

Recherches sociographiques



Gérard Bergeron et la théorie de l'État

Gilles Gagné

Volume 26, numéro 1-2, 1985

Situation de la recherche sur le « Canada français », 1962-1984 I

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/056144ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/056144ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (imprimé)

1705-6225 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Gagné, G. (1985). Gérard Bergeron et la théorie de l'État. *Recherches sociographiques*, 26(1-2), 233–263. <https://doi.org/10.7202/056144ar>

GÉRARD BERGERON ET LA THÉORIE DE L'ÉTAT *

Le droit, le pouvoir, l'État et les phénomènes de cet ordre relèvent de la conception que des hommes se font d'eux-mêmes, de leurs circonstances, de leur vie commune et de leurs conflits ; la manière de les penser n'est donc jamais indifférente, et le savoir, ici, doit s'assumer comme réflexion, c'est-à-dire comme retour de l'activité sur son sens. Dans ce domaine, il n'y a pas de chose devant la pensée : il y a la pratique sociale devant les résultats que les conditions qu'elle s'est données ont produit. À chacun de ses détours, la pensée politique témoigne de ce fait et le domaine dont sont tirées les illustrations qui suivent est infini.

Lorsque Rome, sans s'en rendre compte d'abord, entreprit de transformer en une cité ce qui n'était jusqu'alors qu'un monde (comme le dit son éloge funèbre) et qu'il lui fallut, au fil de ses conquêtes, régler les rapports de coutumes et de peuples hétéroclites, ses théoriciens se mirent à voir à l'œuvre en chacun de ces peuples les principes d'une soi-disant loi naturelle et ils inventèrent ainsi une chose qui n'a pas cessé de hanter le monde depuis. En énonçant les axiomes de cette loi « positive », dont les juristes disaient qu'elle régissait « effectivement » toutes les coutumes (vivre honorablement, accorder à chacun ce qui lui est dû, ne pas nuire aux autres), ils en firent une norme et invitèrent leurs contemporains à en déduire des évaluations et, éventuellement, des arbitrages. De plus, la loi naturelle désignait, au sein du particularisme des coutumes, l'élément universel de la vie des peuples et offrait un fondement au « droit des gens » en intégrant virtuellement toutes les coutumes dans le giron d'une humanité commune. Le plus petit commun dénominateur obtenu par observation empirique, elle-même orientée par un intérêt pratique, se révélait ainsi à l'activité sociale comme un devoir-être, depuis lequel s'opposer parfois à

* Je remercie Nicole Gagnon, qui a ouvert dans ce texte plusieurs éclaircies. Il n'en paraît rien cependant, car ce qui n'y est plus était de trop alors que ce qui y est en plus manquait.

la loi humaine lorsqu'elle contrevenait aux dispositions de ce qui était tenu pour naturel. Par la suite, auréolée du fait d'être naturelle ou d'avoir été découverte par les anciens, cette loi a pu changer de contenu au gré des luttes où elle servait d'étendard (et, par étymologie, de standard), car elle était, pour l'action et contre l'injustice légale, l'idée d'une justice réelle justifiant toutes sortes de remise en ordre ; attitude universelle s'il en fut et dont les effets, dans tout le spectre des conduites socio-politiques, ne sont pas en voie d'extinction.

La même chose se produisit avec la fameuse souveraineté, monarchique avant d'être populaire : invoquée contre la Rome des papes comme situation de fait des grands rois (empereurs en leur royaume par la volonté de Dieu et par le consentement de leurs peuples), la souveraineté devint pour les petits rois une prétention, une doctrine selon laquelle un prince a le droit de ne pas dépendre de Rome, surtout s'il a la grâce ou le génie de s'appuyer sur des « sujets ». Seule une communauté humaine concrète, disait-on, peut légitimement avoir emprise sur elle-même, emprise (ou empire) dont l'unité se manifeste dans la souveraineté du roi. L'exercice de cette souveraineté, ajoutait-on bientôt, n'exclut pas que le roi cherche conseil ou qu'il soit amené à parlementer.

En politique, la description des faits par les uns peut constamment devenir la doctrine, la stratégie ou la ligne des autres et *avoir raison des faits*. Par rapport à cette possibilité, d'ailleurs, le danger est des deux côtés : danger qu'il n'en soit nullement ainsi et danger qu'il en soit absolument ainsi. L'exemple de Montesquieu ne va-t-il pas lui aussi dans ce sens ? Il fit une si étrange description du parlementarisme anglais qu'il se trouva de nombreux Anglais pour se réclamer de cette description lorsque leur « exécutif » prenait des libertés qui paraissaient incompatibles avec celles qui doivent être garanties aux sujets, aux corps intermédiaires et aux autres « pouvoirs » pour que fonctionne le modèle anglais. Au fond, c'est banal : la connaissance de ce qui est constitutivement en voie d'advenir appartient d'une manière fondamentale à ce devenir, car elle ouvre à la volonté, dans des processus qui autrement procéderaient sans elle, la brèche par où transformer en histoire des événements qui se reconnaissent ensuite à leur signification. D'une manière ou de l'autre, la pensée politique est constamment en train de réintégrer à un sens ce qui commence par être un fait, c'est-à-dire un résultat mécanique, impensé, des conditions que l'action s'est données dans le passé ; elle le fait en montrant le travail spécifique de ces « institutions » et en prenant la mesure de l'écart entre leurs résultats et le sens des luttes dont elles sont sorties. Elle est donc un moment du développement contradictoire des formes de la pratique sociale et participe, à titre de théorie, à cette capacité d'orientation endogène qui colonise par en-dedans les procès sociaux, comme on dit.

« *Pratique de l'État au Québec* »

Parmi les politologues, professionnels de la science politique, sociologues du politique, juristes, publicistes ou politiciens québécois, Gérard Bergeron est peut-être celui qui a poursuivi de la manière la plus soutenue le projet d'une théorisation systématique de ce qu'il appelle les relations politiques. « Le plus prolifique de nos écrivains politiques », « le professeur de la théorie de l'État », le « chroniqueur politique bien connu », « le philosophe peut-être de vocation », celui sous la plume duquel « l'hystérie et les gros mots cèdent le pas à l'analyse rigoureuse marquée au coin d'une objectivité digne du chercheur enseignant dont l'œuvre est accueillie avec respect chez les politologues ailleurs dans le monde », le « théoricien pur », « persan de la communauté des sciences humaines »¹ a déjà été assez présenté pour qu'il ne soit pas nécessaire d'ajouter ici quelque éloge original ; d'autant plus que l'auteur de ces lignes fait justement partie de ceux qui ne connaissent pas ce « chercheur enseignant » bien connu. Tenons-nous-en donc aux idées reçues qui ont forcément leur part de vérité et contentons-nous de ce que nous avons sous la main : une œuvre originale, sortie du sein d'un « sociologue d'adoption » hybridé d'un commentateur prolifique. Voilà qui fait un pedigree au « premier ouvrage de synthèse sur l'émergence et le dynamisme de l'État du Québec » (couverture arrière) et qui garantit notre intérêt pour le dernier livre de Bergeron : *Pratique... de l'État... au Québec...*² une œuvre portant sur les « gros sujets » et coulée dans une écriture qui se souvient de tout ce que l'auteur a oublié.

Compensons ici notre désintérêt pour l'homme par un mot sur le style. Bergeron, qu'il faut apparenter à Fourier, lui aussi à l'origine d'une théorie des quatre mouvements, s'en rapproche encore par le style : « C'est le régime communaliste qui paraît le plus bellement équilibré ; sans remise en question du seuil des habilitations, il présente une immixtion harmonieuse des flux descendants et des reflux ascendants en intensité et en convergence. » (*La gouverne politique*, Paris, Mouton, 1977, p. 170.) Cette parenté stylistique, ou attraction transtemporelle, aurait dit l'autre, est de motif bi-composé, double en matériel et double en spirituel : en spirituel, ces auteurs se rejoignent par la liberté des combinaisons et l'élan de la construction ; en matériel, ils manifestent une égale propension à la période tarabiscotée et abusent avec le même sans-gêne de la préposition « en ». Puisque c'est en cette dernière que se résolvent, autant chez

1. Ces expressions sont tirées au hasard des présentations, préfaces ou couvertures des ouvrages de Bergeron. Voir, notamment : *Fonctionnement de l'État*, Paris, Colin, 1965 : préface de Raymond Aron ; *Syndrome québécois et mal canadien*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1981 : préface de Louis Duclos ; *Le Canada français après deux siècles de patience*, Paris, Seuil, 1967 : Couverture ; *Pratique de l'État au Québec*, Montréal, Québec/Amérique, 1984 : Couverture ; « Comment peut-on être Persan ? Propos théoriques d'étape », *Recherches sociographiques*, XXIII, 3, 1982 : 293-315.

2. Cette graphie est en substitution du dégradé de la maquette.

Bergeron que chez Fourier, la plupart des difficultés de la théorie, donnons quelques exemples. Passe encore lorsque nous lisons que « le niveau du régime est donc tourné à la fois vers l'intérieur de l'État, en sa structuration interne, et vers l'extérieur en ses rapports avec l'environnement » (*Pratique de l'État...*, p. 13), même s'il n'est pas clair si « sa structuration » et « ses rapports » réfèrent à l'État ou au niveau suprafonctionnel de l'État et même s'il n'est pas évident si « en sa structuration » veut dire « dans la structure » ou « du fait qu'il est structuré ». Plus embêtant est de lire que « même en ce cas, *lui* est toujours distinct d'*eux* en une exigence hiérarchique de fonctionnement aussi nécessaire quoique d'un autre ordre que la différence entre *eux* et *nous* » (*La gouverne...*, p. 53) : est-ce que c'est ici le fonctionnement qui a des exigences hiérarchiques, la hiérarchie qui exige du fonctionnement ou avons-nous plutôt affaire à l'exigence, par le fonctionnement, d'une hiérarchie ? Lorsque l'auteur nous dit : « En genèse des politiques, ce sont les fins qui sont privilégiées ; en fonctionnement des gouvernes, ce sont les normes » (*La gouverne...*, p. 248), il ne nous dit pas cette fois si nous sommes en méthode, en réalité ou... en ordre combiné. Mais voilà une ambiguïté qui déborde le style en direction de la méthode ; nous y reviendrons.

Comme le dernier rejeton de Bergeron ne saurait manquer d'avoir ses entrées dans les cercles de la gouverne, notre intérêt de sociologue en opération d'éclectisme sera d'autant plus spéculatif qu'il n'y a pas de mal, dans ce cas-ci, à laisser à d'autres le soin d'apprécier ce qu'il y a d'opérationnel dans ce livre. Nul doute que la nomenclature, les classifications, les idées et les narrations dédramatisées (et sans gros mots) qu'il contient trouveront chez les fonctionnaires présents et futurs de la gouverne des envies à éduquer, des « on-dit » à rectifier et des ennuis à faire vibrer. Cette actualité réécrite à la lumière de l'histoire et de la théorie, c'est en quelque sorte l'*Émile* de l'État du Québec, car si « le théoricien du dialogue démocratique, des contre-poids et des oppositions nécessaires sait qu'il faut des citoyens alertes pour répondre positivement à la question : qui gardera ceux qui nous gardent ? », ³ nous pouvons dire qu'il sait aussi comment s'y prendre pour éclairer ceux qui « sont pleins de bonne volonté mais qui ne savent pas comment s'y prendre ». ⁴ Quant à ceux qui sont pleins de mauvaise volonté, qui ignorent qu'ils sont infrafonctionnaires de la gouverne et qui se surprennent du fait qu'il y a des gens qui se prennent pour ceux dont c'est la fonction de garder les autres, ils trouveront sans doute que le livre de

3. Lettre à P.-E. Trudeau au lendemain d'octobre 1970, dans : *L'indépendance : oui, mais...*, Montréal, Quinze, 1977, p. 45.

4. Montesquieu, exergue de *La gouverne politique*. Il faut dire en passant que ceux qui nous gardent nous gardent plus ou moins et que le « critère » auquel Bergeron reconnaît les relations politiques, l'inclusion obligée, rend le politique plus facile à reconnaître dans les pays de l'exil intérieur que dans une province où l'érosion migratoire a toujours été un problème.

Bergeron fait la part trop belle à la fonction de police, conçue comme caractéristique essentielle d'une société policée, et se cantonneront, dirait l'auteur, dans les gros mots d'une dissidence facile vis-à-vis du plus froid de tous les monstres froids. Un non-aligné qui ne fait pas de politique, l'auteur n'aura rien à voir avec ces jugements puisqu'il s'est contenté de montrer que désormais l'État du Québec existe bel et bien, qu'il est, pour le meilleur ou pour le pire, conforme à la théorie de l'État et qu'à l'heure actuelle, il « reste montrable à l'extérieur » et « estimable aux Québécois » (p. 429).

Le premier motif d'étonnement (et d'admiration) dans cette affaire, c'est que la sociographie de la pratique de l'État au Québec prenne la forme d'une étude de sa genèse (émergence et dynamisme), alors que la théorie de l'État qui sert de grille à cette étude a été obtenue, elle, dans le cadre d'une entreprise résolument anhistorique visant à « déterminer ce qui est substantiellement partout et toujours *le même* dans la vie des organismes politiques considérés comme unités de fonctionnement ». ⁵ La théorie pure de l'État sert donc de norme pour apprécier la manière dont les Québécois, en pratiquant l'État, ont créé l'État du Québec. Peut-être l'histoire est-elle une réminiscence et l'État a-t-il été tiré de l'oubli sur les berges du Saint-Laurent. Ce n'est pas l'essentialisme qui étonne ici, car on peut toujours dire que le fonctionnement des « entités collectives », en tant qu'entités *collectives*, justement, est un phénomène universel; ce qui étonne, c'est le statut de la théorie de l'État lorsqu'elle propose comme standard de ce fonctionnement des formes qui appartiennent d'une manière fondamentale à la conjoncture actuelle et dont « l'émergence et le dynamisme » sont notre pain quotidien.

Mais, en tout cas, jamais l'étude d'une genèse n'aura été épinglée à si belle armature: après une partie « largement historique » qui « retrace un arrière-plan en triple profondeur pour la compréhension générale du Québec des années 1980 » (p. 8), la deuxième et la troisième parties de l'ouvrage brodent comme au petit point les événements politiques des vingt-cinq dernières années sur le canevas de la théorie. D'abord, « L'État du Québec en crises de changement » (partie II) évoque les trois crises majeures qui ont marqué la gouverne péquiste, crises aux origines lointaines en des problèmes irrésolus qui ont « radicalement mis en question » (p. 114) l'État en chacun de ses trois niveaux. Trois crises dans les faits, trois niveaux de l'État dans la théorie: la crise linguistique a mis l'État en question en sa *politie*; la crise des relations de travail dans le secteur public l'a mis en question en sa *gouverne*; la crise du référendum, en son *régime*. Trois niveaux, trois crises, trois nouveaux équilibres relatifs, trois accalmies; tout va bien.

5. *Fonctionnement de l'État*, p. 193.

Évidemment que l'on pourrait dire : si le référendum fut la crise d'un régime, ce n'était qu'accessoirement celle du régime de l'État québécois. Ou encore : puisque cette consultation, en elle-même, n'établissait pas de nouveau régime, pas plus qu'elle ne gouvernait, légiférait, administrait ou jugeait (n'étant que signal et message), cette crise fut en fait crise de la politie fédérale. Ou encore : puisque les lois 1 et 101, qui « politifiaient » du social non politifié, furent au centre de la crise linguistique, cette crise fut une crise de la gouverne. Ou encore : puisque cette « politification » faisait suite à la politisation de la langue par des groupes de la politie, la crise linguistique n'appartient pas comme telle à la période péquiste ; seulement sa résolution. Ou encore : puisque, dans la crise des relations de travail dans le secteur public, le gouvernement n'a prévalu qu'à titre de défenseur du secteur privé, ce n'est pas l'État qui était alors divisé contre lui-même mais la politie qui l'était par la gouverne. Et ainsi de suite. Mais chacun se rend compte que de tels arguments seraient sans intérêt. Cela s'est-il passé en régime fédéral ou fédéré, dans la gouverne, dans la politie ou dans le social ? autant de questions dont il y a assez peu de lumière à attendre, et cela pour deux raisons. D'abord, parce qu'elles consistent à chercher la meilleure manière d'épingler la nomenclature de Bergeron sur les faits ; comme c'est une question de définition et qu'il est l'autorité suprême pour ce qui est des siennes, la discussion est inutile. Ensuite, il n'est pas certain (en tout cas il n'est pas nécessaire) que les conflits sociaux, surtout si ce sont des crises, se déroulent selon les articulations juridiques de l'État, encore moins selon les « niveaux » du théoricien. Est-ce que la crise de la conscription mettait en jeu le régime, le gouvernement ou la politie ? Nous devons donc dire que la narration intelligente des événements constitue tout l'intérêt de la deuxième partie. Ce n'est pas rien ; nous voulons simplement signaler que la rencontre de la théorie et de l'empirie ne livre aucun des fruits de cette partie, qui sont tous dus à la plume du chroniqueur bien connu et à son expérience de la situation québécoise. Que les trois chapitres de cette partie « se trouvent à illustrer ainsi de façon concrète la structure à trois niveaux de la démarche d'ensemble » (p. 113), bien ; mais la « démarche d'ensemble » est loin d'être aussi utile à l'illustration des faits que l'inverse. Si l'auteur, par exemple, avait commencé quelques années plus tôt pour ce qui est de faire le point sur les crises de changement de l'État du Québec, aurait-il alors laissé tomber des crises (Octobre, à cause de la présence « centrale » ; le premier Front commun, parce qu'il débordait le secteur public, etc.) ou aurait-il redoublé en certains points l'illustration de la « démarche d'ensemble » ? Bref, il y a de l'arbitraire dans cette deuxième partie, où la théorie ne sert qu'à fournir des noms originaux pour situer dans l'esprit de l'auteur des événements dont rien n'est expliqué, déduit ou conclu qui dépendrait de ces noms. Comme la théorie des quatre mouvements de la première partie (ou, plus concrètement, des quatre types de gouvernement), la nomenclature est excellente, certainement aussi bonne qu'une autre, mais ce qu'elle permet de penser n'est pas évident : que tout l'État, comme dit l'auteur,

a été mis en question depuis 1976? Bon. Mais alors, il faut retenir cette thèse : « tout l'État », c'est la somme de ses niveaux.

Tout comme la deuxième partie, la troisième bénéficie d'une très évidente armature théorique. Des huit chapitres, un porte sur les deux fonctions du régime (superfonctions) dans l'État fédéral et un autre sur les seuils entre régimes et gouvernes (seuils dits des « habilitations »). C'est la partie la plus compliquée du livre. Ensuite, quatre chapitres sur la gouverne de l'État fédéré du Québec, c'est-à-dire un par fonction de ce niveau (gouverner, légiférer, administrer, juger); un septième sur le seuil entre la gouverne fédérée et la politie qui va avec (seuil dit des « activations ») et un dernier, sur les six fonctions de la politie. C'est ici que se trouve l'essentiel du livre, dont l'originalité et la force sont la rigueur dans la classification des matières. Avant d'aborder comme telle la théorie qui fournit à la narration sa trame, nous allons nous permettre encore quelques remarques *ad hoc*, sur le fédéralisme cette fois, puisqu'il est dans cette partie la principale victime des violences de la grille.

L'État dans l'État

L'État *fédéral*, comme disait par exemple François-Albert Angers, se compose des États *fédérés* et de l'État *central*; un peu comme l'Esprit d'une autre trinité célèbre, c'est un être immatériel qui naît de la communion du Père central et du Fils provincial. (La Gauche des années 1960 avait des images moins saintes, qui voyait dans l'État fédéraste une union en sodomie entre le centre fédéralisant et LA province, fédéralisée.) Voilà une situation bien compliquée et la contribution de Bergeron n'est pas pour simplifier les choses : non seulement avons-nous un État (le fédéral) en ses deux « paliers » (?) d'État (le central et le fédéré), dont le second est à dix exemplaires — c'est classique — mais encore avons-nous ici douze États qui, comme « tout État », peuvent être « visualisés » chacun en trois niveaux (superfonctionnel — ou du régime, fonctionnel — ou de la gouverne, infrafonctionnel — ou de la politie, p. 12), niveaux séparés par deux seuils (plus un, dit de politification, séparant le social non politifié du politique), pour un grand total de trente-six niveaux, trente-six seuils (et cent quarante-quatre nœuds, lieux ou instances fonctionnelles?). Les possibilités de visualisation sont à l'infini. Raconter la crise d'octobre avec tant de cailloux dans la bouche, par exemple, n'est pas une mince affaire, surtout si l'on tient compte du fait que la *légitimation* fédérale, processus positif déclenché par une autorité superfonctionnelle bien en place (p. 216), est partagée entre les niveaux superfonctionnels d'États situés à deux paliers différents, que cette crise concernait la *légitimité* de ces autorités superfonctionnelles aptes à déclencher la légitimation des gouvernes et qu'une de celles-ci (la gouverne centrale) a contre-attaqué en invoquant une loi qui suspendait les droits civiques et les libertés fondamentales parce que la contestation politique était sortie de la *légalité*. La « mise en perspective de théorie générale d'une histoire concrète »

que vise le texte de Bergeron prend ainsi la forme d'une narration un peu lourde, qui tend souvent à donner à l'événement la sanction d'une nécessité « fonctionnelle » :

« De ce point de vue le plus général possible, nous avons à considérer un acte prémédité de *rébellion*, qui est la plus dissensuelle des conduites infrafonctionnelles que peuvent prendre des citoyens en politique, contre le principe de légitimité du régime d'où dérive la superfonction de *légitimation* indispensable pour structurer l'État lui-même. » (P. 224.)

« La réponse à la menace, la contre-attaque, devient le fait du niveau central, de la gouverne fonctionnelle, gardienne de la superfonctionnalité du régime et protectrice de la politique infrafonctionnelle. » (*Ibid.*)

« L'activité terroriste, qui s'est produite sur le territoire d'un État fédéré, visait directement l'État fédéral, plus précisément pour prétendre y substituer l'affirmation au moins symbolique de l'indépendance de cet État fédéré. » (P. 226.)⁶

« Il devenait conforme à la nature de cette organisation politique à triple étage que des gouvernants québécois et des administrateurs municipaux montréalais, tous en émoi, aient demandé l'aide du Gouvernement central et le recours à sa force armée. » (P. 227.)

« Ainsi l'armée, force responsable de la sécurisation extérieure, fera sa jonction opérationnelle avec les polices, force séculière de la légitimation intérieure, en une espèce de *nœud* superfonctionnel affirmant et resserrant l'unicité de l'État, en l'occurrence, fédérale. » (*Ibid.*)

Tout cela ne revient-il pas à dire, en français, que, par-dessus la tête des techniciens nouvellement élus à Québec, les felquistes visaient P.-E. Trudeau, le leader, et que celui-ci a pris les prétextes et les moyens à sa disposition pour dramatiser son rôle de rempart anti-sécession et assumer ses responsabilités ? Bref, comment la théorie politique peut-elle trouver quelque chose à se mettre sous la dent dans ce mauvais mélodrame psychosociologique que fut octobre 1970, moment où la violence symbolique faite au bouc émissaire de l'impasse québécoise tourna au vinaigre et à la violence ordinaire faite à l'émissaire de l'émissaire du bouc en chef ? Le mal qu'est obligé de se donner Bergeron pour interpréter le fédéralisme canadien jusque dans le détail de la jonction superfonctionnelle d'une armée d'opérette avec trois corps de police en crise de jalousie bureaucratique tient à ce qu'il a commencé par prendre un peu trop au sérieux l'affirmation, principalement symbolique, de l'existence d'un État du Québec. Dès que l'on prend au pied de la lettre les proclamations de Jean Lesage, on se retrouve avec le mystère d'un seul Canada en douze États, ce qui est beaucoup trop, surtout lorsqu'on entend le mot en français plutôt qu'en américain. En français, il y a au Canada (et jusqu'à nouvel ordre) une seule Constitution, une seule souveraineté et un seul État ; que l'exercice de cette souveraineté, pour parler comme P.-E. Trudeau — justement — qui parlait alors comme Bodin, soit divisé en trois pouvoirs (ou en N fonctions) et que

6. Prétendre substituer l'affirmation symbolique ? Il y aurait donc des légitimités « super » susceptibles, qui se sentent visées directement dès qu'il y a crime contre leur personne par personne interposée ? Des légitimités paranoïaques, bref, qui se sentent visées par des affirmations symboliques ?

chacun (ou chacune) soit dédoublé à son tour par un principe de partage des compétences (selon que l'action implique l'unité du pays ou la particularité des groupes de citoyens), cela ne nous donne pas encore une situation d'État dans l'État, chose probablement aussi impossible au sens moderne que le mouvement perpétuel en physique. Donner un sens plein à la notion d'un État du Québec (partie d'un État fédéral, mandant d'un État central) revient finalement à appliquer le vocabulaire de la théorie française à la pratique anglaise, c'est-à-dire à faire un double saut. Il est vrai qu'en anglais, c'est la Couronne qui est souveraine, même si c'est le parlement qui exerce la souveraineté lorsqu'il est temps de faire les lois, le gouvernement qui l'exerce lorsqu'il faut les faire appliquer et les juges qui l'exercent à leur tour pour ce qui est de les faire respecter. En dédoublant les pouvoirs selon le général et le particulier, l'Acte de 1867 répétait, comme au second degré, l'opération qui les avait divisés en trois ; mais, avant comme après 1867, il y avait, dans « l'esprit » anglais, une seule Couronne, signe d'une seule souveraineté. Que les législatures ainsi instituées aient été, à l'intérieur de leur sphère de compétence, aussi autonomes que les trois pouvoirs l'étaient pour ce qui est de l'exercice de la souveraineté, cela n'en faisait pas davantage des États (au sens français) que la même autonomie ne faisait du judiciaire un État. La mentalité anglaise présuppose toujours l'unité et réaménage en son sein l'équilibre des forces, au gré des circonstances. L'insularité, on l'a assez dit, lui fait office de principe premier et le moment de l'unité, qui n'a pas de Raison, y reste faiblement réfléchi. Mais, selon cette vision, il ne peut pas plus y avoir douze États au Canada qu'il peut y avoir deux roses en Angleterre ; selon cette vision toujours, que l'on se mette à appeler les provinces des États ne peut cependant faire de mal à personne. C'est dans ce sens-là, en tout cas, que le terme est habituellement employé.

Il nous semble donc que Bergeron a tort, en principe, de travailler le fédéralisme canadien de manière à pouvoir appliquer la théorie générale de l'État, de tout État, à l'État du Québec. Il a très certainement raison de considérer, cependant, et c'est une évidence, que l'appareillage gouvernemental qui a poussé au Québec sur les compétences provinciales n'est pas pire (ou pas mieux) que celui de tout État contemporain. Il y a eu, en quelque sorte, une rencontre de fait *in the middle of the road* : l'élargissement général du rôle de l'État et le développement des responsabilités publiques concrètes depuis un siècle ont donné au Québec un gouvernement dont la taille et l'activisme sont comparables à ce qu'on observe dans les autres sociétés développées, pendant que la multiplication des interdépendances économiques et des capacités supranationales qui vont avec elles ont soumis les États souverains à des limitations qui ressemblent parfois à celles qui définissent une province. Pour quelqu'un qui ne s'intéresse qu'au fonctionnement et qui ne veut connaître la chose politique qu'en se basant sur du fonctionnement, peut-être ces deux évolutions reviennent-elles au même ; le problème, c'est simplement qu'on ne saisit pas cette convergence elle-même lorsqu'on applique à son résultat une

théorie qui retrouve ses fonctions et ses instances, par exemple, jusque dans les sociétés archaïques et aux yeux de laquelle l'État fonctionne, y compris en l'absence des institutions qui sont pour nous le signe ordinaire de son existence.⁷

Nous croyons plutôt que, s'il est possible aujourd'hui de parler de « l'État du Québec » sans tomber dans le ridicule, cela ne tient pas au fait que le Québec a accédé à un modèle intemporel de l'État, mais au fait que le rôle et la nature de l'État moderne se sont transformés en profondeur : même si le gouvernement de la province est maintenant presque équipé pour jouer ce nouveau rôle, le Québec n'a pas progressé d'un pas de plus vers ce qu'on entendait par État il n'y a pas cinquante ans. Bref, dans la mesure où la théorie générale de l'État qui nous occupe trouve à s'appliquer parfaitement à cet État du Québec, le contenu effectif de la théorie est ce que l'État est devenu récemment. Le résultat de ce quiproquo est de rendre insaisissable, à cause de la généralité présumée, le caractère particulier de ce qui se passe sous nos yeux ; à la limite, d'ailleurs, il ne se passe rien : nous assistons simplement à l'émergence d'un État, c'est-à-dire au déroulement d'un processus dont nous connaissons bien le terme. La théorie nous dit d'avance qu'il y aura des gouvernés et des gouvernants, des rapports réflexifs, réciproques ou unilatéraux entre et au sein de ces groupes, que ces rapports auront des formes *a priori* et qu'ils seront regroupés en douze fonctions distribuées en trois niveaux selon la série 2, 4, 6, que des seuils entre des niveaux seront franchis dans les deux sens et qu'au total, cela fera un gigantesque complexe de fonctionnement, de fonctionnement de l'État plus précisément. On nous annonce en quelque sorte que, quoiqu'il advienne, un vocabulaire est prêt à saisir le résultat et à le découper en sous-ensembles appropriés. Le défaut de l'anticipation que porte le lexique qui nous est proposé, c'est de refouler en dehors du champ de la vision les transformations substantielles de la chose dont le lexique suit les migrations : parce que ce lexique est effectivement « général », c'est-à-dire abstrait, formel, arbitraire et parfois trivial, l'État lui est toujours l'État ; dans deux mille ans, on pourra continuer à constater qu'il y a des niveaux, des seuils, des fonctions et des contrôles et laisser de côté le bouleversement des formes de la vie collective tant que ces bouleversements n'impliqueront pas la disparition des « niveaux ». Le seul changement que la théorie en question pourrait permettre d'enregistrer, c'est le retour au chaos pré Big Bang. En décrivant la structure de l'État en termes de fonctions, cette théorie peut s'accommoder de toutes les situations concrètes : si une tribu reconnaît une autorité suprême qui est elle-même placée sous la « protection » d'une force militaire extérieure dont le chef est réputé le vassal du Pape, on pourra dire que cette tribu est un État en trois niveaux et que

7. Cette absence des institutions devient alors « carences institutionnelles » ; voir : *Fonctionnement de l'État*, p. 30, note 47.

le niveau des superfonctions, stratifié en trois « paliers », a ses organes dispersés à gauche et à droite. En cherchant bien, on ne trouve plus que des États.

C'est une bonne chose que le vocabulaire courant ait une grande inertie et qu'il change moins vite que les réalités socio-politiques ; il agit ainsi à chaque moment comme point d'appui stable et fournit à l'enregistrement du changement un axe de continuité. Cependant, s'il est vrai que l'on est toujours obligé de tâtonner vers ce qui est nouveau dans les mots d'hier, cela n'est pas une raison pour renverser les rôles : en sciences sociales, la théorie reçoit son objet de la diversité et du changement et ce qui reste identique à soi-même est un résidu, heureusement impénétrable et scellé en tant que tel ; il peut seulement être progressivement arraché par le changement à l'évidence homogène de l'expérience commune. Il nous semble alors que l'effritement des États-nations et la prolifération des appareillages gouvernementaux que nous avons évoqués plus haut (en parlant de la *convergence* qui donne un contenu à la notion d'État du Québec) méritent d'être enregistrés par la théorie et qu'ils ne peuvent pas l'être par un modèle général qui fait de ces situations sa norme ; la nouveauté devient alors le *business as usual* de l'État tel qu'il a toujours été. Ce qui est faux. Les Québécois ne se sont pas simplement mis à pratiquer l'État ; ils se sont mis, avec un peu de retard, à pratiquer ce que devenait l'État dans les sociétés développées. Sont en jeu dans cette affaire des transformations qui débordent largement le *coming of age* du Québec, transformations que la théorie de Bergeron tend à oblitérer *précisément parce qu'elle comprend la situation actuelle comme simple manifestation des nécessités fonctionnelles qui, depuis toujours, président à l'émergence d'un État* (ce qui, au mieux, ne peut être vrai qu'en partie). La situation est donc paradoxale : la grille et la méthode fonctionnelles de Bergeron conviennent parfaitement à ce qu'il décrit, mais cette grille et cette méthode ne forment une théorie de l'État qu'au sens où la description d'une espèce est une théorie de l'évolution.

Le paradigme fonctionnel

Dans *Le Fonctionnement de l'État*, Bergeron a longuement discuté l'œuvre des classiques, celles de Locke et de Montesquieu, notamment, souvent pour solliciter leur appui ; nous verrons plus bas ce qu'il en est de cette filiation. Commençons par établir l'existence d'un lien de parenté qui, s'il n'est jamais discuté par Bergeron, n'en est pas moins beaucoup plus direct et beaucoup plus important que le précédent. Nous voulons parler, sociologie oblige, du lien entre la théorie fonctionnelle de Bergeron et le courant fonctionnaliste.

À la fin des années 1950, le domaine socio-politique québécois était propice aux fonctions : alors que germaisait l'idée d'une politique fonctionnelle, on réclamait à grands cris que prenne fin l'ère du bossisme municipal qui régnait à Québec afin que soit mise en place une véritable fonction publique, moderne et indépendante des politicailleries. Lorsqu'on voulait faire théorie de

systèmes d'action? L'administration monte alors en position d'*adaptation* puisque sa fonction est « d'aller puiser dans [les] systèmes extérieurs les diverses ressources dont le système a besoin », « à offrir en échange des produits qui proviennent du système lui-même », « à assurer que le système s'adapte à son environnement » et à adapter l'environnement à ses besoins, à le modifier, le contrôler et l'exploiter.¹⁰ La fonction de gouvernement, conformément aux primautés que Bergeron lui attribue, correspond évidemment au sous-système de la *poursuite des buts*, alors que la fonction de législation, système social de la gouverne où les conduites informelles de la politie deviennent des rôles, correspond au sous-système d'*intégration*. Le *maintien des modèles*, finalement, est assuré par la fonction de juridiction. Dans cette traduction, les deux fonctions d'exécution passent en position de *moyens* et les deux fonctions d'impération passent en position de *buts*; quant aux deux fonctions « à primordialité politique » (gouvernement et administration), elles sont davantage tournées vers l'*extérieur* que les deux fonctions à primordialité juridique (législation et juridiction) qui elles, naturellement, ont leurs principales contraintes à l'*intérieur*. Voilà pour le « noyau central de l'État ». Nous pouvons procéder de la même manière pour les deux autres niveaux.

	MOYENS	BUTS		EXÉCUTION	IMPÉRATION
EXTÉRIEUR	Adaptation	Poursuite des buts	POLITIQUE	Administration	Gouvernement
INTÉRIEUR	Latence	Intégration	JURIDIQUE	Juridiction	Législation

Paradigme fonctionnel du système de l'action.

Les fonctions du niveau de la gouverne.

La première chose à remarquer, à cette fin, c'est que selon l'auteur lui-même, les deux « superfonctions » n'ont en commun que le fait d'être « super » ; l'une (légitimation), tournée vers l'intérieur de l'État, concerne la structuration

10. Pour cette définition de l'adaptation, voir : Guy ROCHER, *Talcott Parsons et la sociologie américaine*, pp. 62 et 63. Plus simplement, l'adaptation désigne l'aspect le plus concret du rapport d'un système à son environnement, à la limite, le point de contact « physique ». Sur la genèse du paradigme des quatre fonctions, voir : Talcott PARSONS, *Social System and the Evolution of Action Theory*, pp. 22 à 76.

des différents niveaux de rôles et de contrôles, alors que l'autre (sécuration), tournée vers l'environnement, concerne les rapports de l'organisme politique, en tant que totalité, avec les autres organismes politiques :

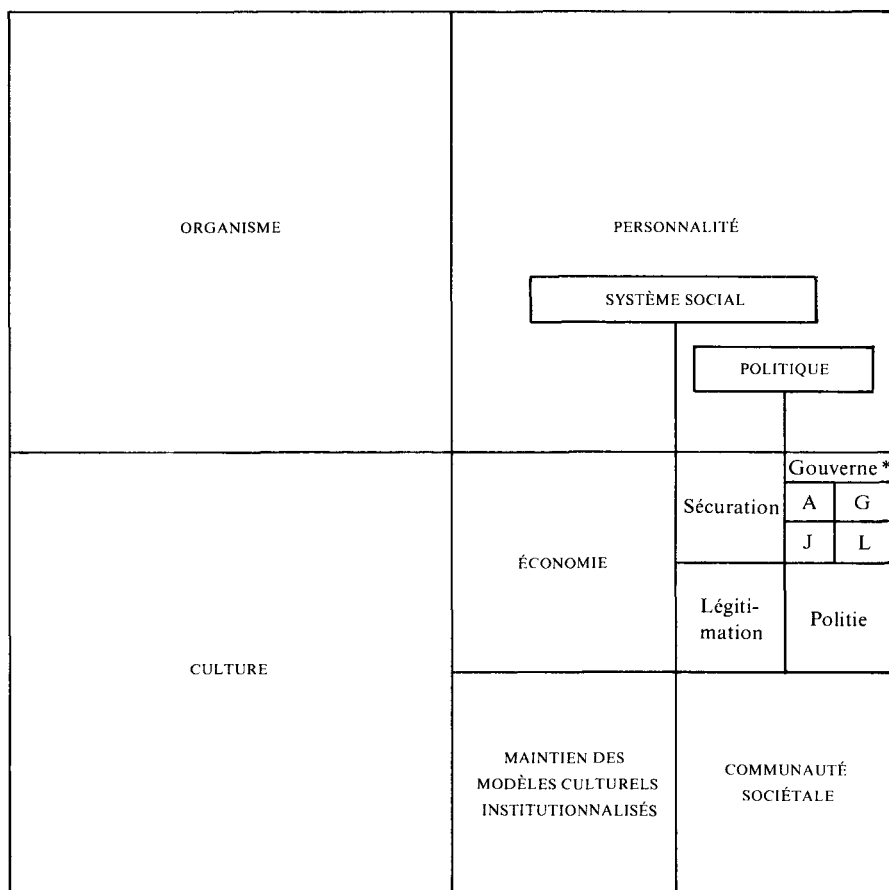
« La superfonction tournée par l'intérieur est la légitimation, qu'on peut définir comme l'ensemble des processus intégrateurs par lesquels une unité politique de base, comme l'État, manifeste à l'intérieur d'elle-même un comportement directeur qui, auprès de ses membres, la justifie dans la totalité de son être et lui permet de durer dans son milieu social. La superfonction tournée vers l'extérieur, la sécuration, se définit à son tour comme l'ensemble des processus auto-protecteurs par lesquels une unité de base comme l'État vise à affirmer et à assurer son existence individuée dans son environnement politique. »¹¹

L'asymétrie et la complémentarité des superfonctions par lesquelles l'État « dure dans son milieu social » et existe, « individué », dans son environnement politique, se manifeste aussi dans l'asymétrie de l'articulation des deux totalités que sont régime et polittie : la première est le cadre de la seconde, sa forme en quelque sorte, et non l'inverse.¹² Il est donc tout à fait conforme au schéma de Bergeron de distinguer les deux superfonctions selon l'opposition intérieur/extérieur et de visualiser respectivement comme *latence* et *adaptation* de l'organisme politique pris dans sa totalité les superfonctions de légitimation et de sécuration. Finalement, puisque *Nous*, avec *Eux* et *Lui*, sommes tous, par inclusion obligée, membres d'une polittie, cette dernière devient dans le paradigme des Quatre Fonctions le moment d'intégration de l'organisme étatique. En replaçant celui-ci dans le *frame of reference* de la théorie générale de l'action, on obtient le schéma ci-contre.

Ce n'est pas déshonorer la théorie fonctionnelle de l'État, on le voit, que de la traduire dans un fonctionnalisme plus général, avec lequel elle partage d'ailleurs un intérêt central pour le « fonctionnement » et une démarche formaliste. En méthode fonctionnelle, le caractère objectivement formel des sociétés modernes (la différenciation explicite des « fonctions », la hiérarchisation des « niveaux », le « formalisme » des sanctions, l'universalisme « abstrait » du droit, bref, l'institutionnalisation des pratiques de contrôle social) devient *formalisme* de la théorie générale : on identifie des fonctions, des processus, des buts, des niveaux, des nécessités, des rôles, des moyens, des contraintes, des places, des systèmes, des équilibres, des motivations et des éléments, et on postule que, si l'on parvient à parler de l'une ou l'autre dimension de la vie

11. *Pratique de l'État au Québec*, p. 201.

12. Par un autre biais, Bergeron se rapproche ainsi, après l'avoir rejetée, de l'opposition classique de la société civile et de l'État. (Voir, en particulier : *Fonctionnement de l'État*, pp. 127 ss.) La Figure 8 de la page 129 (la différence entre la croix s' et le cadre s'') illustre d'une autre manière l'asymétrie entre la dimension constitutive (et, à la limite, constitutionnelle) de la légitimation et la dimension performative (à la limite, positive) de la sécuration. Voir aussi, sur ce point, le schéma de la page 130 de *La gouverne politique*.



La théorie fonctionnelle de l'État replacée dans le paradigme fonctionnel du système de l'action.

- * A : Administration
 G : Gouvernement
 J : Juridiction
 L : Législation

sociale *au moyen* d'un cadre de référence *a priori* construit par assemblage de ces morceaux, c'est que ce cadre est une théorie générale. On se donne alors une conception de la théorie comme accessoire et on tombe fatalement sur le cas de ce chercheur qui, après avoir recueilli et compilé ses données, se cherche un « cadre théorique » pour formuler ses conclusions et uniformiser son vocabulaire : la première théorie lui dit que l'action du robinet a pour but de contrôler

la hauteur du flotteur au moyen du niveau d'eau, la deuxième lui dit que le niveau d'eau, transformé en information par l'élévation du flotteur, a pour fonction de fermer le robinet à point nommé et la troisième l'assure que le flotteur a intérêt à ce que le robinet entre en opération lorsque s'abaisse le niveau de liquidité qui le supporte. Entre de telles théories, il vaut mieux choisir au hasard car, tant que l'on ne demande pas à l'utilisateur ce qu'est le système dont on veut faire la théorie, le rôle de ses composantes doit demeurer un mystère. L'identification de fonctions (à partir d'organes ou de nécessités *a priori*), d'états d'équilibre et de processus finalisés (ou autrement orientés) demeure une opération abstraite tant que l'on n'a pas ouvert le système en direction d'intentions constitutives de ce système; du moins, il n'y a aucune raison pour que l'étude de l'activité pratique se contente du formalisme méthodologique de la science des systèmes physiques, comme on dit. La différenciation, par exemple, entre les « superfonctions » et les « infrafonctions » est, prise en elle-même, purement arbitraire et la hiérarchie des trois niveaux pourrait aussi bien être renversée : *contribuer* à élire un représentant, c'est voter pour la « polyarchie élective » et *se rebeller* contre une loi formellement valable, c'est s'opposer au principe de sa validité; dans la mesure où elles mettent inévitablement en jeu les cadres mêmes de l'État, les infrafonctions pourraient être visualisées en mode « super ». Inversement, la légitimation et la sécurisation sont la base et la condition de la gouverne et concernent l'identité de « l'entité collective » qui est en quête de sécurité, conformément à de communes conceptions de ce qui est légitime : les superfonctions sont donc « infra », c'est-à-dire inextricablement enracinées dans le social non politifié. En fait, chacun comprend que la hiérarchie du super et de l'infra fait référence à la hiérarchie explicite de l'État constitutionnel de droit et que la différenciation formelle, objective, de ces niveaux appartient à l'histoire de l'État moderne bien avant de devenir nécessité fonctionnelle selon une théorie générale de l'État. Que ceux qui participent de cette histoire trouvent alors, en accord avec la théorie, que la Constitution c'est du super et que le respect des obligations contractuelles c'est de l'infra, cela ne signifie pas que la théorie générale s'applique à ce cas particulier mais signifie plutôt que c'est ce cas particulier qui fournit à la théorie les formes qu'elle projette rétrospectivement (et d'une manière formaliste) sur les phénomènes qui l'intéressent.

Ainsi, redondante par rapport aux pratiques et aux idéologies modernes du pouvoir d'État, la théorie fonctionnelle de l'État est destinée à tourner sur une « coïncidence » historique, à inscrire *a priori* le donné dans le nécessaire et à saisir par avance le changement dans un formalisme qui en occulte la signification et la portée. Laissons ce dernier point pour la fin et considérons la coïncidence entre la théorie fonctionnelle et la conception utilitariste du pouvoir qui accompagne le développement de l'État constitutionnel de droit.

Les classiques, le Prince et la Loi

La théorie générale nous propose cette image de la gouverne centrale dans le bateau de l'État (qui est la politie type de notre époque), cette image des commandes et des machines qu'actionnent « ceux qui nous gardent » :

« Chacun des niveaux a autant d'importance théorique que les deux autres, les trois étant mutuellement indispensables au fonctionnement total de l'État. Mais un niveau doit être privilégié en méthode puisqu'il est central et déterminateur des autres. C'est celui des agents politiques qui décident pour l'ensemble de la population, dont les décisions sont prises par décrets et par lois, qui s'adjoignent d'autres agents pour les faire exécuter par avance ou pour rétablir la situation en cas de violation. Tous ces agents ou acteurs politiques qu'on appelle communément gouvernants et législateurs, administrateurs et juges, sont les responsables dans la cabine des commandes ou dans la chambre des machines de l'État. Ils ne *gouvernent* pas tous au sens fort du terme. Mais ils sont les indispensables rouages de son fonctionnement ou de son niveau immédiatement fonctionnel, bref de sa *gouverne*. Celle-ci se manifeste par l'exercice simultané de quatre "fonctions" centrales : de gouvernement et de législation, d'administration et de juridiction. »¹³

Voilà donc nos grands timoniers installés à la barre ; mais à la barre de quoi ? De la Société ? De l'État ? De la Politie ? De la Gouverne ? Du Gouvernement peut-être ? Peu importe ; du bateau, disons. Il faut un gouvernail à un bateau et il faut des agents pour le faire fonctionner. Mais peut-être les choses doivent-elles se dire dans l'autre sens : puisque l'existence des « gouvernants » n'est pas moins donnée à la science que les « entités collectives », peut-être serait-il préférable de dire qu'il faut un gouvernail aux gouvernants et un bateau au gouvernail. Le problème, en effet, c'est que l'histoire nous laisse voir les choses parfois dans un sens et parfois dans l'autre, et qu'il n'est pas facile de déterminer *a priori* si c'est la gouverne ou le bâtiment qui est fonctionnel : dans l'autocratie moscovite d'après Yvan III, nous dit Mousnier (dans un langage inadéquat, bien sûr), le tsar est propriétaire de l'État et la société est conçue comme étant au service de l'État. La période des guerres de succession et tous les brassages de peuples entre les lignées princières nous montrent des gouvernants qui se disputaient les gouvernés comme une ressource rare et, si nous

13. *Pratique de l'État au Québec*, p. 12. Ce serait le lieu de discuter l'involution, fatale à notre avis, du vocabulaire de notre auteur ; nous ne pouvons que la mentionner. La politie est définie : « l'entité collective politiquement organisée », alors que l'État, « comme catégorie historique, est la politie type de notre époque ». (Voir, par exemple : *La gouverne politique*, p. 251.) Cette entité collective politiquement organisée, c'est-à-dire cette politie, c'est-à-dire, à notre époque, cet État, « peut être visualisée en trois niveaux analytiques [...] articulés hiérarchiquement », « mutuellement indispensables au fonctionnement total de l'État » : le régime, la gouverne et la politie. (Voir, par exemple : *Pratique de l'État au Québec*, p. 12.) Mine de rien, nous avons donc affaire ici à deux polities : la Politie avec un grand P, dont le type aujourd'hui est l'État, et la petite politie, niveau infrafonctionnel de l'État, c'est-à-dire de la Politie type de notre époque. Comment un auteur, qui a à son crédit tant de néologismes, peut-il manquer de mots et dire que la politie est un niveau d'un type de politie ?

voyons les frontières fluctuer au fil des siècles, c'est surtout au gré de la fortune militaire de gouvernants auxquels cela ferait une belle jambe posthume, mais rien de plus, si nous leur imputons aujourd'hui l'irrépressible désir d'être fonctionnels pour le plus grand nombre possible d'infrafonctionnaires. Dans l'autre sens, nous voyons ailleurs des peuples se donner des principes de gouvernement, comme on disait, et proclamer la souveraineté populaire (ou parlementaire) au terme de quelque rébellion dirigée contre l'absolutisme; ou encore, nous voyons des Anglais importer chez eux une lignée d'ex-gouvernants pour la mettre à la solde de la nation, en position superfonctionnelle; parfois, même, nous voyons des gouvernants accéder aux « fonctions » suprêmes, puis devoir y renoncer une fois leur temps fait. Nous voyons, bref, quelques siècles de luttes sociales se résoudre temporairement en de précaires échafaudages « juridico-idéologiques », qui visaient explicitement à limiter les prérogatives et les capacités personnelles des gouvernants et à mettre l'exercice du pouvoir d'État au service des fins privées, c'est-à-dire bourgeoises. Et nous voyons cela parce que ces luttes se sont accompagnées d'intenses discussions sur la nature du pouvoir et sur les fonctions de l'État, discussions qui ont contribué à expliciter les enjeux et à orienter les revendications autant qu'à inspirer des Constitutions; tant et si bien, d'ailleurs, que l'on peut voir alors des guerres civiles tourner sur des questions de principes et des groupes sociaux braqués sur des virgules au nom de la Raison.¹⁴ Alors, et alors seulement, nous pouvons

14. Nous avons connu récemment, en version *pee wee*, un tel *dead lock* sur les principes fondateurs : lorsque P.-E. Trudeau, sur les traces de Solon, entreprit de donner une Constitution au Canada, il le fit, on s'en souvient, devant un public hébété qui regardait passer le train, et à la barbe de provinciaux affairés dans le wagon des petites écritures à évaluer la cargaison de « *bake* ». Les choses se corsèrent lorsque ce ventriloque, qui ne manquait pas de souffle, décida de faire parler le Sujet absent du nouvel ordre en gestation, afin d'orner le Canada Bill d'un préambule. S'il lui faisait dire : « Le peuple canadien réuni devant l'Être suprême proclame... etc. », on se scandalisait de Terre-Neuve à Vancouver et, du peuple britannique jusqu'aux peuples autochtones en passant par les deux peuples fondateurs, il ne s'en trouvait aucun pour vouloir renoncer, au profit de ce « peuple canadien » sans qualité, à sa particularité intime (source de ses « droits », remparts élevés contre les « autres », assise de ses crédits, fondement de ses revendications et garantie des gains à venir) ; s'il le faisait s'exclamer : « La nation canadienne proclame solennellement... », alors, même les supporteurs québécois du grand ventriloque menaçaient de reprendre la parole, car, tout fédéralistes qu'ils fussent, ils n'en étaient pas moins féroce­ment nationalistes, c'est-à-dire attachés comme à un bloc de ciment au pacte des deux nations et au droit de veto. On était donc à court d'un mot. Or, c'est Bergeron qui eut le dernier mot dans cet épisode sans issue, lorsqu'il proposa de rédiger le préambule au nom des « citoyens canadiens ». L'humour de cette proposition n'a pas été apprécié à sa juste valeur, car il fallut s'empêcher de rigoler lorsque des parlementaires la prirent au sérieux. Car enfin, qu'est-ce que le préambule d'une constitution ? Habituellement, à tout le moins, on a affaire à un Sujet historique qui prend la parole devant Dieu et devant les hommes, qui s'identifie et qui, par un acte de parole, justement (comme on dit : je jure), annonce qu'il quitte le plan de l'existence simplement naturelle, irréfléchie, factuelle, pour devenir un être de droit, bref, qu'il quitte, comme on dit à la Sorbonne, le plan de la *societas* pour se reconstituer comme *civitas*. Cela exige que soit rendue explicite la norme de son existence par rapport aux autres Sujets de cet ordre et que soient posées au-dessus des membres de cette société désormais civile les exigences

parler de « gouverne fonctionnelle », parce que c'est là ce qui était visé objectivement, et, par extension, d'un État de type fonctionnel, quitte à laisser de côté la « polittie » type de cet État, la nation (dont Bergeron ne dit pas un traître mot dans toute son œuvre, ayant plutôt silencieusement dédoublé la polittie en « niveau de l'État » et en « entité collective » dont l'État est un type). On a beau jeu, alors, de se trouver des ancêtres « fonctionnalistes » en Locke et en Montesquieu, même si cela consiste à transformer la formulation la plus cohérente et la plus efficace de l'idéologie bourgeoise en anticipation géniale de la théorie de l'État. L'avantage qu'il y a à procéder ainsi, c'est que la théorie en question sera mystérieusement adaptée à son objet et qu'elle le restera tant que celui-ci appartiendra à l'histoire ouverte par l'État constitutionnel de droit.

Le danger de la procédure, cependant, c'est de faire d'une « formule » historique (claire dans son intention mais dont la pratique est toute en transformations internes, en glissements et en ambiguïtés) une indépassable nécessité et de brouiller le sens des transformations contemporaines en embrouillant l'origine historique de la « gouverne fonctionnelle » : on prend alors la genèse de la chose pour la découverte de la vérité (voir le cas patent d'une certaine science économique) et on fait rentrer de force ses transformations effectives dans le cadre de cette vérité (voir la même).

Lorsqu'on nous dit que le grand mérite de Locke et de Montesquieu c'est de s'être intéressés au fonctionnement concret du noyau fonctionnel de l'État, cela peut toujours être accepté au sens très général indiqué plus haut, même si cela a le défaut de faire passer pour découverte des faits ce qui avait encore le caractère d'un programme et d'une critique. Ce programme et cette critique, comme on le sait, se donnent la forme d'une déduction rationnelle à partir d'évidences premières : au début, il y a l'Homme (entendez : l'individu), sujet de la raison ; guidé par l'intérêt d'abord, il passe de l'état de nature à l'état de société au moyen d'un pacte conclu avec ceux qu'il reconnaît pour ses semblables ; ce pacte instaure un monopole de la contrainte en vue de la mettre au service de la sécurité, de la propriété ou de la liberté (selon les versions) des protagonistes. Au-delà des usurpations de fait, la raison nous fournit ainsi la norme universelle du pouvoir et, à mesure que les lumières de la raison se diffusent dans les peuples, cette norme se réalise, car elle devient le but de leurs luttes ; l'Histoire est le mouvement des faits vers la norme, la réalisation de la raison dans le monde. Il est donc possible de juger les situations empiriques à l'aune de cette norme et de mesurer le chemin parcouru sur la voie de la raison.

(« transcendantales ») auxquelles ils seront asservis et dont ils devront se déclarer les « sujets » afin d'être les dignes citoyens de ce tout. Identifier le Sujet naturel se constituant en sujet de droit par : « nous, les citoyens canadiens... », c'était donc admettre que le gros de l'opération avait déjà eu lieu et que les talents du ventriloque se manifestaient *post festum* ; il préféra se taire et redevint pratique : la guerre des principes était terminée et on retournait en coulisses, où, c'est classique, opère le destin.

Et que voyons-nous alors ? Que les princes peuvent être bons mais qu'il arrive que cela ne suffise pas ; que les protagonistes du pacte leur imposent des conseils, des parlements élus, des parlements souverains ou même interviennent directement pour veiller toujours mieux à ce que le prince ne sorte pas des limites de ses fonctions ; que, si le pouvoir est légitime seulement lorsqu'il est conforme aux fins pour lesquelles il fut institué, il ne reste conforme que s'il est constitutivement limité. C'est ici que prend place la réflexion sur la division des pouvoirs, ce qui est pour Bergeron l'esquisse d'une théorie du fonctionnement de l'État.¹⁵ Ici prend place également un contresens dans l'interprétation des classiques, qui est exactement symétrique au contresens contemporain de la théorie fonctionnelle. Il est clair que les classiques, en effet (et très certainement Locke dans le *Deuxième traité* et Montesquieu dans le chapitre VI du livre XI de *L'esprit des lois*), placent le « législatif » au cœur de leur réflexion et que « l'exécutif », dans la mesure où il n'a pas à être fondé, développé ou justifié, est pensé par eux sur le mode négatif : c'est ce qui peut et doit être laissé au prince, soit comme discrétion pour parer à « l'urgent et à l'imprévu », soit comme prestige et comme prérogative vis-à-vis de l'étranger, soit comme capacité d'agir dans les domaines laissés à découvert par la loi, etc. Il n'y a bien sûr aucune nouveauté dans cet accent sur le « législatif » : l'affaire de la bourgeoisie a toujours été de limiter l'arbitraire pour protéger ses affaires et d'arrêter les rois au seuil des fins privées au moyen de la loi. Chez Locke, et encore plus chez Montesquieu où elle devient un épouvantable salmigondis, il y a en conséquence un seul objectif dans la théorie des trois pouvoirs : séparer le Prince de la Loi. Le reste est secondaire et, le plus souvent, confus.

Mais voilà que Bergeron s'autorise de ces confusions pour faire découvrir les quatre fonctions qui se cachent dans les trois pouvoirs à ceux-là qu'il appelle les deux premiers théoriciens politiques fonctionnalistes. Comme ils se sont penchés sur le fonctionnement de l'État, dit-il, ils n'ont pas pu manquer de voir, par delà la confusion des organes, les quatre fonctions qui forment ce fonctionnement ; mieux, même s'ils n'avaient pas sous les yeux le spectacle d'une administration développée — pour la monarchie française, l'affirmation semble étrange — ils n'en ont pas moins identifié cette fonction lorsqu'ils ont parlé de « l'exécution de la résolution publique » ; mieux encore, « la nature des choses », comme dit Montesquieu, les a obligés à reconnaître la « primauté fonctionnelle » de la fonction de gouvernement sur la fonction de législation :

« Il ne faut pas poser cette primauté fonctionnelle $G \rightarrow L$ comme un phénomène récent, qui aurait pu ne pas être. Cette primauté a toujours existé. Elle tient à la "nature des choses" politiques du niveau fonctionnel. »¹⁶

15. Voir : *Fonctionnement de l'État*, chapitre IV, pp. 144–191 notamment.

16. *Fonctionnement de l'État*, p. 309.

Trouver que Locke et Montesquieu ont confondu dans l'exécutif la simple application de la loi (« exécution pure » que Bergeron appelle administration) et de l'*impération*, cela est un peu évident puisqu'ils se contentaient de séparer le législatif de l'exécutif, sans faire du législatif le lieu du commandement : ils laissaient l'armée aux généraux, la politique extérieure au prince et, à l'exécutif en général, diverses prérogatives, discrétions et résidus. Mais une chose est certaine, c'est que leur conception « instrumentaliste » de l'État (par rapport à l'autonomie de la « société civile ») se reproduisait dans la norme qu'ils dictaient à son fonctionnement lorsqu'ils faisaient de l'exécutif (aussi équipé que l'on voudra pour réagir promptement ou pour agir seul dans des domaines délimités : discrétion et non arbitraire) l'*instrument* du législatif. Il ne faut pas confondre les genres.¹⁷ Affirmer qu'il est possible d'embarquer Locke et Montesquieu dans le bateau du fonctionnalisme où la nature des choses accorde de toute éternité une primauté au gouvernement sur la législature (au plan de l'impération), c'est commettre un gigantesque contresens historique, si on veut leur faire dire par ce moyen que le législatif est l'instrument de l'exécutif, et c'est proférer une banalité de même format si l'on veut simplement souligner que c'est un « fonctionnaire » (et rarement un législateur) qui dit : « circulez », « payez vos impôts » ou « enrôlez-vous ». Dans la théorie classique de la séparation des pouvoirs, c'est du déplacement de l'*imperium* en direction du droit conçu comme « résolution publique » qu'il est question, et pas encore de son effritement par « fonctionnalisation » multilatérale dans une gouverne adaptative, réactive et « décisionnelle ». « Il est ridicule d'imaginer, dit Locke, qu'un pouvoir qui n'est pas le *pouvoir suprême* dans la société puisse donner des ordres à quiconque et avoir le dernier mot. » Comme c'est du législatif qu'il est question, il est clair que l'on doit chercher ailleurs la découverte de la nécessité fonctionnelle qui accorde à la fonction de gouvernement sa primauté au plan de l'impération. Pour ce qui est de faire découvrir à Locke et à Montesquieu la fonction d'administration à une époque où elle était présumément « rudimentaire », il faudrait au moins savoir s'arrêter et ne pas supposer en plus qu'ils surent néanmoins la définir lorsqu'ils parlèrent « d'exécuter la résolution publique ».¹⁸

17. Quelques rappels, au cas où... : « La grande fin que les hommes poursuivent quand ils entrent en société, c'est jouir de leur propriété paisiblement et sans danger ; l'instrument et les moyens principaux dont ils se servent sont les lois établies dans cette société [...]. Dans une société politique organisée [...] il ne peut exister qu'un *seul pouvoir suprême*, le *pouvoir législatif*, auquel tous les autres sont subordonnés et doivent l'être... Quand le *pouvoir législatif* a chargé quelqu'un d'autre de l'*exécution* des lois qu'il fait, il garde le pouvoir de s'en ressaisir en cas de besoin et de sanctionner par un châtiment les méfaits d'une administration illégale. Il en va de même du pouvoir *fédératif*, car il sert, à côté du pouvoir exécutif, d'*auxiliaire* et de *subordonné du pouvoir législatif* [...]. » (LOCKE, *Deuxième traité du gouvernement civil*, Paris, Vrin, 1967, pp. 150, 161 et 163.) Comme anticipation des nécessités fonctionnelles, on ne fait pas pire.

18. *Fonctionnement de l'État*, p. 172.

TRILOGIE CLASSIQUE	Exécutif	Juridique	Législatif
LOCKE, I	Exécuter les lois	Juger	Légiférer
MONTESQUIEU, I	Exécuter la résolution publique	Juger les crimes	Faire les lois
LOCKE, II	Fédératif (agir en tant qu'État vis-à-vis de l'extérieur; domaine de la prérogative)	Exécutif (faire exécuter les lois; juger et punir)	Législatif
MONTESQUIEU, II	La puissance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens	La puissance exécutive des choses qui dépendent du droit civil	La puissance législative
MONTESQUIEU, III	La puissance exécutrice		* Nobles ** Peuple
LOCKE, SELON BERGERON	Fédératif	Exécuter les lois	Juger Légiférer
MONTESQUIEU, SELON BERGERON	La puissance exécutive	Exécuter la résolution publique	Juger Légiférer
BERGERON	Gouvernement	Administration	Juridiction Législation

Les trois pouvoirs et les quatre fonctions.

* La puissance législative du corps des nobles : empêcher.

** La puissance législative des représentants du peuple : statuer.

Le renversement de la primauté

La mésinterprétation des premiers « fonctionnalistes » est en définitive une interprétation rétrospective de l'État moderne figée en théorie. Le point de départ de Bergeron, c'est la pratique keynésienne des gouvernements d'après la seconde guerre mondiale, projetée, à travers Locke et Montesquieu, sur l'État libéral classique. Il abolit de cette manière l'histoire qui aboutit à son point de départ et peut recevoir toutes les analyses des transformations internes de l'État

d'un magistral : il ne s'est rien passé. Pour rester dans le domaine « primautaire » évoqué plus haut, voyons de quelle manière les tentatives de comprendre ce qui se passe sont évaluées par la théorie de ce qui ne change pas :

« On ne reprendra pas le thème éculé du "déclin des Parlements". D'autres lamentos, du genre de l'invasion d'une techno-bureaucratie plus ou moins irresponsable ou du caractère ingouvernable de l'État de Bien-être, font plus aisément recette ces années-ci. En ce propos liminaire, on insistera plutôt sur le caractère de nécessité fonctionnelle des parlements, dès lors que la *confection des lois sera toujours indispensable à la dynamisation de la gouverne par d'autres moyens que les décisions propres au processus gouvernemental*. Que l'activité parlementaire laisse voir des conduites de relâchement ou de dramatisation, également superflue, n'atténue pas la portée de principe de la loi comme "expression de la volonté générale" selon la formule de Rousseau, ou de cette "disposition permanente, uniforme et universelle", selon la définition de Blackstone. Mais on enregistrera également la grande lenteur du processus législatif dont le produit, la loi, "court après les situations, essoufflant le Parlement qui doit faire sans cesse des lois nouvelles dont beaucoup sont démodées avant que d'être mises en vigueur" (Bertrand de Jouvenel). »¹⁹

Nous voici donc transportés dans un monde où la loi, produit parmi d'autres produits, se démode aussi vite que le reste et où les parlements, moyens parmi d'autres moyens, se relâchent et dramatisent en vain ; le « processus gouvernemental », cependant, indispensablement dynamisé de babord et de tribord, impère au fil des nécessités de la gouverne dans le bateau de l'État. Au loin les sirènes se lamentent et rêvent de techno-bureaucrates menaçants ; le bateau passe, fort de ses quelques millions de dispositions permanentes : *business as usual*.

Évidemment que dans un monde où tout va plus vite, la primauté du gouvernement s'affirme quelque peu ; mais cela est normal et conforme à la théorie : « La fonction gouvernementale tient un rôle général d'animation, d'orientation et de direction des autres fonctions... »²⁰ C'est dans Montesquieu. « Selon un mode collégial, donc restreint, et dans les huis clos, l'organe gouvernemental (le Conseil des ministres) adopte les politiques générales, les stratégies d'ensemble, se met en position de riposte au surgissement continu des problèmes, répond à toutes espèces d'urgence de la vie sociétale. »²¹ C'est dans Locke. Et si le Conseil des ministres est en quelque sorte « la gouverne de la gouverne »,²² alors on peut dire que le Conseil du trésor, c'est la gouverne de la gouverne,²³ elle-même gouvernée par le premier gouvernant. Tout va bien, tout est dynamisé comme il convient : le gouvernement amorce,

19. *Pratique de l'État au Québec*, p. 269. Nous soulignons.

20. *Id.*, p. 254.

21. *Ibid.*

22. *Ibid.*

23. *Id.*, p. 260.

stimule, provoque et... gouverne la production de « dispositions permanentes », décide, décrète et réglemente lorsque le bateau de l'État est en danger ou que le contrat d'un occasionnel doit être renouvelé avant cinq heures, dirige l'administration si c'est possible et prend des précautions avec les juges ; le tout au gré de la vie sociétale. On rêve. Rien de neuf sous le soleil, bref, et rien de bien intéressant non plus : les fonctionnaires du niveau fonctionnel font leur possible.

Mais tout le monde se rend compte que la théorie risque de nous faire manquer le bateau et que ce qui s'achève sous nos yeux, à toute vitesse, c'est l'éparpillement du pouvoir d'État dans une « administration en miettes » et que le renversement de la primauté traditionnelle du législatif est le meilleur indicateur de ce processus. Ce mouvement de renversement, lent d'abord, est pratiquement contemporain de la souveraineté des parlements et de la suprématie du législatif, parce que le capital et l'industrie multiplièrent, dès ce moment et au-delà de toutes les prévisions, les occasions d'intervention « nécessaires » dans la vie « sociétale ». Les « dispositions » permanentes, uniformes et universelles de la propriété et du contrat produisirent des imprévus et des urgences à la tonne et le législateur dut bientôt remettre sur le métier son ouvrage afin d'édicter des dispositions permanentes sur la crotte de cheval, fut-elle d'origine privée. On avait cru que le peuple énoncerait « une fois comme pour toutes » la liberté et la propriété et que le prince n'aurait rien d'autre à faire (et le droit de ne rien faire d'autre) que d'exécuter cette résolution publique : une *sinécure*. (Pour la guerre, il pourrait « répondre à l'urgence » mais pour le nerf de la guerre, il reviendrait devant le peuple.) On avait cru que limiter le pouvoir du prince, c'était le borner à l'exécution de la loi mais on découvrait qu'on ne finissait plus de faire celle-ci. Bref, on libérait une fois pour toutes les « forces » du marché et on abordait la révolution industrielle avec des dispositions permanentes ; tout un équipement. L'État libéral, rationnel, « instrumental » et minimal a donc été pendant longtemps un désir, une anticipation pleine de bonne volonté, un vœu pieux et une stratégie de mobilisation mais il commença à devenir un souvenir nostalgique le jour de sa « constitution » : souvenir du temps où l'État se contentait d'instituer les capacités privées et où le gouvernement se limitait à sanctionner les obligations contractuelles. Entre les deux, il nous en est resté le pouvoir suprême de faire la loi « par le peuple et pour le peuple » et il n'y a jamais manqué de lois à faire parce qu'il fallait, comme on a dit, rendre le mode de production du profit compatible avec la reproduction de la société ; pas une mince affaire en l'occurrence, et il a suffi de deux cents ans pour user la loi à cette tâche. Car non seulement découvrit-on sur le tas que le capitalisme n'avait pas d'affinités naturelles avec la vie collective mais encore fallut-il constater au XX^e siècle qu'il pouvait cesser d'en avoir avec lui-même lorsqu'on le civilisait trop bruyamment. Aux interventions « classiques » (le prix du pain, l'âge des enfants dans les moulins) et néo-classiques (laisser le marché produire l'abondance d'épingles mais stabiliser le

revenu du facteur travail par des lois et des assurances), il fallait maintenant ajouter des interventions résolument macroéconomiques et prendre à la charge de l'État le fonctionnement d'ensemble du marché (qui donnait des signes de ne plus maximiser le revenu « agrégé »); encore une grosse affaire pour la loi. Responsable de la croissance du P.N.B., le gouvernement manipulerait dorénavant les variables qui définissent un état du marché pour inciter les forces (dites par habitude : du marché) à forcer dans le bon sens. On entrait dans l'ère des « expectations » rationnelles (dans quel sens le gouvernement, qui a des objectifs et les poursuit rationnellement, va-t-il jouer avec la fiscalité?), et expectations il y eut : comme on proclamait que le gouvernement allait piloter les tendances économiques, en effet, chacun s'attendit à ce qu'il pilote la société d'abondance dans sa direction. Bref, en prenant le « mécanisme du marché » en défaut du côté de la production (et non plus seulement du côté de la « distribution »; voir Stuart Mills), on achevait de dé-légitimer ses résultats naturels. C'était le retour à « l'économie politique », version détaillée. Chaque innovation légale ou réglementaire ayant en vue la gestion de la demande solvable attirait vers l'État une nouvelle ration de demandes insolubles, car à mesure que la gestion économique descendait dans l'enfer du détail, les automatismes (sacro-saints) d'allocation de revenus aux facteurs s'usaient; s'usaient avec eux la force et l'autorité du « jugement de valeur » que profère le marché à la face des efforts et des compétences dont il règle l'allocation. Un processus de « politification » de cette envergure ne laissait pas de transformer la nature de la loi.

Et cela nous ramène à la gouverne où l'on découvre alors que le pain gras de la gestion macroéconomique est rance; où l'on découvre que, passé un certain seuil, les mesures supplétives, incitatives, correctrices et régulatrices s'annulent entre elles, embrouillent les objectifs et n'alimentent plus que la demande d'interventions; où l'on découvre que le parlement s'essouffle et se relâche pendant que les décisions gouvernementales (et administratives) prennent la relève de la loi qui ne suit plus le rythme. À mesure que se développent les compétences de fait de l'État et que se multiplient ses responsabilités, « l'appareil » se ramifie : pour agir partout, il faudrait tout connaître et pour connaître il faut consulter, solliciter la participation du milieu et ouvrir la porte de l'appareil aux intervenants; il faut éviter de heurter les susceptibilités et de provoquer les groupes capables de mobilisation et de résistance; il faut associer les intérêts touchés aux objectifs poursuivis et inviter les centres de décision privés à se plier aux contraintes gouvernementales en échange d'une voix au chapitre. Sollicités dans toutes les directions à la fois, les gouvernants s'impatientent de la lenteur législative et les innovations qui renvoient le détail de la « production » de normes aux administrations se frayent leur voie. À toutes fins pratiques, le parlement est devenu l'instrument auquel l'exécutif doit recourir pour produire les lois que commande son action : la loi

devient l'instrument de son exécution.²⁴ Aux lamentos sur le déclin des parlements, il faut donc ajouter les lamentos sur la crise de la représentation politique : voilà une assemblée de législateurs qui se donnent en spectacle dans l'exercice de leurs fonctions ; celles-ci consistent à recevoir les commandes de produits législatifs qui leur sont apportées par l'exécutif et à livrer la marchandise aux administrations. Quand ils retournent dans leur village, ils parlent des lumières de rue devant l'assemblée des Chevaliers de Colomb. Ce que l'exécutif arrache au législatif, il l'éparpille dans l'administration qui, elle, se peuple de représentants du milieu et intègre tous les intérêts, toutes les identités et toutes les urgences sectorielles en en faisant des éléments du système. La représentation politique a changé de bord et elle s'exerce maintenant régulièrement dans le cadre du fonctionnement exécutif de l'État. Conseils, régies, offices, commissions, secrétariats, bureaux, sociétés et sommets, les mini-centres de rétroaction et de décision prolifèrent au fil de la demande pendant que les ministères passent leur vie en réorganisations afin de mieux vendre leurs programmes à leurs clientèles et préserver leur part des crédits : c'est l'univers du *small deal*, de la chasse à l'interlocuteur valable et du rapport de force circonstancié. S'épater des « décisions » de la gouverne de la gouverne et se faire sentencieux lorsqu'il est question de la nécessaire primauté fonctionnelle de la fonction du gouvernement sur la fonction de législation, c'est voir le grain de sable sur la plage, car pendant que le Conseil des ministres tourne à l'invective personnelle et aux alliances flottantes dans la guerre pour des crédits, il faut, au service des auxiliaires domestiques du C.S.S., décider si une femme obèse a *droit* aux services d'une ménagère pour laver le bain de son fils de vingt-neuf ans.

La gouverne ou le thermostat ?

En même temps que s'achève l'inversion du rapport instrumental entre la législature et le gouvernement et que la représentation politique se déplace vers l'appareil, ce dernier échappe aux gouvernants. Toute affairée à répondre à ce qui vient d'en bas ainsi qu'à ce qui vient d'elle-même, l'administration ne répond plus à ce qui vient d'en haut pour la bonne raison, d'ailleurs, qu'il ne vient plus rien. Il y a eu, pour faire un pléonasme, cybernétisation de la « gouverne », c'est-à-dire cybernétisation de la société. Non seulement, en effet, la « représentation » politique a-t-elle changé de niveau, mais elle est en voie de

24. C'est pour cette raison qu'il est maintenant possible de concevoir la loi comme étant la méthode qu'utilise le gouvernement pour *attribuer* des ressources, des contrôles et des statuts à des acteurs, gouvernementaux ou privés. On voit alors, même sur de courtes périodes, que cette attribution de « capacités » différentielles concerne de plus en plus les « statuts » et que la prolifération de centres de décision privés capables d'imposer effectivement leur empire à des publics captifs dispersés dans une myriade de micro-secteurs de la vie sociale tend à être sanctionnée à mesure par des attributions statutaires qui, dans l'autre sens, privatise la puissance publique. Voir, par exemple : Vincent LEMIEUX, « Les lois du premier gouvernement Lévesque », *Recherches sociographiques*, XXV, 1, 1984 : 23-41.

changer de sens : à mesure que s'affirme la présence virtuelle des milieux dans l'appareil, c'est l'État qui tend à être « représenté » par morceaux dans tous les secteurs de la société. Cette inversion se manifeste par la multiplication des « identités » verticales, administratives ou statistiques (les jeunes, les vieux, les travailleurs du privé, les miuflés, les bénévoles du loisir, les investisseurs, etc.), par la parcellisation des militantismes et la disparition des enjeux politiques « nationaux ». Les élections n'intéressent plus que les nostalgiques (ou deviennent le tribunal de dernière instance des citoyens en haillons) mais chacun milite pour que la loi donne un statut administratif à sa « table » *ad hoc* de concertation sectorielle (ou du moins que ses membres soient appelés sur un conseil).

Il est opportun de noter ici, surtout que cela semble avoir échappé à Bergeron, que le techno-bureaucrate n'est pas redouté en tant qu'autocrate sanguinaire mais en tant que signe du recul des dispositions permanentes et universelles de la résolution publique au profit d'une poussière de centres de décision en adaptation réciproque, recul qui équivaut à remplacer l'emprise de droit par l'emprise de fait et à « privatiser » par morceau le pouvoir d'État. Tout prend la forme de la « force des choses » et le remplacement de la suprématie de la Loi par ce système de procédures gouvernétiques ex-centrées condamne par avance la formation de toute « volonté générale » ; en devenant l'accessoire du nouveau système, le « produit » législatif perd toute relation avec une telle volonté et le contrôle *a priori* par la loi commune est remplacé par la vérification *a posteriori* du degré de satisfaction des diverses catégories d'administrés, d'assistés et de subventionnés, tous plus ou moins « représentés » dans le système de leur servitude réciproque. Les partis politiques, en conséquence, n'ont plus de politiques à proposer et pour rallier le plus grand nombre possible de clientèles, ils doivent s'en remettre au « style » et à de vagues stratégies d'adaptation au « monde actuel ». LA gouverne ? C'est pompeux et flatteur pour les « fonctionnaires » mais, nonobstant LA théorie, ce n'est pas exact : thermostat serait plus juste.

Restent les lamentos sur « l'ingouvernabilité » ; encore une lubie ? Car, enfin, tout ne fonctionne-t-il pas à merveille ? Il s'agit là, en effet, d'une lubie de « gouvernant » et elle tient au fait que ce qui est gagné par l'exécutif est perdu dans les rets de l'administration à mesure que la participation administrative et consultative s'élargit et que tous les petits centres de décision de la « Fonction publique » s'accouplent à leurs vis-à-vis privés ou agissent en fonction d'eux. C'est donc à cette lubie que nous devons le fait que, depuis vingt ans au Québec, par exemple, toutes les grandes idées qui ont agité l'administration publique avaient pour but d'assurer aux gouvernants une emprise sur l'appareil qu'ils s'imaginaient devoir diriger. Nous avons d'abord eu le Plan, selon lequel la modernisation de la société par l'État exige que soit dressé le menu des tâches à accomplir afin de coordonner autour d'elles la production législative, l'action

des ministères et la bonne volonté des milieux. Le Plan pour 1964 sera prêt l'an prochain. Ensuite, on est revenu sur la terre et on a essayé de prendre le contrôle des programmes, des directions, des services et des bureaux en regroupant le tout sous des missions, en donnant des priorités aux missions, en soumettant ces priorités aux *wise kids* de l'analyse des systèmes et en « budgétisant » les morceaux de l'appareil selon les résultats de la science ; cela nous a valu l'échec du système de planification et de budgétisation des programmes. Devant cet échec, les péquistes ont privilégié l'approche « humaine » des super-ministres et des comités interministériels ; quand l'approche humaine s'est mise à produire des jalousies humaines et que les super-ministres sont descendus dans des ministères ordinaires pour appliquer leur Livre blanc, nous sommes revenus à la case de départ, pendant que l'appareil continuait à proliférer au gré de ses tendances naturelles, obligeant les ministres à se « bulldozer » à qui mieux mieux. La dernière grande idée à avoir été mise au service de l'ordre et de la « gouvernabilité » de l'administration publique fut importée elle aussi des États-Unis. Prenant prétexte de la nécessité de *contrôler* le déficit budgétaire, elle consiste en l'instauration d'un tribunal suprême de la Finance où comparaissent les offices, les services et les ministères en quête d'un accroissement de leurs crédits : c'est la méthode Stockman. L'avantage de ce tribunal d'inquisition, c'est de reproduire au sein de l'appareil le sentiment d'un jeu à somme nulle (ce que X obtient est perdu par Y) et d'exposer chaque seigneur qui agrandit son fief administratif à la critique et à la vindicte de tous les autres. On assure ainsi la représentation du tout (de son unité, de ses contraintes) dans chacune de ses parties et on les réunit dans la concurrence autour de l'assiette au beurre. La tentative de contrôler l'administration devient « abstraite » dans son objet (contrôle financier de la croissance des services) et conflictuelle dans sa forme ; de plus, en s'appliquant jusque dans le « noyau central » de la gouverne, elle le divise contre lui-même. Les priorités sont un souvenir, « l'équipe » ministérielle aussi. Il n'y a plus que des fonctionnaires convaincus qu'ils peuvent rendre de grands services au parti, au gouvernement ou à la population et qui militent chacun dans son coin pour le développement de ses programmes ; lorsqu'ils ne peuvent pas compter sur leurs clientèles pour faire du bruit dans les médias, ils font de la publicité. Au bout du compte, le contrôle par la « fonction de gouvernement » de la « fonction d'administration » (que Bergeron suppose affairée à exécuter les « résolutions » de la « volonté générale ») n'a pas progressé d'un pas de puce ; c'est plutôt le contraire. Et si jamais la croissance du déficit a été « contrôlée », ce le fut un peu beaucoup par les aléas de l'économie.

L'ensemble de ces transformations internes de l'État ne se résument pas à un simple rééquilibrage des quatre éternelles fonctions de la gouverne. Les monarchies se sont imposées contre les emprises patrimoniales par leur capacité effective de juger (selon la coutume ou la jurisprudence) et de rendre exécutoires

leurs sentences; leur fonction de législation était aussi inexistante que la fonction d'administration du particulier qui cherche dans sa poche s'il lui reste de l'argent. Pour ce qui est de leur fonction d'administration, elle est restée indiscernable de « l'économie » du domaine royal jusqu'à la formation de ce qu'on a appelé « l'État fiscal ». (Voilà, dira-t-on, de « simples carences institutionnelles » qui ne changent rien à la théorie; passons là-dessus.) Contre les monarchies, l'instrument stratégique de la bourgeoisie fut la « fonction » législative; tant et si bien, d'ailleurs, que déjà Montesquieu trouvait que la puissance de juger était pratiquement nulle et ne méritait pas d'attentions spéciales; trois cent ans plus tôt, il aurait été « légiste » lui-même et aurait vu la chose différemment. Ce n'est pas le lieu de demander ici si le début du XX^e siècle fut l'âge d'or de l'exécutif (et des « politiciens »), mais une chose est certaine: c'est que nous, nous avons affaire à l'administration et celui qui avancerait que la puissance de faire la loi est pratiquement nulle (au sens où cet instrument n'a aucune autonomie) ne serait pas plus mal avisé que Montesquieu. De la même manière que la loi, après avoir été dressée contre le prince, a perdu sa primauté à mesure que l'exécutif lui-même devenait représentatif du peuple, le déplacement de la représentation en direction de l'administration la libère progressivement de la discrétion des élus. Il n'y a jamais qu'une seule « fonction » suprême et le renversement des suprématies, qui va au fil de mutations sociales plus profondes, modifie la nature même de ce qui était antérieurement le centre du pouvoir d'État. Croire que les lois sont l'expression de la volonté générale quand elles sont devenues souples, réactives, fluctuantes, particulières, accessoires et indénombrables, c'est parler de notre actualité dans l'idiome d'un autre âge et faire dire au passé qu'il était déjà ce que nous sommes devenus. Croire qu'il y a un centre dans l'État et que ce centre gouverne la société, la politique ou l'État, c'est ne pas voir que ce qui a tout mangé est devenu ce qu'il a mangé et qu'il est « occupé » par l'objet auquel il était destiné à s'appliquer. Croire que l'administration exécute la résolution publique, c'est ne pas voir qu'elle a déjà en son sein tous les publics.

*

* *

Étant donné qu'il assume pleinement le titre pompeux que le gouvernement de la province a donné à son fief lorsqu'il fut redécouvert, ce livre aurait dû s'intituler: *L'État du Québec par lui-même*; et très certainement pourra-t-il servir aux « pratiquants » de l'État de miroir et d'instrument pour mettre de l'ordre dans leurs opérations. Ces opérations, cependant, se déroulent sur le fond de transformations qui échappent forcément à la théorie fonctionnelle: en faisant d'une « dynamique » historique le résultat *normal* de nécessités tombées du ciel et en soutenant qu'il n'y a rien de fondamentalement nouveau dans le « fonctionnement de la gouverne », cette théorie donne un peu légèrement la

caution de la science à l'actualité et présente un processus dont elle embrouille le sens comme étant à lui-même sa propre norme.

Je crois pourtant qu'il faut lire *Pratique de l'État au Québec*, car ce sont forcément ces transformations historiques qui s'y manifestent ; mais je crois aussi que la théorie qui dispose si « bellement » les matières au fil des chapitres est une théorie de l'État seulement au sens où la grille qui dispose intelligemment les livres au fil des rayons de la bibliothèque est une théorie de la littérature, de la connaissance ou de la culture. Désaccord mineur, dira-t-on, en regard des services que la théorie en question rend à ceux qui « pratiquent » l'État. Désaccord néanmoins, car une fois qu'on a dit que le Bateau fonctionne, il doit rester possible de demander où il va.

Gilles GAGNÉ

*Département de sociologie,
Université Laval.*

BIBLIOGRAPHIE

- BENTLEY, Arthur F., *The Process of Government. A Study of Social Pressures*, Bloomington (Ind.), Principia Press, 1908.
- BERGERON, Gérard, *Fonctionnement de l'État*, Paris, Colin, et Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1965.
- BERGERON, Gérard, *Le Canada français après deux siècles de patience*, Paris, Seuil, 1967.
- BERGERON, Gérard, *La gouverne politique*, Paris/La Haye, Mouton, et Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1977.
- BERGERON, Gérard, Réjean PELLETIER et al., *L'État du Québec en devenir*, Montréal, Boréal Express, 1980.
- BERGERON, Gérard, *Syndrome québécois et mal canadien*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1981.
- BERGERON, Gérard, « Comment peut-on être Persan ? Propos théoriques d'étape », *Recherches sociographiques*, XXIII, 3, 1982 : 293-315.
- BOURQUE, Gilles, « Péquistes ravis, péquistes déçus », *Recherches sociographiques*, XXV, 1, 1984 : 115-123.
- CALDWELL, Gary et B.D. CZARNOCKI, « Un rattrapage raté : le changement social dans le Québec d'après-guerre, 1950-1974 », *Recherches sociographiques*, XVIII, 1, 1977 : 9-58.
- DUMONT, Fernand, « Une révolution culturelle ? », dans : *Idéologies au Canada français, 1940-1976*, I, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1981 : 5-31.
- EASTON, David, *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, New York, Alfred A. Knopf, 1953.
- FREITAG, Michel, « Transformation de la société et mutation de la culture », *Conjoncture politique au Québec*, 2, automne 1982 : 61-84 ; et 3, printemps 1983 : 139-167.

- GUINDON, Hubert, « La modernisation du Québec et la légitimité de l'État canadien », *Recherches sociographiques*, XVIII, 3, 1977 : 337-366.
- LASSWELL, Harold D. et Abraham KAPLAN, *Power and Society: a Framework for Political Inquiry*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1950.
- LEMIEUX, Vincent, « Les lois du premier gouvernement Lévesque », *Recherches sociographiques*, XXV, 1, 1984 : 23-41.
- LOCKE, John, *Deuxième traité du gouvernement civil*, (traduit par Bernard Gilson), Paris, Vrin, 1967.
- MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Paris, Garnier-Flammarion, 1969, tomes I et II.
- PARSONS, Talcott, *Social System and the Evolution of Action Theory*, New York, Free Press, 1977.
- PASSERIN D'ENTRÈVES, Alexandre, *La notion de l'État*, Paris, Gallimard, 1962.
- ROCHER, Guy, *Talcott Parsons et la sociologie américaine*, Paris, Presses universitaires de France, 1972.
- SIMARD, Jean-Jacques, « La longue marche des technocrates », *Recherches sociographiques*, XVIII, 1, 1977 : 93-132.
- SIMARD, Jean-Jacques, « Québec et frères, inc. La cybernétisation du pouvoir », *Recherches sociographiques*, XX, 2, 1979 : 239-261.
- TRUMAN, David B., *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*, New York, Alfred A. Knopf, 1955.