

L'État québécois transfiguré... à peine le temps d'une pandémie?

Gérard Divay, professeur associé à l'ENAP

Paru dans *A+, le carrefour des acteurs publics*, vol. 7, no 2, juin 2020

—
enap.ca

Les supputations se multiplient sur ce que demain sera fait, après le grand confinement et une fois jugulée la pandémie. Le mantra jovial du *Ça va bien aller* s'accompagne tantôt d'une résolution volontariste pour que *rien ne soit comme avant*, tantôt d'une aspiration inavouée à retourner dans le confort des vieilles habitudes. Les réflexions portent notamment sur l'économie (avec un impératif d'achat local enfin pris au sérieux et une accentuation du télétravail), sur le mode de vie sociale (avec une distanciation sociale prolongée) et sur l'aménagement (avec des milieux de vie plus naturels et propices à la mobilité active). Mais que va-t-il en être de l'État? Ce court papier ne va pas s'aventurer dans des conjectures sur d'éventuelles réorganisations (incontournables, ne serait-ce que pour des raisons de ressources?), qu'une analyse lucide et non partisane des événements et des ratés observés permettra de configurer. Il vise à susciter une réflexion plus fondamentale sur le rôle et sur la pratique de l'État, sur sa relation avec les citoyens et la société. Il se situe à un niveau institutionnel et non organisationnel. Bon nombre d'observateurs ont souligné le retour en force de l'État; le qualificatif de force mériterait quelques nuances, approprié quand on songe à l'ampleur colossale des fonds injectés dans le fonctionnement de l'économie et de la société, un peu surfait à certains endroits si on regarde le degré réel de contrôle de la situation.

Personnellement, en prenant le Québec comme terrain d'observation et à la lorgnette de mes travaux antérieurs¹, je suis moins impressionné par la force que par la manière. Dans la façon dont la pandémie se vit publiquement jusqu'à maintenant, on peut distinguer cinq traits constitutifs de l'État; ils sont présents depuis longtemps, sans être soulignés... Il faut parfois des circonstances extraordinaires pour s'ouvrir les yeux sur des réalités ordinaires. Actuellement, l'État apparaît en quelque sorte transfiguré, sous un jour authentique, où son essence même se laisse palper. Dans l'Après, gardera-t-il son authenticité actuelle ou régressera-t-il vers son état antérieur? Dans un premier temps, les cinq traits constitutifs qui ressortent mieux dans la crise actuelle vont être sommairement présentés.

¹ Je suis catalogué comme un spécialiste du management local, ce qui me permet d'observer l'État à partir de ses pieds, plutôt que de sa tête; la façon dont il présente sur le terrain est fort révélatrice des forces et des dysfonctionnements centraux. J'ai traité les thèmes évoqués dans ce texte, dans certains écrits, notamment : Divay, G. (2012). « Qui sont les auteurs de la performance collective locale? Pour une mise en perspective de la performance publique », *Revue de l'innovation*, vol. 17, no 3. Divay, G. et M. Micheau (2017). « La reconnaissance des citoyens dans le management public local. Une étude exploratoire sur les sites web des municipalités québécoises », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 83, no 4. Divay, G. (2020). « L'innovation locale : manager en mode pilotage ou en logistique », *Contrôle, Finance, Stratégie*, NS 7.

Et dans un deuxième temps, les chances qu'ils restent en lumière ou qu'ils retournent dans l'oubli seront soupesées, en prenant en compte certaines tendances de fond dans la société actuelle qui interpellent l'atavisme bureaucratique-politique de l'État.

En ce moment...

Premier trait : le rééquilibrage du rapport État/citoyens. Les citoyens sont et font l'État, alors que l'État est habituellement représenté comme une entité (un appareil, une machine) extérieure aux citoyens qui leur impose toutes sortes de contraintes. Cette extériorité est consacrée dans l'expression de Weber sur le monopole de la violence légitime. Les pouvoirs de contrainte individuelle dont dispose la Santé publique (étrangement utilisés de manière parcimonieuse) en donnent une illustration concrète actuellement. Mais malgré cette manifestation extrême du pouvoir de contrainte, se joue une autre partition dont les citoyens sont les auteurs. Le respect des « directives », qui a connu au départ un niveau très élevé au Québec, ne relève sans doute pas seulement d'une inclinaison à la discipline ou à la « docilité », de la crainte d'une sanction. Il est aussi motivé pour d'autres raisons : d'abord la légitimité de contraintes justifiées rationnellement, décidées conformément aux dispositions institutionnelles et enveloppées d'une grande confiance envers les dirigeants, ensuite d'un processus d'intériorisation de la contrainte. Cette intériorisation est sans doute stimulée par un réflexe individualiste de vouloir se protéger, mais aussi par une considération altruiste de ne pas nuire aux autres, avec un pari de réciprocité. L'évolution de l'attitude et de la pratique à l'égard du port du masque semble dénoter une prise de conscience par chaque citoyen de son empreinte collective (l'ensemble des effets externes de ses comportements), au plan sanitaire dans ce cas-ci. Par leurs comportements civiques, les citoyens sont l'État en action.

Deuxième trait : la présence de la performance collective. La performance collective est le véritable baromètre de la performance étatique. Le discours gouvernemental, amplifié par celui des leaders dans tous les secteurs de la société, martèle actuellement que la guerre au virus SRAS-CoV-2 ne sera gagnée que par un effort collectif, non pas anonyme, mais déployé par tout un chacun. L'appareil d'État à lui seul, en l'occurrence surtout le réseau de la santé et des services sociaux, ne peut pas conjurer la menace et risquerait d'être submergé sans l'effort collectif. La société vient au secours de l'État, tout autant, sinon plus, que l'inverse; son dynamisme et sa capacité d'auto-organisation se sont

traduits par de multiples initiatives dans tous les milieux (entreprises, associations, OBNL, etc.).

Troisième trait, corollaire du second : la coproduction des biens collectifs. L'état d'un bien collectif, en l'occurrence la santé, résulte de processus complexes de coproduction qui arriment la prestation des services publics et la contribution des citoyens et de multiples organisations. L'État, garant de ces biens collectifs, ne peut pas les produire tout seul par son appareil. Dans la crise actuelle, la coproduction se manifeste de multiples façons, notamment par le comportement des citoyens, par des contributions complémentaires des organismes communautaires, et de façon plus circonstancielle et hors de l'ordinaire, par le comblement de postes par des volontaires sans formation préalable.

Quatrième trait : l'importance du milieu local. Milieu local doit être entendu dans un sens large : milieu institutionnalisé dit de vie (en actualité, plutôt de mort) et surtout déconnecté du tissu social local, quartier, municipalité, région plus ou moins vaste. Il est devenu de plus en plus évident au cours des dernières semaines que l'efficacité des interventions était en bonne partie conditionnée par une prise en compte des circonstances locales et par une adaptation conséquente des stratégies. Rien de surprenant, puisque les citoyens, avant de devenir des numéros ou des entités virtuelles, sont d'abord des personnes en chair et en os qui vivent dans un lieu et y développent une partie de leurs réseaux sociaux. L'État gagne en efficacité avec une gouvernance et une gestion multiniveau, d'autant plus justifiée que l'intelligence collective, l'expertise professionnelle et les compétences gestionnaires sont largement distribuées et ne sont pas le monopole des instances centrales.

Cinquième trait : la reconnaissance envers les citoyens. Le « merci du jour », formulé avec conviction par le premier ministre lors de son point de presse quotidien, représente sans doute la note la plus rafraîchissante et la plus juste dans le discours de l'État. Par ce nouveau rituel, le titulaire de la plus haute charge publique fait preuve de lucidité et reconnaît, implicitement, les limites de la capacité de l'État, comme appareil. Même si nous sommes en « état de guerre », il ne faut sans doute pas y voir une harangue de chef pour fouetter les troupes, mais l'aveu d'un constat de fait : sans l'apport de chacun des membres de la société, l'État devient paralysé.

Sous ces cinq traits qui se remarquent mieux dans les circonstances actuelles, l'État démocratique apparaît plus authentique d'un point de vue institutionnel, certes sous une figure paradoxale : à la fois omniprésent, mais humble, conscient des limites de son emprise et de l'apport des citoyens.

Et demain...

Quand la pandémie s'estompera, ces cinq traits vont-ils rester bien visibles dans le design des politiques, dans la conduite des opérations et dans le discours gouvernemental ou vont-ils retourner en latence? Certaines tendances sociétales laissent penser qu'ils continueront à être mis en valeur, mais les pratiques usuelles de l'État, de ses acteurs politiques et de son appareil administratif en font douter. Commentons sommairement ce jeu de forces contraires, à l'issue incertaine, pour chacun des traits.

Le rééquilibrage du rapport État/citoyens

L'État se complaît dans un positionnement de bienfaiteur; il « donne » des services et autres facilités, au point où, durant certaines campagnes électorales, il apparaît comme une grosse machine distributrice avec les élus comme gérants. Il oublie que le don est une affaire de donnant-donnant et la contrepartie exigée des citoyens est gommée (en dehors des prélèvements fiscaux). Cependant, dans la société actuelle, un bon nombre de citoyens ne se satisfont pas d'être des récepteurs passifs. Ils veulent aussi être des contributeurs en parole (notamment sur les médias sociaux) et en action. Par exemple, la prise de conscience de l'empreinte environnementale individuelle s'est diffusée et incite un bon nombre de citoyens à poser des gestes conséquents. L'audience du mouvement du Pacte de transition est révélatrice de cette aspiration à être des artisans ordinaires du bien-être collectif. L'attrait du journalisme de solutions est une autre manifestation de cette tendance.

La présence de la performance collective

La force d'un pays tient à la performance collective, résultat synergique des comportements des citoyens sur tous les plans et d'une multitude d'initiatives et de comportements d'acteurs dans divers champs d'activité, avec leurs réseaux et leur dynamisme propre. La performance de l'État en est une condition absolument nécessaire, mais tout aussi absolument insuffisante. Cette vérité de La Palice est occultée par une

certaine fatuité congénitale de l'État qui a tendance à s'attribuer tout le mérite de ce qui se fait dans la société, qui structure toute son action en « programmes », alors que l'évolution de la société n'est pas programmable. Les forces actuelles de transformation de la société sur tous les plans sont beaucoup plus de nature sociotechnique, économique et culturelle que de source étatique. L'État peine d'ailleurs à les réguler et à s'y adapter.

La coproduction des biens collectifs

Il s'agit d'une réalité banale, qui prend juste du relief en ce temps de crise, par exemple avec la nécessaire implication des parents dans l'école à distance pour les dernières semaines de l'année scolaire. Le secteur de la santé l'apprivoise aussi avec la diffusion des initiatives de « citoyens ou patients partenaires », sans compter les aidants naturels et la contribution des organismes communautaires. Dans leurs bilans et redditions de comptes, les organismes publics ne s'attardent guère à dévoiler l'ampleur de cette coproduction sous toutes ses modalités, sauf dans les secteurs où les ressources sont en grande partie bénévoles (loisirs, sports, culture). Cette coproduction avec apport significatif des citoyens prend cependant de l'ampleur; pensons notamment aux nombreux phénomènes de recours à la « foule » et d'innovation participative, à l'avènement de la « ville intelligente » où les citoyens sont à la fois producteurs des données et bénéficiaires des applications qui en découlent. Il n'apparaît pas évident que les secteurs avec prédominance des services publics (en particulier, éducation, santé, sécurité) aient pris conscience qu'ils n'ont plus la même emprise monopolistique que jadis, en raison de la multiplication des services complémentaires ou partiellement substitués de leurs activités.

L'importance du milieu local

La prise en compte des circonstances particulières propres à chaque milieu et l'adaptation conséquente des actions reposent sur une intelligence territoriale qui peut alimenter en temps réel les systèmes communs d'information et qu'une concertation entre tous les acteurs locaux peut aider à développer. Cette concertation, névralgique en temps de crise, supposerait, pour être fluide, un arrimage plus étroit entre tous les réseaux intersectoriels locaux et plus particulièrement entre tous les organismes publics présents dans un milieu, question que la proclamation des municipalités comme « gouvernements de proximité » a éludée. Tout organisme public local devrait avoir une double imputabilité : vis-à-vis des

ministères, certes, mais aussi et tout autant vis-à-vis du milieu local, en particulier des élus locaux. La densité institutionnelle locale qui amène les citoyens à s'approprier leur responsabilité collective est gage d'efficacité de l'action publique et de dynamisme collectif, principe dont les réformes de la dernière décennie en santé et en éducation se sont éloignées.

La reconnaissance envers les citoyens

Il est bien connu en gestion des organisations que la reconnaissance envers les employés (sous toutes ses formes tangibles et pas seulement dans les discours) est un stimulant pour la performance organisationnelle et pour les comportements civiques organisationnels. À plus forte raison, quand le « vivre ensemble » est en jeu, ce principe pourrait s'avérer judicieux. Mais l'État est habituellement plus chiche dans les remerciements que dans les promesses électoralistes. Il ne reconnaît vraiment que deux groupes de citoyens : les exceptionnels dans tous les domaines qui se voient cités de multiples façons (ordre du mérite, concours...), les déviants que l'on met en prison (même si dans plusieurs cas, des sanctions plus pédagogiques et moins coûteuses seraient de mise). Pendant ce temps, on ne fait guère de cas de ce qu'on pourrait désigner, par référence à un terme politique à la mode, de classe moyenne civique, c'est-à-dire la masse des citoyens, ni exceptionnels ni déviants, bref les héros civiques ordinaires, qui pratiquent l'observance réglementaire, paient leur écot fiscal, changent éventuellement leurs comportements et donnent un coup de main si les circonstances le demandent. La masse des employés du secteur public se retrouve aussi souvent avec le même déficit d'attention positive. Ce déficit est fort dissonant à une époque de vive aspiration à une reconnaissance personnelle, manifeste entre autres sur les médias sociaux.

Épilogue dubitatif...

D'un point de vue institutionnel, la situation pandémique est ironiquement paradoxale : c'est au moment où l'État impose aux citoyens d'être en pause que la contribution des citoyens à la performance collective, en santé du moins, et à l'efficacité de l'action de l'État est la plus manifeste. Les cinq traits de l'État profond qui prennent du relief dans la crise actuelle serviront-ils de phares à de nouvelles façons d'articuler État et société? Il est permis d'en douter, sans être désespéré. La stratégie gouvernementale de

communication pour la sortie de crise semble, selon ce que les médias ont mentionné, axée d'abord sur la confiance envers le gouvernement et non sur la confiance collective. Le « nous » collectif, répété quotidiennement pendant la crise, de manière sincèrement inclusive dans l'appel à tous et à chacun, va-t-il redevenir comme avant, seulement un « nous » gouvernemental (partisan)? Positionnement possible pour les autorités gouvernementales, mais sans doute peu avisé, compte tenu de leur nouvelle dette morale à l'égard des citoyens qui ont accepté de s'immobiliser, tout aussi colossale que la dette financière qu'elles ont pertinemment contractée en leur nom. Et l'effort collectif, hors de l'ordinaire, ne fait que commencer... pour effacer ces dettes, tout en renouvelant les modes d'action collective, de production et de consommation.

NOTE AU LECTEUR

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient refléter la position de l'École nationale d'administration publique.

L'ENAP autorise la reproduction, l'utilisation et la diffusion partielle ou intégrale de ce texte à condition que sa source soit citée, à savoir, le nom de l'auteur, l'École nationale d'administration publique, écrit au long, le titre du document ainsi que l'année de sa parution. Cette autorisation est accordée à des fins non commerciales, gratuitement, sans limite de temps et sans limite territoriale.

© École nationale d'administration publique (ENAP), 2020



**AVEC
& POUR**
les acteurs publics