

Le rôle réaffirmé de l'État

Nelson Michaud, professeur titulaire à l'ENAP

Paru dans *A+, le carrefour des acteurs publics*, vol. 7, no 1, avril 2020

—
enap.ca

Le rôle réaffirmé de l'État

Depuis plus d'une quarantaine d'années, nous avons assisté à diverses tentatives de redéfinition de l'État, souvent inspirées des pratiques connues dans le secteur privé. La crise sanitaire mondiale que nous traversons replace le rôle traditionnel de l'État au cœur des dynamiques observées pratiquement partout, sauf peut-être au Brésil, en Hongrie et à la Maison Blanche où le Président américain se dépeint en potentat omniscient. Mais, règle générale, la nature fondamentale de l'État a réémergé au-delà de toute prévision. Et cela est aussi vrai au Québec.

Rôle de l'État

En nous référant à nos classiques, nous nous rappelons que l'État est le détenteur d'un monopole de coercition légitime, nous disait Max Weber. Une traduction mot à mot du texte allemand fait même référence à « la violence physique légitime ». Dans une société où les droits individuels dament souvent le pion aux droits collectifs, une telle définition de l'État a de quoi faire sourciller. C'est sans doute pourquoi il est rare, qu'en dehors des cours de philosophie ou de sociologie – incluant la science politique –, on y fasse référence.

Pourtant, sans cet attribut caractéristique de l'État, cette capacité de contraindre les individus de façon légitime, il serait impossible de prioriser l'allocation de ressources, d'organiser la société, notamment par le confinement, pour éviter une propagation de masse ou même de planifier autant l'ajustement du filet de sécurité social que la reprise économique qui ne pourrait être laissée aux seules forces du marché, tant un déséquilibre des enjeux et entre les acteurs pourrait rapidement se manifester.

La véritable question qu'il faut alors nous poser ne porte donc pas tant sur la nature des gestes – la coercition – que sur leur légitimité. Cette légitimité peut s'évaluer à l'aune de deux dimensions.

Légitimité objective

La première dimension est objective. C'est celle que nos Chartes elles-mêmes prévoient, soit ce qui est acceptable comme limitation dans une société libre et démocratique, dans le respect de l'ordre public et du bien-être général des citoyennes et citoyens. En d'autres termes, il s'agit de prioriser le bien commun.

Ce faisant, nous atteignons le cœur de ce qui doit distinguer les objectifs visés par une action propre au domaine public, en comparaison avec les règles qui balisent celle dynamisée par l'optique du privé : il ne s'agit pas de favoriser les intérêts d'un individu ou d'un groupe d'individus, mais plutôt de travailler au bien collectif. Tant que l'action publique visera ce bien commun, il sera possible de référer à une part de légitimité.

Du coup, nous constaterons que nos dirigeants agissent en fonction d'une éthique conséquentialiste, telle que nous la définissent les philosophes Jeremy Bentham et John Stuart Mill : il faut rechercher l'atteinte du plus grand bien pour le plus grand nombre.

Dans cette visée, l'action privilégiée sera bonne en autant que les conséquences de cette action seront bonnes.

Légitimité subjective

Cette appréciation servira vraisemblablement de base à une seconde évaluation, celle que les députés feront de l'action du gouvernement et que nous désignons, dans les faits, comme étant l'imputabilité gouvernementale. C'est cette évaluation, subjective, qui constitue la deuxième dimension qui permettra de conclure ou non à la légitimité de l'action étatique. Concrètement, cela signifie que, dans notre système politico-administratif, le gouvernement doit répondre de ses décisions en gardant la confiance des élus : c'est le principe du gouvernement responsable qui est la pierre d'angle de nos institutions démocratiques.

Ici, le premier niveau de contrôle par les élus est en amont : les gestes posés par le gouvernement se situent-ils à l'intérieur du cadre défini par les lois qu'ils ont adoptées ? Nous constatons qu'à première vue, toutes les actions posées par le gouvernement du Québec correspondent aux paramètres délimités par les lois ou les règlements qui en découlent. Cette première exigence est donc satisfaite.

Le second niveau est le contrôle en aval des actions gouvernementales. Il y aura certes des évaluations formelles faites par des mandataires des élus, comme la protectrice du citoyen ou la vérificatrice générale, mais un contrôle plus immédiat doit être fait par les élus eux-mêmes.

Pour l'heure, au Québec, des mesures favorisant la concertation régionale entre les membres du gouvernement et l'ensemble des élus de toutes les formations politiques ont été prises et le premier ministre informe et discute avec les chefs des partis d'opposition¹, et ce, deux fois par semaine. Par contre, l'Assemblée nationale ne devrait-elle pas se réunir de nouveau pour lever tout doute quant à l'efficacité des contrôles?

À cet égard, il faut considérer, d'une part, que l'ajournement des travaux est effectif à la suite d'un ordre spécial auquel l'ensemble des parlementaires ont consenti². D'autre part, la décision rendue en septembre dernier par la Cour suprême britannique³ peut être éclairante : le gouvernement ne peut pas limiter ou empêcher, sans justification raisonnable, le Parlement de s'acquitter de ses fonctions constitutionnelles en tant que législature et organe responsable du contrôle de l'exécutif. Nous n'en sommes toutefois pas là puisque les chefs des partis d'opposition semblent considérer qu'il y a « justification raisonnable » et que, pour l'instant, le contrôle qu'ils exercent au nom de la population répond aux exigences démocratiques. De ce fait et tant et aussi longtemps que cette

¹ Assemblée nationale, Journal des débats, 17 mars 2020, http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20200317/267009.html#_Toc35351740

² Idem.

³ *R. v The Prime Minister*, [2019] UKSC 41, <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2019-0192.html>

dynamique est acceptée, la seconde dimension qui permet de vérifier s'il y a ou non légitimité, est aussi satisfaite.

La place de l'administration publique

Un dernier volet doit être considéré avant que nous puissions conclure à la pleine réaffirmation de la nature fondamentale de l'État. Il nous amène au cœur de nos institutions puisqu'il nous fait nous demander si l'administration publique occupe ou non une place adéquate dans le fonctionnement étatique, tel que nous l'observons.

Avant de répondre à cette question, il faut bien qualifier ce dont il s'agit. Notre système, dit de Westminster (politique) – Whitehall (administratif) et hérité du parlementarisme britannique, établit une distinction plus franche entre le politique et l'administratif que ne le font les systèmes américain (où des partisans occupent souvent les plus hauts postes de la fonction publique) ou français (où il n'est pas rare que des acteurs administratifs travaillent au sein de cabinets ministériels).

Notre système a souvent été interpellé au cours des dernières années, autant à Québec qu'à Ottawa, la nature des rôles des uns et des autres étant remise en question. La nature intrinsèque de ce système veut que nous devrions valoriser une organisation où l'expertise repose entre les mains des fonctionnaires et les choix finaux sont effectués par les représentants du peuple (des « amateurs ») que sont les ministres élus.

C'est pourquoi, à l'exception du ministre de la Justice qui agit comme procureur du gouvernement – il ou elle doit donc être membre du Barreau –, il est considéré comme peu efficace que des experts élus viennent parfois concurrencer l'expertise interne d'un ministère; leur apport est davantage dans l'articulation et la canalisation de cette expertise comme élément constitutif du bien commun recherché. Max Weber – rebonjour, Max! – a habilement illustré cette relation en faisant référence au savant et au politique.

Or, qu'y a-t-il, concrètement, devant nous? À maints égards, face à cette crise, les acteurs politiques reposent sur l'expertise de l'administration publique pour prendre des décisions dont ils sont responsables, en vue du bien commun. Par ailleurs, à quelques exceptions près où des administrateurs publics semblent préférer leur lecture du terrain aux paramètres fournis par les décideurs élus, l'administration publique remplit de façon éloquente son rôle contributif à la décision. Nous revenons à ainsi l'essence même de nos institutions étatiques et nous constatons qu'elles sont adéquatement préparées et rodées pour répondre aux exigences du moment.

Un bilan favorable?

Nous tirerons assurément de très nombreuses leçons de la crise que nous traversons. L'une de celles que nous ne devons pas oublier est l'importance d'une administration publique forte, bien formée et prête à faire bénéficier les décideurs ayant la confiance des élus, de sa capacité de penser et d'articuler les politiques publiques. La réaffirmation de l'importance du rôle traditionnel de l'État exige que ses actions les plus intrusives dans

nos droits soient fondées sur une expertise irréprochable. Par ailleurs, la légitimité qui autorisera la mise en œuvre de ces actions sera d'autant plus forte que nos institutions offriront le cadre adéquat pour la mesurer.

Le premier bilan que nous pouvons dresser des actions gouvernementales fait ressortir l'importance et l'utilité de ces institutions rodées au fil des ans. Leur âge vénérable, plutôt que d'évoquer leur obsolescence, devrait nous faire considérer que l'évolution incrémentale qu'elles ont subie depuis plus de 800 ans, leur fait mériter notre appui et, leurs fonctions, notre respect.

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