

La Révolution tranquille et le réformisme institutionnel. Pour un dépassement des discours réactionnaires sur l'étatisme québécois

The Quiet Revolution and institutional reformism. Moving beyond reactionary discourses on Québec's statism

Éric Montpetit and Christian Rouillard

Volume 4, Number 1, 2001

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1000604ar>
DOI: <https://doi.org/10.7202/1000604ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Globe, Revue internationale d'études québécoises

ISSN

1481-5869 (print)
1923-8231 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Montpetit, É. & Rouillard, C. (2001). La Révolution tranquille et le réformisme institutionnel. Pour un dépassement des discours réactionnaires sur l'étatisme québécois. *Globe*, 4(1), 119–139. <https://doi.org/10.7202/1000604ar>

Article abstract

In recent years, strongly critical discourses of the Quiet Revolution's institutional legacy have appeared in Québec. This article undertakes a sustained examination of these discourses, grouped under the neoliberal and postmodern banners. Mainly preoccupied with the economic consequences of the statism inherited from the Quiet Revolution, the discourses with neoliberal tendencies are shown to rest on weak empirical foundations. The more post-modern discourses, for their part, often suffer from severe shortcomings in terms of theory. It is therefore argued that these discourses provide a weak premise for justifying a profound reform of the institutions that Québec inherited from the Quiet Revolution.

La Révolution tranquille et le réformisme institutionnel. Pour un dépassement des discours réactionnaires sur l'étatisme québécois*

Éric Montpetit
Christian Rouillard
École nationale d'administration publique

Résumé – Depuis quelques années sont apparus au Québec des discours fort critiques sur l'héritage institutionnel de la Révolution tranquille. Cet article propose un examen approfondi de ces discours, regroupés sous les bannières de néolibéral et de postmoderne. Principalement préoccupés par les conséquences économiques de l'étatisme hérité de la Révolution tranquille, les discours à tendance néolibérale, il est démontré, reposent sur de faibles assises empiriques. Les discours plus post-modernes, pour leur part, souffrent souvent de sévères lacunes sur le plan théorique. Il est donc avancé que ces discours constituent de bien faibles prémisses pour justifier une réforme en profondeur des institutions québécoises héritées de la Révolution tranquille.

The Quiet Revolution and institutional reformism.

Moving beyond reactionary discourses on Québec's statism

Abstract – *In recent years, strongly critical discourses of the Quiet Revolution's institutional legacy have appeared in Québec. This article undertakes a sustained examination of these discourses, grouped under the neoliberal and postmodern banners. Mainly preoccupied with the economic consequences of the statism inherited from the Quiet Revolution, the discourses with neoliberal tendencies are shown to rest on weak empirical foundations. The more*

* Une première version de ce texte a été présentée au colloque annuel de l'Association canadienne de science politique, Québec, juillet 2000. Les auteurs tiennent à remercier Gurston Dacks, Isabelle Fortier et James Iain Gow.

post-modern discourses, for their part, often suffer from severe shortcomings in terms of theory. It is therefore argued that these discourses provide a weak premise for justifying a profound reform of the institutions that Québec inherited from the Quiet Revolution.

On retrouve aujourd'hui, quarante ans après le début de la Révolution tranquille, un nombre croissant de discours qui remettent en question, certains d'une manière virulente, l'héritage institutionnel de cette Révolution tranquille. Aux dires de ces critiques, cet héritage est devenu une source d'inefficience et d'inefficacité gouvernementales dans un contexte de mondialisation et de dépassement de l'État interventionniste qui s'y conjugue. Certains suggèrent, en simplifiant, de regrouper ces discours critiques en deux grandes catégories, à savoir : celle néo-libérale qui insiste sur la nécessité de réduire l'étatisme hérité de ladite révolution pour mieux s'inscrire dans le processus de la mondialisation, et celle postmoderne qui associe la Révolution tranquille au triomphe d'une pensée instrumentale, héritée du Siècle des lumières, aux effets pervers sur la culture bureaucratique¹.

La littérature sur le rôle des idées dans les processus de réforme institutionnelle nous rend sensibles aux conséquences potentielles des discours critiques sur l'héritage de la Révolution tranquille. Hall prétend qu'à la base de toute construction institutionnelle, on retrouve des fondements paradigmatiques structurants, définis comme une compréhension de la réalité et des moyens d'orienter cette réalité dans une direction donnée². Naturellement, lorsque ces fondements paradigmatiques sont contestés de manière virulente, des changements institutionnels profonds peuvent survenir. De façon semblable, Jobert et Muller avancent que le changement institutionnel résulte d'un processus de construction du sens qui procède par débats portant sur l'écart

1. Jacques Beauchemin, « La solidarité sociale après la Révolution tranquille », présentation au 12^e colloque sur les leaders du Québec contemporain : *La Révolution tranquille 40 ans plus tard*, Université du Québec à Montréal, du 30 mars au 1^{er} avril 2000.

2. Peter Hall, « Policy Paradigms, Social Learning and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain » *Comparative Politics*, vol. 25, 1993.

entre des perceptions de la réalité et une situation souhaitable ou ce qu'ils appellent un référentiel global³. Il est ainsi plausible que les critiques néolibérale et postmoderne de la Révolution tranquille participent à une dynamique politique porteuse de changements institutionnels profonds pour le Québec. Daniel Chartier, dans un numéro spécial de la revue *Globe* portant sur la Révolution tranquille, affirme d'ailleurs que « la distance historique et l'émergence de nouvelles perspectives critiques exigent désormais une réévaluation des frontières et des paradigmes qui l'ont constitué⁴ ». Une analyse approfondie de ces nouvelles perspectives critiques apparaît d'autant plus souhaitable que Jobert et Muller, tout autant que Hall, prétendent que les idées triomphantes ne sont pas toujours les plus adéquates tant sur le plan théorique que pratique.

C'est dans un esprit de participation à la construction du sens, sens sur lequel s'appuient les institutions étatiques québécoises, que nous proposons, dans les pages qui suivent, une analyse des deux grands discours critiques de la Révolution tranquille. Nous débutons en explicitant longuement la nature et le sens de l'héritage de la Révolution tranquille pour l'État québécois contemporain. Nous nous penchons ensuite sur les critiques néolibérale et postmoderne de cet héritage qui insistent sur l'écart entre l'accroissement économique réel, entre l'iniquité intergénérationnelle et entre la culture bureaucratique et les promesses de la Révolution tranquille. Enfin, nous concluons que ces critiques ne font pas la démonstration, de façon convaincante, que le sens de la Révolution tranquille soit suffisamment dépravé ou que l'écart entre celui-ci et la réalité politico-administrative québécoise soit suffisamment important pour justifier une remise en question de l'étatisme québécois.

3. Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987. Voir aussi Alian Faure, Gilles Pollet et Philippe P. Warin (éds), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.

4. Daniel Chartier, « Nouvelles frontières d'une révolution • *Globe : Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, n° 1, 1999.

La Révolution tranquille et le paradigme étatiste

Dans le Québec traditionnel, l'épanouissement économique, social et culturel des Québécoises et des Québécois est dépendant de structures familiales, religieuses et communautaires. L'État, qui attire une certaine méfiance, est souvent exclu des projets de la société québécoise. Le passage à la modernité, tel que compris par les penseurs de la Révolution tranquille, nécessite un transfert relatif de responsabilités de ces structures vers celles de l'État⁵. Désormais, l'État devient un instrument important de l'épanouissement économique, social et culturel des Québécoises et des Québécois. Bref, à partir des années soixante, l'étatisme constitue l'élément central d'un nouveau paradigme qui remplace le paradigme traditionnel. Par ailleurs, ce changement ne représente pas nécessairement une soudaine rupture⁶ et ce paradigme, tel que conçu par les penseurs de la Révolution tranquille, ne présente pas l'étatisme en opposition aux institutions publiques traditionnelles, notamment l'Église catholique⁷.

L'étatisme a comme corollaire institutionnel le développement d'un appareil bureaucratique weberien⁸. Gow rappelle que Max Weber avait soutenu qu'à partir d'un certain niveau de développement étatique, un « gouvernement n'a de choix que de bureaucratiser son administration ou de sombrer dans le "diletantisme"⁹ ». Pratte souligne en effet que ce choix de la bureaucratisation se présentait de façon pressante dans le Québec du

5. Alain-G. Gagnon et Mary Beth Montcalm, *Québec : au delà de la Révolution tranquille*, Montréal, VLB éditeur, 1992.

6. Daniel Latouche, « La vraie nature de la Révolution tranquille » *Revue canadienne de science politique*, vol. 7, 1974.

7. E.-Martin Meunier et Jean-Philippe Warren, « L'horizon "personnaliste" de la Révolution tranquille » *Société*, n° 20-21, 1999.

8. Part de l'héritage que ceux qui comprennent la Révolution tranquille comme un affront au Québec pré-1960 condamnent. Voir E.-Martin Meunier et Jean-Philippe Warren, *ibid.*

9. James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal et Institut d'administration publique du Canada, 1986, p. 294.

début des années soixante¹⁰. Loin d'associer le terme bureaucratie à un irritant, l'élite politique de la décennie soixante voyait en elle la façon la plus efficace de soumettre l'intervention de l'État à plus de rationalité.

Dans un ouvrage magistral, Gow décrit la construction de la bureaucratie québécoise dans les années soixante¹¹. C'est durant cette période que les organismes centraux deviennent de véritables outils de coordination administrative. Le processus budgétaire est soumis à plus de contrôles en provenance d'un Conseil de la trésorerie. La création d'une commission de la fonction publique autonome en 1965 consacre le principe du mérite. Des structures régionales sont créées dans le but de rendre plus efficace la mise en œuvre des politiques publiques. Enfin, un Conseil d'orientation économique doit veiller à la planification de l'économie. Cette structure bureaucratique construite lors des années soixante a été transformée à maints égards, sauf que l'État québécois demeure largement conditionné par les principes weberiens de la hiérarchie, de la règle impersonnelle et du mérite¹².

Concevoir l'État en ces termes weberiens n'équivaut pas à le situer au-dessus de la société civile. Certains commentateurs ont certes associé la Révolution tranquille à la montée d'une classe technocratique qui camoufle son pouvoir sur la société grâce aux méthodes des sciences sociales¹³. Pourtant, tel que le démontre Luc Turgeon¹⁴, la Révolution tranquille provient de la volonté de la société civile et dès le départ, au moment où les sciences

10. André Pratte, « La Révolution bureaucratique : l'Équipe du tonnerre a doté le Québec d'un État moderne... pour le meilleur et pour le pire » *La Presse*, jeudi 20 mars 2000, p. A-8.

11. James Iain Gow, 1986, *op. cit.*

12. Max Weber, *Économie et société/1 : Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 1995, p. 294-295.

13. Jean-Jacques Simard, *La longue marche des technocrates*, Laval, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1979.

14. Luc Turgeon, « La grande absente : La société civile au cœur des changements de la Révolution tranquille », *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, n° 1, p. 35-56.

sociales positives atteignaient leur apogée, l'État moderne québécois a voulu s'associer à celle-ci dans le but de définir ses orientations de politiques publiques. Le Conseil d'orientation économique, par exemple, était composé de vingt membres dont quinze appartenaient au monde des affaires, des syndicats et des universités¹⁵. Parallèlement, la mise en œuvre des politiques publiques québécoises ne doit pas être comprise comme exclusivement du domaine de l'État moderne hérité de la Révolution tranquille. En effet, contrairement à ce qu'affirment certains détracteurs de la Révolution tranquille, la construction d'un État moderne peut accompagner la consolidation de la société civile et vice versa. Putnam affirme : « *strong society, strong state*¹⁶ ». Nous ne souhaitons pas nier le potentiel de dérapage d'un État bureaucratique qui, entre autres exemples, peut souscrire à une dynamique d'inféodation de l'économie sociale et ainsi hiérarchiser la relation État - société civile en faveur du premier¹⁷. Cependant, l'héritage de la Révolution tranquille auquel fait allusion ce texte ne doit pas être compris à travers une perspective dirigiste.

S'interrogeant sur cet étatisme hérité de la Révolution tranquille, une littérature en croissance insiste sur son nécessaire dépassement dans le contexte du début du troisième millénaire. Dans ce qui suit, nous contestons cette littérature pour suggérer que l'étatisme, tel que présenté ci-haut, aide la société québécoise à affronter les défis de ce nouveau millénaire.

15. James Iain Gow, 1986, *op. cit.*, p. 306. Pour un survol de l'évolution du néo-corporatisme québécois voir Éric Montpetit, « Les réseaux néo-corporatistes québécois à l'épreuve du fédéralisme canadien et de l'internationalisation » in A.-G. Gagnon (éd), *Québec : État et Société*, 2^{ème} édition, à paraître.

16. Robert D. Putnam, *Making Democracy Work : Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993, p. 176. Voir aussi Linda Weiss, *The Myth of the Powerless State*, Ithaca, Cornell University Press, 1998. Curieusement, à partir d'une analyse qui se réclame de l'ouvrage de Putnam, Gilles Paquet traite l'étatisme et le capital social comme antinomiques. Voir Gilles Paquet, *Oublier la Révolution tranquille. Pour une nouvelle socialité*, Montréal, Éditions Liber, 1999.

17. Yves Vaillancourt et Jean-Louis Laville, « Les rapports entre associations et État : un enjeu politique », *Revue du MAUSS Semestrielle (PARIS)*, n° 11, p. 119-135.

Les discours sur la nécessité d'un changement paradigmatique

Nous distinguons deux grands discours critiques, à savoir celui néolibéral et celui postmoderne, qui insistent l'un et l'autre sur le nécessaire abandon du paradigme hérité de la Révolution tranquille. Le discours critique néolibéral insiste sur ce que l'interventionnisme est néfaste pour l'économie et souligne que le legs budgétaire de la Révolution tranquille crée des iniquités intergénérationnelles. Le discours critique postmoderne, sans toujours remettre en cause l'étatisme, condamne sa dérive technocratique et bureaucratique au détriment d'un idéal de justice sociale qui aurait motivé la Révolution tranquille.

La critique néo-libérale de l'étatisme

Jean-Luc Migué affirme que « la taille de l'État mesurée par la part du PIB qu'il absorbe varie en sens inverse de la performance économique¹⁸ ». Migué ne fournit qu'une bien mince explication de cette corrélation négative entre la taille de l'État et la performance économique, se contentant d'écrire qu'une fois les droits de propriété garantis, le marché décentralisé et autorégulateur fournit des incitatifs propices à la productivité. Toute intervention qui vise la redistribution des richesses entrave le fonctionnement du marché et, par-delà, décourage la productivité. Et comme la Révolution tranquille repose sur l'étatisme, elle aurait été, dans cette logique néolibérale, une erreur de parcours¹⁹. Dans ce qui suit, nous avançons qu'on ne peut vraiment affirmer d'une manière convaincante qu'il existe une relation inverse entre la taille de l'État et la performance économique. En effet, des travaux récents en économie politique suggèrent que certains pays,

18. Jean-Luc Migué, *Étatisme et déclin du Québec : bilan de la Révolution tranquille*, Montréal, Éditions Varia, 1998, p. 39.

19. Gilles Paquet affirme à peu près la même chose mais se revendique d'une logique moins néolibérale. Gilles Paquet, *op. cit.*

aux arrangements institutionnels différenciés, n'obéissent pas aux prévisions de l'approche néoclassique en ce qu'ils connaissent à la fois des dépenses publiques élevées (en pourcentage de leur produit intérieur brut) et de bonnes performances macroéconomiques. Et le Québec pourrait faire partie de ces cas²⁰. Les travaux de ces économistes suggèrent d'adoucir le caractère universel de l'économie néo-classique pour reconnaître que plus d'un modèle de capitalisme peut être porteur de bonnes performances.

The Economist titrait l'un de ses récents articles « *Something Odd in France*²¹ ». Si du point de vue libéral de *The Economist* la situation française est étrange, c'est qu'il s'agit de l'un des rares pays dont la part relative des dépenses publiques dans le PIB a augmenté durant les années quatre-vingt-dix. Pourtant, aux dires mêmes de *The Economist*, la performance économique du pays se compare à celle des États-Unis. Et la France n'est pas unique puisque les pays scandinaves connaissent depuis quelques années d'excellentes performances économiques alors que la proportion relative de leurs dépenses publiques est beaucoup plus élevée que celle des pays anglo-saxons et du Québec²². En fait, dans le cadre d'une étude économétrique, Garrett démontre que deux modèles de capitalisme ont, dans les dernières décennies, produit des taux de croissance supérieurs²³. Il y a d'abord les pays anglo-saxons dans lesquels l'État intervient peu dans l'économie et où le patronat et les syndicats sont fragmentés. Mais il y a aussi les pays européens qui combinent l'étatisme et le néocorporatisme. En fait, ce sont les pays qui sont à cheval entre ces deux modèles qui ont obtenu les pires performances

20. Pierre Fortin, « Le Québec a comblé la moitié de son retard sur l'Ontario » *Le Devoir*, lundi 27 mars 2000, p. A-7.

21. *The Economist*, « *Something Odd in France* », April 1st-7th 2000.

22. Sven Steinmo et Duane Swank, « *The New Political Economy of Taxation : The Swedish Case* », communication présentée au colloque du Midwest Political Science Association, Chicago, avril 2000.

23. Geoffrey Garrett, *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

économiques²⁴. Encore faut-il ajouter que le premier groupe de pays obtient des résultats nettement inférieurs aux deux autres groupes sur le plan de la lutte à la pauvreté.

Deux problèmes théoriques se posent donc avec le discours de Migué. Le premier concerne la dimension temporelle de l'analyse économique. Migué propose une analyse qui prétend à l'universalité et à l'intemporalité. En d'autres termes, son analyse ignore l'évolution de la structure de l'économie provinciale ou mondiale. Le passage de la production de biens de masse à la production de biens non tangibles, par exemple, n'a aucune espèce d'importance pour Migué. Pourtant l'apparition de cas anormaux, suivant le point de vue néoclassique, c'est-à-dire la présence de pays à tradition étatiste qui connaissent de bonnes performances économiques, accroît la pertinence des théories à saveur structurelle.

Le *new growth economics* semble fournir un bel exemple de ce type de théories. Contrairement aux économistes néoclassiques, les théoriciens du *new growth* s'attardent aux sources internes de la croissance. Pour eux, les innovations technologiques sont intimement liées aux caractéristiques internes des pays, ce qui permet une réhabilitation des rendements croissants dans un contexte d'ouverture internationale²⁵. Des rendements croissants deviennent en effet possibles lorsque les conditions de production d'un bien donné sont regroupées à un endroit en particulier, aussi bien pour des raisons naturelles qu'historiques. On peut, par exemple, affirmer que les pays les plus performants dans l'économie du savoir sont ceux qui ont su développer une

24. Ceci suppose l'acceptation que le capitalisme puisse, sous certaines conditions, fonctionner. Tous ne partagent pas ce point de vue. Voir David Coates, *Models of Capitalism: Growth and Stagnation in the Modern Era*, Cambridge, Polity Press, 2000.

25. Peter Evans, « The Eclipse of the State ? Reflections of Stateness in an Era of Globalization » *World Politics*, vol. 50, 1997 ; Geoffrey Garrett, *op. cit.*

infrastructure particulière pour la recherche²⁶ et qui sont en mesure de protéger le rendement des biens intangibles sujets à appropriation par des compétiteurs²⁷. Et les analystes s'entendent pour soutenir que les États faibles sont désavantagés face à ces défis²⁸.

Ceci nous amène au second problème de l'analyse de Migué, qui attribue implicitement le même effet sur la croissance à tous les postes de dépenses publiques. Bref, Migué postule qu'au même niveau de dépenses les États s'équivalent. Pourtant, dans le contexte de l'économie du savoir, il apparaît raisonnable d'affirmer que les États capables de consacrer une plus grande partie de leurs ressources fiscales à l'éducation, la recherche et aux nouvelles technologies de l'information risquent de connaître de meilleures performances économiques. Il n'est pas non plus inconcevable qu'à l'intérieur de ces postes de dépenses certains pays arrivent à organiser l'allocation des ressources de façon supérieure. Goldsmith remarque en effet que les États africains qui ont organisé leur appareil administratif suivant les principes bureaucratiques weberiens connaissent des performances économiques supérieures à la moyenne continentale²⁹.

Nul besoin d'adhérer au *new growth economics* pour refuser la thèse de Migué. En affirmant que les disparités de richesses ne doivent pas être combattues, celles-ci étant favorables à la productivité, Migué s'attire la critique d'économistes qui partagent sa sensibilité néolibérale³⁰. Conscients des conséquences politiques

26. Michael Gibbons et al., *The New Production of Knowledge : The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, London, Sage Publications, 1994.

27. Richard G. Lipsey, « New Growth Theory and Economic Policy for the Knowledge Economy » in K. Rubenson et H.G. Schuetze (éds), *Transition to the Knowledge Society : Public Policies and Private Strategies*, Vancouver, Raincoat Books, 2000.

28. Peter Evans, *op. cit.*

29. Arthur A. Goldsmith, « Africa's Overgrown State Reconsidered : Bureaucracy and Economic Growth » *World Politics*, 51, 1999.

30. Jean-Luc Migué, *op. cit.*, p. 188-189.

des écarts de richesse, ces économistes affirment que la mondialisation, puisqu'elle n'a pas les mêmes effets pour les riches et pour les pauvres, peut paradoxalement engendrer un retour au protectionnisme. Dans le but de ne pas perdre les acquis en matière d'ouverture des marchés, ces économistes proposent de subordonner la mondialisation au maintien d'un État capable de réduire les disparités de richesses³¹.

Le discours critique envers l'héritage fiscal de la Révolution tranquille, dans le contexte de la mondialisation et incidemment de la remise en cause de l'interventionnisme de l'État, semble davantage appartenir au sens commun. En effet, la dette publique du gouvernement québécois apparaît comme une lourde conséquence de la Révolution tranquille. Pourtant, confronté à la réflexion théorique, le caractère problématique de ce discours, qui présente la dette tantôt comme un facteur qui mine les investissements étrangers au Québec³², tantôt comme une source de conflit et d'iniquité intergénérationnelles³³, tantôt comme une cause d'amenuisement de la capitalisation des firmes privées³⁴, devient une évidence.

D'abord, l'affirmation voulant que la dette publique représente en soi un facteur d'incertitude pour les investisseurs étrangers qui préféreront investir leurs capitaux ailleurs où l'incertitude fiscale et budgétaire est moindre, postule implicitement que seuls

31. Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, Institute for International Economics, 1997 ; Anthony B. Atkinson, « Can Welfare States Compete in a Global Economy ? » in R.V. Ericson et N. Stehr (éds), *Governing Modern Societies*, Toronto, University of Toronto Press, 2000.

32. Jean-Luc Migué et Michel Boucher, *Fiscalité des Québécois et croissance*, Montréal, Institut économique de Montréal, 1999.

33. Action démocratique du Québec, *L'ADQ et le Québec du prochain millénaire*, 1999, programme politique disponible à adq.ca/programme/droit.html ; Le Pont entre les générations, *Le Pont entre les générations*, Montréal, Éditions des intouchables, 1998.

34. Claude Beauregard, « Les finances publiques du Québec et le désengagement de l'État au cours des années 1980 » in G. Éthier (éd), *L'administration publique : diversité de ses problèmes – complexité de sa gestion*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1994.

la compression des dépenses publiques et l'accroissement des impôts et taxes peuvent permettre de réduire la dette publique totale. Voilà qui néglige entièrement l'instrument macroéconomique privilégié qu'est la politique monétaire, en fonction de laquelle les opérations courantes de la Banque du Canada entraînent une variation de la masse monétaire qui, elle-même, entraîne celle des taux d'intérêts³⁵. Évidemment, ceux-ci peuvent toujours, de surcroît, être directement fixés par la Banque du Canada. Nul besoin d'insister sur ce qu'une variation à la baisse des taux d'intérêts se traduit par une diminution du coût budgétaire réel lié au paiement des intérêts de la dette publique.

Pour tout interventionniste qu'un tel assujettissement d'une institution indépendante comme celle de la Banque du Canada au pouvoir gouvernemental puisse sembler, il importe de savoir que cela ne serait en rien une première dans l'histoire monétaire et budgétaire du fédéralisme canadien. La période de la Seconde Guerre mondiale, entre autres exemples, a été caractérisée par la conjugaison concertée d'une politique monétaire très expansionniste à une politique budgétaire expansionniste, afin d'atteindre le double objectif d'éliminer le chômage et de maximiser la production réelle³⁶.

Un des arguments économiques les plus souvent avancés pour convaincre de la nécessité de rompre avec l'État interventionniste est celui de l'effet d'éviction que cause la dette publique pour la capitalisation des firmes privées québécoises. Suivant cette logique, le capital que s'approprie le secteur public réduit propor-

35. Succinctement explicitées, les opérations de la Banque du Canada qui entraînent un accroissement de la masse monétaire se traduisent généralement par une diminution des taux d'intérêts, alors que celles qui entraînent une réduction de la masse monétaire se traduisent généralement plutôt par une augmentation de ceux-ci.

36. John H. Holston, « Dette fédérale et culpabilité nationale » in P. Paquette et M. Seccareccia (éds), *Les Pièges de l'Austérité – Dette nationale et prospérité économique : alternative à l'orthodoxie*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1993 ; David N. Hyam et John C. Strick, *Public Finance in Canada : A Contemporary Application of Theory and Policy*, Toronto, Dryden, 1995.

tionnellement celui disponible pour le secteur privé. Il s'agit donc, pour cette logique, d'un jeu à somme nulle où chaque dollar emprunté par le gouvernement se traduit par un dollar de moins que peut emprunter la firme privée. Poursuivant cette logique dans le contexte budgétaire actuel, à savoir celui où le déficit zéro a non seulement été atteint, mais encore un an plus vite que prévu³⁷, cette même logique suggère que les sommes consacrées aux paiements des intérêts sur la dette publique entraînent ce même effet d'éviction de la capitalisation des firmes privées. Par voie de conséquence, la dette publique doit être résorbée le plus rapidement possible, limitant ainsi les frais d'intérêts et diminuant du coup l'ampleur dudit effet d'éviction. De surcroît, l'effet pervers de la dette publique totale pour les firmes privées ne se limite pas à cette seule dimension de l'effet d'éviction, l'existence même d'une dette publique créant une pression à la hausse sur les taux d'intérêts, ce qui augmente d'autant le coût de la capitalisation des firmes privées québécoises.

Cette logique n'est pas sans poser certains problèmes, parmi lesquels celui de postuler implicitement le statisme du taux d'épargne privé, alors que celui-ci est au contraire dynamique et varie, à la hausse comme à la baisse, selon le contexte macroéconomique. Simplement dit, la variation du taux d'épargne est influencée par la variation du revenu national. Et cette relation du taux d'épargne avec le revenu agrégé ne se limite pas au seul revenu national, mais encore inclut celui d'autres pays investisseurs qui participent, eux aussi, par le biais de l'achat de titres et obligations du gouvernement du Québec, à accroître le niveau agrégé du capital disponible sur les marchés financiers. Aussi, contrairement à ce que suggère une analyse basée sur l'offre et la demande, des études empiriques révèlent qu'il n'y a pas de relation causale entre l'accroissement de la demande de capitaux causée par le financement de la dette publique et les taux

37. Québec, *L'économie et les finances publiques du Québec : constats et orientations*, Québec, ministère des Finances, 1999.

d'intérêts réels d'un quelconque pays ou espace géopolitique donné³⁸. Non seulement les emprunts publics ne sont-ils pas inéluctablement une cause d'augmentation des taux d'intérêts réels, mais encore certaines données empiriques suggèrent-elles, pour une période donnée, la relation inverse³⁹.

Pour épuiser la polémique sur cet effet d'éviction de la capitalisation des firmes privées, ajoutons que cette même logique statique, lorsque poussée à son terme, débouche inéluctablement sur la conclusion que toute dépense publique entraîne un effet d'éviction, peu importe la nature de son financement, peu importe qu'il provienne d'un impôt, d'une taxe à la consommation (ou autre) ou même d'un emprunt interne ou externe. En d'autres mots

*[...] the crowding out argument leads inescapably to the conclusion that public investment has no intrinsic legitimacy. If it is the crowding out that we wish to avoid, we have no option but to put all private expenditures before any public spending. If we object to the present budget process because it puts the public sector at the head of the line, we are forced to support a procedure that moves the government to the rear of the line*⁴⁰.

Nul besoin d'insister longuement sur ce que le sens démocratique, peu importe que celui-ci se conjugue ou non à une sensibilité sociale-démocrate, exige un seuil vital de dépenses publiques. Ce qu'il faut retenir des quelques lignes précédentes est que l'esprit critique conclura, en toute rigueur, à l'incertitude quant aux conséquences économiques de la dette publique, ce qui au demeurant suffit pour le rejet du discours orthodoxe.

38. Robert Heilbroner et Peter Bernstein, *The Debt and the Deficit: False Alarms/Real Possibilities*, New York, Norton, 1989 ; Pour une discussion théorique plus détaillée sur la dette publique et l'effet d'éviction, voir aussi Francis X. Cavanaugh, *The Truth About the National Debt: Five Myths and One Reality*, Boston, Harvard Business School Press, 1996, p. 36-47.

39. Robert Heilbroner et Peter Bernstein, *op. cit.*, p. 103.

40. Robert Heilbroner et Peter Bernstein, *op. cit.*, p. 109.

Passons à ce lieu commun du transfert de richesse entre les générations dû au report du remboursement complet de la dette publique⁴¹. Ce dernier argument, omniprésent tout autant dans le discours politique que dans celui académique, ne résiste pas plus à l'analyse théorique. Succinctement explicité, la génération qui remboursera en tout ou en partie la dette publique est également celle qui en recevra le paiement, soit-il partiel ou total, les créateurs de la dette étant évidemment de la même génération que ses débiteurs, peu importe le moment de son remboursement.

Il faut toutefois apporter une distinction supplémentaire eu égard à la redistribution de la richesse liée à la dette publique, nommément la nécessité de distinguer le pourcentage de la dette qui est détenu par des ressortissants étrangers de celui qui est détenu par des Québécoises et des Québécois. Il faut bien comprendre que la partie de la dette publique québécoise qui est détenue par des Québécoises et des Québécois ne peut correspondre à l'appauvrissement collectif de ces derniers. Moins est élevée la partie détenue par des ressortissants étrangers, moins est prononcé le facteur d'appauvrissement collectif lié à la dette publique. Bien que la situation théorique optimale soit évidemment celle où la totalité de la dette publique est détenue par des Québécoises et des Québécois, l'accent répété et soutenu du discours dominant, tant académique que politique, sur l'ampleur du fardeau lié à la dette publique suggère que le pourcentage réel détenu par ces derniers est bas, alors qu'il est pourtant de soixante-dix-neuf pour cent.

41. Afin d'éviter toute polémique inutile, il importe de préciser que l'argumentation développée à travers les propos qui suivent ne porte que sur l'effet de redistribution intergénérationnel de la dette publique, y excluant les engagements actuariels du gouvernement du Québec. Par voie de conséquence, aucun de ces propos ne nie la possibilité de transfert de richesse intergénérationnel par le biais de certains autres instruments fiscaux, comme une augmentation des cotisations individuelles au Régime des rentes du Québec (RRQ) pour permettre le paiement des sommes déjà engagées par le gouvernement du Québec aux bénéficiaires actuels de cette rente.

Ce qu'il est essentiel de comprendre et que gomme entièrement le discours dominant sur la dette publique québécoise est que son remboursement total, exception faite de la partie détenue par des ressortissants étrangers, ne change en rien la richesse collective de la génération qui se prêterait à un tel exercice de rigueur fiscale et budgétaire. Celui-ci ne manquerait toutefois pas de changer sensiblement la distribution intragénérationnelle de cette richesse collective. En termes simples, il y aurait un transfert de richesse intra-générationnelle au bénéfice de ceux qui détiennent des titres et des obligations du gouvernement du Québec par l'ensemble des contribuables québécois indistinctement de l'état de leurs finances personnelles. En ce sens, dans la mesure où ceux qui détiennent des titres et des obligations ont un taux d'épargne plus élevé et sont collectivement plus riches que ceux qui n'en détiennent pas, le remboursement de la dette publique se traduit concrètement par un effet redistributif intragénérationnel qui, bien loin de réduire les iniquités financières et sociales, ne manque pas au contraire de les accroître.

Aucun de ces propos ne vise à banaliser la dette publique et l'ampleur des dépenses publiques pour en faire une considération périphérique, mais ils visent plutôt à inscrire celles-ci dans une mesure plus nuancée, plus relative et contextuelle. Cet exercice ébranle les certitudes des discours politique et académique orthodoxes qui remettent en cause l'héritage de la Révolution tranquille. Le discours néolibéral sur l'héritage de la Révolution tranquille ne résiste suffisamment ni à l'analyse critique, ni à l'analyse comparée, pour justifier une remise en cause de l'étatisme québécois.

La critique postmoderne de l'étatisme

Certains déplorent que l'idéal de justice sociale ou l'idéal personnaliste qui aurait animé la Révolution tranquille ait été perdu lors de la construction de l'État. À l'instar de Fernand Dumont, ces critiques déplorent l'absence d'un projet de société mobilisateur.

Contrairement à Fernand Dumont cependant, ces mêmes critiques opposent tout projet mobilisateur à l'étatisme et à la bureaucratie.

Au sujet du détournement de la Révolution tranquille, Jean-Philippe Warren écrit : « Vue à travers l'utopie des années 1950-60, la Révolution tranquille n'est pas l'État bureaucratique tel qu'on le connaît, elle n'est pas la société de consommation actuelle, elle répond d'une logique qui n'est pas celle de l'adaptation et du système. » Selon lui, l'utopie des années 1950-60 s'appuie sur les mots des Dumont et autres que sont « pauvreté, justice sociale et transcendance⁴² ». Dumont s'est en effet plaint du peu d'ampleur du projet culturel du Québec de l'après Révolution tranquille, tout en se gardant de canaliser sa critique vers l'État⁴³. Warren, lui, dirige sa critique sur l'État québécois en affirmant que, moins mué par une utopie, il est devenu « un État technocratique et cybernétique, pourvoyeur de besoins des différents groupes corporatistes qui lui réclament leur bien-être, pragmatique dans sa logique opératoire, instrumental dans ses moyens d'action sur le réel⁴⁴ ». Peut-on vraiment affirmer que ceci constitue une juste représentation de l'État québécois ? Peut-on vraiment affirmer que l'utopie à la base de la Révolution tranquille est aussi noble que Warren le prétend ?

Plusieurs des critiques qui se réclament de la « nouvelle sensibilité historique⁴⁵ », à laquelle Warren participe, s'inspirent d'ouvrages tel *La longue marche des technocrates* de Jean-Jacques Simard. Pourtant, Simard semble moins préoccupé par l'absence d'un projet de société que par le pragmatisme de celui sur lequel se serait construite la Révolution tranquille. Selon Simard, et contrairement au portrait dressé par Warren, les penseurs de la

42. Jean-Philippe Warren, « La révolution inachevée », *Le Devoir*, samedi 25 mars 2000, p. A-13. Voir aussi E-Martin Meunier et Jean-Philippe Warren, *op. cit.*

43. Fernand Dumont, *Raisons communes*, Québec, Éditions Boréal, 1995.

44. Jean-Philippe Warren, *op. cit.* Gilles Paquet, *op. cit.* dresse un portrait semblable de l'État.

45. Voir le numéro spécial de la revue *Société*, n° 20-21, 1999.

Révolution tranquille n'étaient pas tous fondamentalement motivés par un idéal de justice sociale. Au contraire, la classe bourgeoise a solidement appuyé les nombreux intellectuels qui prétendaient que le Québec tardait à transformer son État en entreprise plus scientifique. Le développement des sciences sociales positives lors de la période de l'après-guerre avait en effet suscité, partout en Occident, l'espoir qu'une classe de professionnels désintéressés puisse efficacement combattre les maux de la société. Soumis à une élite traditionnelle, l'État québécois des années cinquante, selon les penseurs de la Révolution tranquille, devait adopter des pratiques plus professionnelles. Ce que Simard déplore, c'est la prétention à la neutralité politique d'un idéal technocratique pré-Révolution tranquille. Il écrit : « Habitué à des curés qui ont quotidiennement accès à la vérité divine, notre peuple avalera le nouveau clergé technocratique qui détient, lui aussi, un savoir hermétique, connaît la voie de la Providence (depuis le temps, elle a reçu ses diplômes d'université) et jure une immortelle dévotion au bien commun⁴⁶ ». Bref, contrairement à ce que Warren prétend, plus que la Révolution tranquille, c'est l'idéal technocratique qui l'inspire qui pose problème.

Depuis la parution de l'ouvrage de Simard, les prétentions technocratiques, partout en Occident, sont devenues beaucoup plus modestes. La stagflation des années soixante-dix et les crises économiques des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix ont forcé une remise en question de l'interventionnisme sous toutes ses formes. Simard explique que « la Raison Technique de Keynes prend le pas sur la Main Invisible d'Adam Smith » dans l'après-guerre⁴⁷. Force est de constater que la Main Invisible de Smith reprend sa place à partir des années quatre-vingt. L'analyse des politiques publiques, science sur laquelle s'appuie la planification, est aux dires mêmes de ses praticiens un échec si on l'évalue par rapport aux objectifs qu'elle s'était donnés dans l'immédiat

46. Jean-Jacques Simard, *op. cit.*, p. 32.

47. Jean-Jacques Simard, *op. cit.*, p. 23.

après-guerre⁴⁸. Mény et Thoenig écrivent que l'émergence de préoccupations moins axées sur l'efficacité des politiques que sur leurs conséquences politiques « met fin à la dérive techniciste et "praticienne" qui avait marqué les premiers pas de la *policy science*⁴⁹ ». Les étudiants qui sortent des facultés de sciences sociales depuis le début des années quatre-vingt ne peuvent que poser un regard critique sur les possibilités de la planification stratégique dans le secteur public. D'ailleurs, les unités de planification de l'État québécois ont été les premières victimes des compressions budgétaires. Comme tout paradigme, celui de la Révolution tranquille, à défaut de disparaître, a évolué au rythme des connaissances qui l'ont nourri.

Si l'État québécois n'est plus technocratique, il demeure évidemment bureaucratique, au sens weberien du terme, pour ce qui est du niveau opérationnel. Dès lors qu'on refuse de réduire la bureaucratie à ses seules dysfonctions et effets pervers, au demeurant réels⁵⁰, ne doit-on pas reconnaître que les contraintes juridiques sur lesquelles elle repose sont les meilleures garanties de maintenir l'équité et l'égalité de traitement de tous en qualité de citoyens? La bureaucratie ne permettrait-elle pas de veiller à l'idéal démocratique qui anime nos organisations publiques? En définitive, la bureaucratie ne constitue-t-elle pas une condition nécessaire à l'émergence de l'utopie de justice sociale qui motive les travaux de Warren et de Dumont?

Bien entendu, l'État bureaucratique n'est pas sans souffrir de certaines limites et contradictions, parmi lesquelles la difficulté de créer de nouvelles solidarités autrement qu'en privilégiant des pratiques antinomiques à certaines de ses caractéristiques fondamentales, notamment le principe de la hiérarchie et les velléités

48. Leslie A. Pal, *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*, Scarborough, Nelson, 1997.

49. Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1989, p. 62.

50. Weber lui-même avait associé des effets pervers à la bureaucratie. Voir Max Weber, *op cit.*

centralisatrices qui peuvent s'y conjuguer⁵¹. Par ailleurs, des études empiriques indiquent que le comportement des fonctionnaires québécois peut parfois s'inscrire à l'intérieur d'une logique de justice sociale. Conscients que leur sécurité d'emploi les place à l'abri des récessions économiques⁵², les fonctionnaires québécois ont adopté une attitude relativement conciliante face aux coupures des dépenses publiques. Le déficit zéro a été atteint, en partie, grâce aux fonctionnaires qui ont accepté que le rythme de croissance de leurs salaires soit moins élevé que l'inflation⁵³. En conséquence, selon certains estimés, les employés syndiqués du secteur privé en 1999 gagnaient 12,9 % de plus que ceux de l'État provincial⁵⁴. Et pourtant, aucune grève majeure n'a paralysé l'État québécois durant la décennie quatre-vingt-dix. Bref, il existe un écart considérable entre ces données et la culture narcissique ou clientéliste que les critiques attribuent à la bureaucratie québécoise.

Conclusion

Questionner la valeur et la pertinence de l'héritage politique de la Révolution tranquille pour la société québécoise en ce début de troisième millénaire est un exercice essentiel pour éviter de reconduire par simple atavisme les choix collectifs des générations précédentes. Toutefois, le discours dominant sur les dérives économique, budgétaire et culturelle de l'étatisme souffre

51. Benoît Lévesque et Marguerite Mendell, « Les fonds régionaux et locaux de développement au Québec : des institutions financières relevant principalement de l'économie sociale », dans Marc-Urbain Proulx (éd.) *Territoires et développement économique*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 233-269.

52. La sécurité d'emploi élevée des fonctionnaires québécois est en effet atypique en administration publique comparée. Voir Louis Borgeat (1996).

53. James Iain Gow, « The Career Public Service in Quebec : How to Reinvigorate the Closed Shop » in E. Lindquist (éd.), *Government Restructuring and Career Public Services*, Toronto, The Institute of Public Administration of Canada, 2000, p. 299.

54. James Iain Gow, *op. cit.*, p. 305.

de limites aussi nombreuses que significatives. Rejetant toute distinction eu égard à la nature de l'étatisme, négligeant la primauté analytique des dimensions qualitative et temporelle de l'interventionnisme au Québec, les discours néolibéral et postmoderne reposent sur une conception tantôt réductrice de l'individu, tantôt angélique de la société civile, qui n'ont d'égale que la démonisation de l'État et de ceux et celles qui en sont l'incarnation administrative.

Ce texte ne propose pas une interprétation complaisante qui participerait à la sacralisation de cette période charnière de l'histoire québécoise. Loin de conclure que le legs institutionnel de la Révolution tranquille ne saurait être bonifié d'aucune façon que ce soit, ce texte insiste plutôt sur la nécessité de souscrire à une logique qui refuse de privilégier l'individu avant la communauté, l'épargne privée avant la dépense publique et qui refuse d'opposer l'État à la société civile. L'idée n'est donc pas de rompre avec l'étatisme qui se construit à partir de la Révolution tranquille, mais bien de s'assurer que celui-ci participe au développement économique, social, culturel et identitaire du Québec contemporain.