsabilité ultime du gouvernement du Québec. Au Canada, les conventions comptables utilisées par les gouverne-

ments s'inspirent des normes qui sont suggérées par le Conseil sur la comptabilité et la vérification du secteur public (CCVSP) de l'Institut canadien des comptables agréés. En 1997, à la suite de plusieurs modifications recommandées par le CCVSP et appuyées par le Vérificateur général, le ministère des Finances du Québec a formé un comité d'étude sur la comptabilité gouvernementale qui a proposé des modifications importantes aux conventions comptables alors en vigueur. Ces modifications ont été acceptées et mises immédiatement en application à partir de l'année financière 1997-1998.

Les modifications apportées visaient principalement trois choses : la reconnaissance dans les états financiers de tous les engagements actuariels à l'égard des régimes de retraite, la capitalisation des immobilisations et l'élargissement du périmètre comptable de façon à y intégrer l'ensemble des organismes, des entreprises publiques et des différents fonds spéciaux externes au fonds consolidé du revenu. Les nouvelles conventions comptables ont eu comme incidence d'accroître de plus de 2 milliards de dollars les revenus et les dépenses de l'année 1997-1998, mais de ne changer le résultat des opérations financières que d'environ 100 millions de dollars. L'impact le plus important découlait des changements à la comptabilisation des régimes de retraite et de l'élargissement du périmètre comptable. Plutôt que

de modifier les états financiers des années antérieures, le ministère des Finances a corrigé le passif inscrit aux comptes publics, augmentant de 21,4 milliards de dollars le montant de la dette nette qui est passée de 64,8 à 86,2 milliards.

La réforme de la comptabilité permet ainsi d'avoir des états financiers dits consolidés pour l'ensemble des entités sous la responsabilité du gouvernement du Québec et le critère d'équilibre budgétaire s'applique dorénavant au nouveau périmètre comptable. Toutefois, la façon dont on pratique la consolidation a des conséquences qui ne sont pas neutres sur la gestion des services publics. Le problème remonte à un élément de la réforme qu'on avait commencé à mettre en application en 1987 et qui a trait aux entreprises publiques dont les bénéfices nets sont entièrement comptabilisés comme revenus du gouvernement, qu'ils soient versés ou non sous forme de dividendes. Il y a deux aspects à ce problème.

(1) Le premier est lié à la portée de la politique budgétaire gouvernementale dont l'objectif est d'équilibrer le compte des opérations courantes. Comme le gouvernement n'a pas le contrôle direct sur les dépenses des entreprises publiques, il s'ensuit que si le montant des bénéfices nets subit une variation négative, il faudra compenser cette variation soit par une hausse des revenus autonomes, c'est-à-dire les impôts, taxes ou droits et permis, soit par une diminution

des dépenses des programmes des ministères.

Par exemple, si la CSST (Commission sur la santé et la sécurité au travail), qui est classée comme une entreprise publique, prévoyait de faire un déficit, le gouvernement devrait augmenter une autre source de revenu autonome ou diminuer les dépenses d'un programme dont les bénéficiaires n'ont rien à voir avec la situation du financement de la sécurité au travail. Or, le règlement de ce problème relève strictement de la CSST qui devrait, dans une telle circonstance, ajuster ses tarifs pour combler le déficit et corriger s'il y a lieu la croissance de ses dépenses ou de ses revenus. En d'autres mots, si l'objectif premier de la politique budgétaire du gouvernement est d'équilibrer les opérations courantes, la consolidation devrait être faite de façon à ce que les programmes ministériels ne soient pas influencés par une entité dont le mandat est d'avoir un niveau de revenus autonomes qui est compatible avec ses responsabilités.

Il faut aussi souligner la volatilité des bénéfices de certaines entreprises comme Hydro-Québec et la Société générale de financement (SGF). Il peut en effet facilement y avoir une variation en cours d'année de plusieurs centaines de millions de dollars dans la prévision des revenus provenant de ces entreprises, comme on le remarque d'ailleurs en 2002-2003. Il est évidemment facile d'intégrer une hausse de bénéfices. Mais il est, par contre, plus difficile de subir une baisse qui n'est pas compensée par la hausse d'une autre source de revenu car l'exigence de l'équilibre budgétaire oblige alors à prendre d'autres mesures compensatoires, comme restreindre les dépenses des programmes ministériels. Une telle possibilité correspond de fait à la manière dont on a géré les budgets au cours des dernières années. Mais en termes de principe de gestion, il faut se poser la question suivante : pourquoi faudrait-il faire varier en cours d'année les dépenses des services publics pour tenir compte d'une hausse de la

température qui cause une diminution des bénéfices d'Hydro-Québec, alors qu'il n'y a pas de lien entre les deux secteurs?

(2) Le deuxième aspect découle du fait que les bénéfices déclarés ne sont pas nécessairement tous versés sous forme de dividendes. Lorsque c'est le cas pour une année donnée, la partie des bénéfices non versés crée évidemment un besoin de fonds qui doit être alors financé par un emprunt. De 1988-1989 à 2001-2002, on peut calculer à partir des Comptes publics du gouvernement que ces besoins de fonds cumulatifs découlant de la consolidation des bénéfices non répartis des entreprises ont été de 10 045 millions de dollars, montant qui se retrouve implicitement au passif dans les états financiers. Comme le coût du passif à long terme était en moyenne de 6,4 % en 2001-2002, l'impact indirect sur le service de la dette a été, pour cette année-là, équivalent à 643 millions de dollars, ce qui élimine presque complètement l'avantage comptable de consolider les bénéfices non répartis des entreprises gouvernementales.

Une question de principe s'ajoute également au problème financier qui vient d'être décrit. En effet, la plus grande partie des bénéfices non répartis sont imputables à Hydro-Québec, dont la loi limite la déclaration de dividendes afin d'assurer un minimum d'auto-financement, ainsi qu'une couverture adéquate des intérêts de la dette. La question que cela pose relativement à la politique budgétaire est la suivante : comment peut-on justifier que les bénéfices non répartis servent à financer des dépenses de programmes, si en même temps, ils sont requis dans la structure de financement d'Hydro-Québec?

Ces différentes questions ne sont pas soulevées pour remettre en cause l'objectif de la réforme de la comptabilité, mais uniquement pour montrer que les modalités concernant la consolidation des entreprises publiques conduisent à une gestion qui a des conséquences indésirables sur les programmes ministériels. Dans

la mesure où on veut continuer à faire une application stricte du critère d'équilibre budgétaire, la solution serait de présenter deux comptes différents, un premier pour les opérations ministérielles financées par le fonds consolidé et un deuxième pour les résultats des entreprises du gouvernement. Seuls les dividendes versés seraient comptabilisés comme revenu au fonds consolidé. Les deux comptes seraient ensuite intégrés pour que les états financiers du gouvernement reflètent les engagements financiers de toutes les entités sous sa responsabilité.

L'arsenal légal visant l'équilibre budgétaire

Dans la foulée de la politique visant l'élimination du déficit, le gouvernement a passé en 1996 une loi spéciale intitulée Loi sur l'équilibre budgétaire. Le but de la loi était d'établir un échéancier précis qui fixait le montant décroissant du déficit d'année en année jusqu'à ce que l'équilibre soit atteint. Une fois rendu à l'équilibre, ce qui fut fait en 1999-2000, la loi spécifie que le gouvernement a l'obligation de ne plus encourir de déficit budgétaire (article 6). S'il encourt un dépassement, il doit appliquer des mesures de résorption, lesquelles diffèrent selon que le dépassement est inférieur ou supérieur à 1 milliard de dollars. S'il est inférieur, le montant doit être compensé par un excédent équivalent au cours de l'année financière subséquente (article 8). Si le déficit est supérieur à 1 milliard de dollars, le gouvernement doit enregistrer un surplus d'au moins 1 milliard l'année suivante et le plan de résorption ne doit pas dépasser une période maximale de cinq ans (article 11). Enfin si de nouveaux dépassements surviennent en sus des objectifs budgétaires prévus à un plan de résorption, ils doivent être également compensés au cours de la période du plan (articles 12 et 13).

La Loi sur l'équilibre budgétaire comprend une disposition (article

9) concernant les excédents réalisés en dehors d'un plan de résorption : le gouvernement peut, au cours des années subséquentes, encourir des déficits jusqu'à concurrence du montant des excédents. Malgré cette disposition, le Gouvernement a passé une nouvelle loi en 2001 intitulée Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents. Comme son nom l'indique, la loi vise à placer dans une réserve toute somme qui dépasse les objectifs budgétaires imposés par la Loi sur l'équilibre budgétaire. La réserve ainsi constituée est placée à la Caisse de dépôt et placement et peut être utilisée pour des projets d'immobilisation, pour d'autres projets d'une durée limitée ou encore pour tout projet jugé d'intérêt public. Si les circonstances l'exigent, la réserve peut également être utilisée, sous certaines conditions, au maintien de l'équilibre budgétaire.

Une troisième loi complète l'arsenal légal visant la recherche de l'équilibre budgétaire. Il s'agit de la Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux qui a été passée en 2000. Cette loi découle du fait que les établissements de la santé et des services sociaux ne font pas partie du périmètre comptable du gouvernement et qu'ils ne sont pas assujettis à la Loi sur l'équilibre budgétaire. Elle a donc pour but d'étendre l'interdiction de déficit à ce secteur important d'activités et de définir les responsabilités des régies régionales de la santé et des services sociaux, de même que celles des conseils d'administration des établissements à l'égard de cette obligation. Elle prévoit également les mesures qui doivent être prises si un établissement anticipe un déficit, y compris la possibilité que le ministre responsable en assume l'administration provisoire.

Malgré les objectifs forts louables de ces trois lois, leur application soulève plusieurs difficultés qui remettent en cause leur utilité. En ce qui concerne tout d'abord la Loi sur l'équilibre budgétaire, un problème de nature

pratique a trait à la flexibilité des modalités de redressement en cas de dépassement. La loi prévoit en effet des mesures dont l'impact sur la gestion des programmes pourrait être difficile à absorber. Supposons en effet qu'il y ait un déficit de l'ordre de 1 milliard de dollars. La loi oblige alors de faire un surplus du même montant l'année suivante, ce qui se traduit dans les faits par un changement dans la situation financière de 2 milliards de dollars. Serait-il souhaitable de mettre en application une mesure d'une telle ampleur? Cela dépendrait des causes de la détérioration budgétaire et des circonstances économiques qui prévaudraient. Le bon sens suggère qu'il soit probablement préférable d'étaler le redressement sur deux années, mais la loi exclut cette possibilité. Chaque processus de retour à l'équilibre devrait être élaboré en fonction de chaque situation.

Au-delà des conséquences pratiques sur la gestion budgétaire, on peut se demander si le principe de la Loi sur l'équilibre budgétaire est justifié. Elle crée une obligation au gouvernement en lui fixant un objectif rigide dont le choix devrait relever de ce qu'on appelle « l'art de gouverner ». Le non-respect de la loi n'entraîne aucun préjudice à une autre partie. Si le gouvernement juge qu'il ne peut pas s'y conformer, cela crée une situation embarrassante au plan politique mais il n'y a aucune conséquence légale importante. Il est, de plus, fort intéressant de mettre la Loi sur l'équilibre budgétaire en relation avec la Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents. Cette deuxième loi vient en effet contourner la première qui prévoyait déjà le traitement des excédents et elle permet une dérogation au processus normal de financement des immobilisations par emprunt.

Le gouvernement a utilisé la loi en 2000-2001 pour constituer une réserve de 950 millions de dollars à même un surplus budgétaire de 1 377 millions. La réserve a été ensuite complètement utilisée l'an-

née suivante pour financer un déficit des dépenses courantes du gouvernement sans remplir les conditions qui étaient spécifiées dans la loi. L'avantage de ce cheminement comptable peut se constater dans la Synthèse des opérations financières du 30 septembre 2002 : au lieu de montrer un déficit de 928 millions, les résultats de l'année 2001-2002 se soldent par un surplus de 22 millions de dollars. Pourtant, dans le volume 1 des Comptes Publics, le tableau sur l'état consolidé des besoins financiers et de financement (page 12) montre qu'il y a effectivement eu un déficit de 928 millions de dollars.

Quant à la troisième Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux, elle n'a pas permis d'atteindre l'objectif visé de contrôle des dépenses car, depuis sa promulgation, le réseau a continué chaque année à enregistrer des déficits de plusieurs centaines de millions de dollars. Le ministère de la Santé et des Services sociaux est incapable de mettre en application les mesures prévues par la loi pour deux raisons. Premièrement, son propre budget n'étant pas basé sur une prévision des besoins financiers découlant de l'évolution des services, il n'a pas les ressources pour financer adéquatement le réseau. Deuxièmement, les établissements étant principalement budgétés selon la méthode historique, il n'y a pas d'adéquation entre les ressources qui leur sont allouées et les services qu'ils sont appelés à rendre. Il n'est donc pas surprenant qu'une grande partie d'entre eux se retrouvent dans une situation financière précaire. Il faut, pour régler ce problème, revoir en profondeur le processus de financement et de budgétisation du réseau de la santé et des services sociaux.

On peut dire que l'utilité des trois lois que nous venons d'analyser a été purement stratégique. Elles ont eu le seul mérite de donner un cadre officiel aux objectifs de la politique budgétaire durant la période d'élimination du déficit. Comme pour toute stratégie, après un certain

temps, elles ne sont plus tout à fait adaptées à la situation. L'expérience des dernières années montre simplement qu'au plan de la gouvernance, les objectifs d'un budget sont un élément trop important de la politique gouvernementale pour qu'ils soient coulés dans la rigidité d'une loi.

Le déséquilibre fiscal

Depuis que le déficit a été éliminé, le gouvernement fait face au défi de maintenir l'équilibre dans un contexte qui demeure précaire. La principale raison vient du fait que les causes qui ont été à l'origine des difficultés budgétaires n'ont pas encore été fondamentalement corrigées, à savoir la conception du rôle de l'État, le nombre élevé de programmes et la dynamique de la croissance des dépenses, notamment dans le secteur de la santé. De plus, après l'équilibre budgétaire, les gouvernements au Canada se donnent un nouvel objectif, soit celui de diminuer le fardeau fiscal des contribuables et de commencer à rembourser la dette publique. Le Québec, dont l'endettement est élevé, n'a toutefois pas la même marge de manœuvre que les autres gouvernements, notamment face au gouvernement fédéral qui est en position de surplus depuis 1997-1998, en grande partie grâce à la diminution des transferts aux provinces qu'il a effectuée pour éliminer plus rapidement son déficit.

Ce contraste a créé une situation apparente de déséquilibre fiscal entre les deux ordres de gouvernement et le gouvernement du Québec a ainsi décidé d'instituer en mai 2001 une Commission sur le déséquilibre fiscal qui fut présidée par monsieur Yves Séguin. La Commission a déposé en mars 2002 son rapport dont le diagnostic confirmait l'existence d'un déséquilibre fiscal au Canada. À la suite de ce rapport, le gouvernement du Québec a fait accepter le 7 juin par l'Assemblée nationale une résolution unanime demandant au gouvernement du Canada de corriger cette situation en tenant compte des

recommandations de la Commission visant à modifier les relations fiscales et financières au sein de la Fédération canadienne, dans le respect des champs de compétences des provinces.

De façon plus précise, la Commission Séguin avait désigné trois problèmes qui étaient à la base du déséquilibre fiscal, à savoir :

- une incompatibilité entre l'accès aux sources de revenus et les responsabilités de dépenses que les provinces doivent assumer, tel que le démontrent les projections faites par le Conference Board pour la période 2000-2001 à 2019-2020;
- une inadéquation des transferts fédéraux vers les provinces;
- une utilisation du « pouvoir fédéral de dépenser » qui permet au gouvernement fédéral d'intervenir dans les champs de compétences des provinces.

Pour redonner au Québec son autonomie fiscale et financière, la Commission a recommandé de réaménager la répartition des ressources fiscales entre le Gouvernement fédéral et les provinces, et de réajuster les transferts fédéraux de façon à contrer l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser. Les recommandations se résument en trois points :

- le retrait du gouvernement fédéral du champ fiscal de la taxe sur les produits et les services (TPS);
- l'abolition en corollaire du principal transfert fédéral, appelé le « transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux »;
- un réajustement de la formule de péréquation.

L'effet combiné de ces mesures donnerait au Québec une marge de manœuvre de 3,0 milliards de dollars en 2003-2004.

Que penser du rapport de la Commission Séguin? Disons tout d'abord qu'il y a deux façons d'aborder la question du déséquilibre fiscal. La

première est de l'analyser du strict point de vue constitutionnel : comme les provinces ont accès aux principales sources de revenus fiscaux, elles ont le pouvoir d'accroître leurs revenus pour financer toute augmentation de dépenses qui les placent en situation de déséquilibre. Il ne peut donc y avoir théoriquement de déséquilibre fiscal vertical entre les provinces et le gouvernement fédéral.

La deuxième façon est d'analyser le problème par rapport à l'occupation effective des champs fiscaux face aux responsabilités assumées par chaque ordre de gouvernement. Or, le fait que le gouvernement fédéral est en situation de surplus depuis 1997-1998 place ce dernier dans une position plus avantageuse que la plupart des provinces. Si la tendance se poursuit, comme le supposent les projections du Conference Board, le Québec connaîtra au cours des prochaines années un déficit croissant qui atteindra 4,8 milliards de dollars en 2019-2020, alors que le gouvernement fédéral verra son surplus augmenter continuellement jusqu'à 87,8 milliards de dollars. Même si le Québec a le pouvoir constitutionnel d'augmenter ses sources de revenus autonomes, il n'a pas en pratique la possibilité de le faire pour des raisons de concurrence fiscale : le fardeau des contribuables québécois est déjà trop élevé comparativement à celui des contribuables des autres provinces et notamment ceux de l'Ontario. Seul, le gouvernement fédéral peut corriger le problème de manière équitable et coordonnée.

La Commission Séguin avait au point de départ un mandat qui tenait pour acquis l'existence d'un déséquilibre fiscal et elle a été obligée d'analyser la question selon la deuxième approche. Mais au fond, le Québec est confronté non pas à un problème de déséquilibre fiscal, mais plutôt à un problème de concurrence fiscale. Le fait pour la Commission de ne pas avoir reconnu le bon problème a conduit cette dernière vers les mauvaises solutions. En effet, en proposant que le gouvernement fédéral

se retire d'un champ important de taxation, les provinces les plus riches seront dans la position de diminuer davantage leurs impôts, ce qui va augmenter le problème de la concurrence fiscale.

Quand on analyse en détail le scénario financier préparé par le Conference Board, on constate que la source de la problématique budgétaire du Québec vient de la croissance des dépenses des services de santé. Pour illustrer le poids de cette pression, supposons, en partant du même scénario, que les dépenses de santé augmenteraient au même rythme que celui des autres dépenses (2,8 % comparativement à 4,8 %) : elles seraient alors de 27,0 milliards de dollars en 2019-2020 au lieu de 39,6 milliards, soit une différence de 12,6 milliards, ce qui se traduirait par un surplus beaucoup plus important que le déficit projeté de 4,8 milliards de dollars. La question la plus pertinente dans ce contexte aurait donc été de se demander quelles sont les options possibles pour financer spécifiquement le secteur de la santé. La Commission aurait pu essayer de déterminer dans quelles conditions il serait acceptable d'avoir une augmentation des transferts fédéraux de façon à pouvoir bénéficier des avantages liés au partage du fardeau des dépenses, ce qui malheureusement n'a pas été fait.

En résumé, en ce qui concerne le déséquilibre fiscal vertical, la Commission Séguin n'a pas posé le bon diagnostic et n'a pas proposé les bonnes solutions. Il est presque mal venu de porter un tel jugement sachant que le gouvernement du Québec a, malgré tout, réussi à susciter un large consensus sur l'existence du déséquilibre fiscal et sur l'obligation imputée au gouvernement fédéral de le corriger. Par contre, sept mois après avoir fait passer une résolution unanime par l'Assemblée nationale qui rejetait le principe de toute intervention fédérale dans les champs de compétences des provinces, le Premier ministre du Québec a annoncé qu'il accepterait qu'une augmentation

des transferts fédéraux soit liée à une atteinte d'objectifs dans le domaine de la santé (*Le Soleil*, le 27 janvier 2003) si cela coïncide avec les objectifs du Québec. Tout comme la Loi sur l'équilibre budgétaire, le dossier du déséquilibre fiscal a été davantage un élément de stratégie de politique budgétaire qu'un enjeu touchant la gestion des finances publiques.

L'impact de la politique budgétaire sur la gouvernance

La lutte au déficit budgétaire a entraîné un changement fondamental au plan de la gouvernance dans l'ensemble du secteur public. Pour expliquer cette évolution, il faut rappeler qu'au cours des années 1960 et 1970, les gouvernements avaient essayé de réformer la gestion des finances publiques en introduisant des systèmes de rationalisation des choix budgétaires connus sous les sigles de RCB ou de PPBS (Planning, Programming, Budgeting System). Ces systèmes étaient basés sur une démarche qui visait à mettre en relation les concepts de besoins, d'objectifs, de moyens et à utiliser des méthodes d'évaluation afin de choisir les meilleures solutions pour offrir les services publics. Au plan de la gestion proprement dite, deux critères de performance devaient servir de guide, à savoir le critère d'efficience (les coûts moyens par service) et celui d'efficacité (les résultats par rapport aux objectifs).

Les systèmes de rationalisation des choix budgétaires ont eu comme mérite principal d'introduire la notion de programme dans les budgets gouvernementaux et d'orienter les politiques budgétaires vers la préoccupation de l'allocation des ressources. Il est important de souligner que, dans cette perspective, la détermination du niveau de revenus était principalement faite en fonction des besoins de ressources nécessaires pour la réalisation des programmes. Les processus de décision étaient logiques et bien structurés, mais ils se sont avérés difficiles d'application car

ils demandaient trop d'effort d'analyse aux différentes étapes prévues par les systèmes. C'était une approche d'organismes centraux, mal adaptée au fonctionnement des ministères. Le PPBS a graduellement laissé sa place à des systèmes moins ambitieux de type MBO (Management By Objective). L'attention s'est déplacé de la solution de « problèmes de choix » à la solution de « problèmes de management ». L'objectif n'était plus l'optimisation de l'allocation des ressources, mais uniquement la recherche de la meilleure performance. Les systèmes MBO n'ont jamais été intégrés au processus budgétaire et ils se sont avérés d'aucune utilité lorsque la crise des finances publiques est apparue à compter de 1980.

Tous les gouvernements n'ont pas réagi avec le même empressement à la détérioration de leur situation financière mais lorsqu'ils l'ont fait, la priorité de la politique budgétaire a d'abord été la lutte au déficit et ensuite, la correction des causes structurelles qui furent à l'origine de la crise. La recherche d'un nouvel équilibre a donné lieu à une réflexion en profondeur sur le fonctionnement de l'administration publique d'où est sortie l'approche du new public management (NPM). Cette approche est basée, d'une part, sur l'établissement d'une nouvelle relation entre les organismes centraux du gouvernement et les unités administratives opérationnelles (en créant parfois de nouvelles entités déconcentrées) et, d'autre part, sur une réforme des processus afin de rendre les organisations imputables des résultats de la gestion des services qu'elles rendent à la population.

La remise en question des structures et des méthodes de gestion a conduit par ailleurs au questionnement du rôle de l'État et à une revalorisation du rôle de la société civile comme partenaire dans la satisfaction des besoins collectifs. Ce retour vers la société civile change de façon importante la conception de la gouvernance qui s'était installée dans l'appareil de l'État au cours de la deuxième

moitié du vingtième siècle. Ce changement rejoint le désir de plus en plus manifeste de la population de ne plus être l'otage de services publics que les gouvernements ne se sentent plus capables de financer et de gérer adéquatement.

Le gouvernement du Québec a été lent à réagir à la détérioration de sa situation financière comme l'indique le niveau relativement élevé de son endettement. Mais, quoi qu'il en soit, il a montré beaucoup de pugnacité dans la recherche de l'équilibre budgétaire en atteignant

l'objectif du déficit zéro une année avant l'échéancier prévu. Le présent texte a fait l'analyse de trois dossiers qui ont été importants dans la démarche gouvernementale. En ce qui concerne le premier dossier, à savoir la réforme de la comptabilité, la conclusion de l'analyse est qu'il y a lieu de revoir la méthode qui est utilisée pour consolider les entreprises publiques. Quant aux deux autres dossiers, concernant les lois relatives à l'équilibre budgétaire et le déséquilibre fiscal intergouvernemental, ils ont été en définitif des instruments

de stratégie politique plutôt que des instruments de gestion.

La nouvelle gouvernance qui prend forme dans les pays poursuivant la réforme de leur secteur public va plus loin que la simple recherche de l'équilibre budgétaire. Elle exige une adaptation cohérente des structures et des politiques mises en place durant la phase de développement des services publics. Le Québec fait face à ce nouveau défi. ■

Bibliographie

BÉDARD, Denis. « La notion de programme et son application au gouvernement du Québec », *L'actualité économique*, 49 (avril-juin 1973), p. 202-210.

COMITÉ SUR LA RÉÉVALUATION DU MODE DE BUDGÉTISATION DES CENTRES HOSPITALIERS DE SOINS GÉNÉRAUX ET SPÉCIALISÉS, 2002. *La budgétisation et la performance financière des centres hospitaliers*, ministère de la Santé et des Services sociaux, 152 p.

COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, 2002. *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*, ministère des Finances du Québec, 214 p.

LE CONFERENCE BOARD DU CANADA, 2002. *Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et du Québec*, document préparé pour la Commission sur le déséquilibre fiscal, Ottawa, 35 p.

McLAUGHLIN, K., Osborne, S. P. et Ferlie, E., ed., 2002. *New public management*, London, Routledge, 355 p.

MINISTÈRE DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE ET DE LA RECHERCHE DU QUÉBEC, 2002. *Budget 2002-2003, Synthèse des opérations financières*, 2ème trimestre, Québec, 21 p.

MINISTÈRE DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE ET DE LA RECHERCHE DU QUÉBEC, 2002. *Comptes publiés 2001-2002, volume 1*, Québec, 93 p.

OCDE, 1997. *Budgétisation moderne*, Paris, OCDE, Service des publications, 157 p.

POLLITT, C. et BOUCKAERT, G., 2000. *Public management reform, a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 314 p.

RABIN, Jack ed., 1992 *Handbook of public budgeting*, New-York, Marcel Dekker Inc., 735 p.

À paraître

Retenez les sujets traités dans les prochaines publications
de l'Observatoire de l'administration publique

En mars

Vigie, bulletin d'information sur les réformes, les tendances et les derniers ouvrages parus en matière d'administration publique à travers le monde

En avril

Coup d'oeil, « L'amélioration des services aux citoyens »

Dans les mois suivants

Coup d'oeil : « La fonction publique québécoise, mythe et réalités »

Télescope : « Gouvernance et démocratie locale »

Coup d'oeil : « Le nouveau profil de cadre dans la fonction publique »

Télescope : « Les fédéralismes »

Coup d'oeil : « Les administrations publiques et les technologies de la communication »

Déjà parus en février

Coup d'oeil : « La veille stratégique »

Télescope : « La régionalisation du secteur sanitaire en France et au Québec »

Pour commander les numéros qui vous font défaut ou pour vous abonner, contactez :
Danyelle Landry au numéro (418) 641-3000, poste 6574 ou par courriel danyelle_landry@enap.ca

L'Observatoire de l'administration publique a été créé en 1993 par l'ENAP, un établissement membre de l'Université du Québec. L'Observatoire recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde en matière d'administration publique et de gouvernance. *Télescope* est une revue d'analyse comparative portant sur des problématiques spécifiques. ■ La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée, à condition d'en indiquer la source. ■ Le choix des thèmes et les textes de *Télescope* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part de l'équipe de L'Observatoire; les auteurs demeurent toutefois responsables des informations et des analyses présentées. ■ Cette publication est rendue possible grâce au soutien financier du gouvernement du Québec. ■ Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, contactez : Danyelle Landry, secrétariat de L'Observatoire, (418) 641-3000, poste 6574, courriel : danyelle_landry@enap.ca. Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées sur le site Internet : <http://www.enap.quebec.ca/enap-fra/observatoire/obs-mission.html>

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
TÉLESCOPE
DÉPÔT LÉGAL
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA
ISSN 1203-3294

