Gérald FORTIN

Politologue, département des sciences politiques, Université Laval

(1973)

“La société de demain : ses impératifs, son organisation.”

Un document produit en version numérique par Diane Brunet, bénévole,
Diane Brunet, bénévole, guide, Musée de La Pulperie, Chicoutimi

Courriel: Brunet_diane@hotmail.com

[Page web](#) dans Les Classiques des sciences sociales

Dans le cadre de: "Les classiques des sciences sociales"

Une bibliothèque numérique fondée et dirigée par Jean-Marie Tremblay,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi

Site web: <http://classiques.uqac.ca/>

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi

Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf, .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
[LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES](#).

Cette édition électronique a été réalisée par mon épouse, Diane Brunet, bénévole, guide retraitée du Musée de la Pulperie de Chicoutimi à partir de :

Gérald FORTIN

“La société de demain : ses impératifs, son organisation.”

I n *Québec 1960-1980. La crise du développement. Matériaux pour une sociologie de la planification et de la participation*, pp. 461-490. Montréal : Les Éditions Hurtubise HMH, ltée, 1973, 500 pp. Textes choisis et présentés par Gabriel Gagnon et Luc Martin.

Le 6 avril 2004, Mme Andrée Fortin, la fille aînée de Gérald Fortin et son ayant droit, nous réitéré son autorisation de diffuser la totalité de l’œuvre de son père, M. Gérald Fortin, en accès libre et gratuit dans Les Classiques des sciences sociales.

[Autorisation confirmée par Gabriel Gagnon le 18 novembre 2004, de diffuser toutes ses publications.]

Courriels : Gabriel Gagnon : lheureux.gagnon@sympatico.ca

Andrée Fortin : andree.fortin@soc.ulaval.ca

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5” x 11”.

Édition numérique réalisée le 7 janvier 2018 à Chicoutimi, Québec.

Gérald FORTIN

Politologue, département des sciences politiques, Université Laval

“La société de demain :
ses impératifs, son organisation.”

In *Québec 1960-1980. La crise du développement. Matériaux pour une sociologie de la planification et de la participation*, pp. 461-490. Montréal : Les Éditions Hurtubise HMH, ltée, 1973, 500 pp. Textes choisis et présentés par Gabriel Gagnon et Luc Martin.

Note pour la version numérique : La numérotation entre crochets [] correspond à la pagination, en début de page, de l'édition d'origine numérisée. JMT.

Par exemple, [1] correspond au début de la page 1 de l'édition papier numérisée.

[461]

Québec 1960-1980. La crise du développement.

Troisième partie :

LES MANIFESTES

Texte 27

“La société de demain :
ses impératifs, son organisation.”

Gérald FORTIN

I- LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

*Un souhaitable :
une société démocratique de développement*

[Retour à la table des matières](#)

Parmi tous les futurs possibles de notre société, nous en avons retenu trois comme étant plus ou moins probables. Il s'agit d'un retour à la société de classes, de l'établissement d'une technobureaucratie qui transformerait la population en une masse de consommateurs, et de l'établissement d'une société de participation où les objectifs du développement économique et social seraient définis collectivement par tous les groupes de citoyens et où les efforts de l'ensemble de la population pourraient être mobilisés dans la réalisation de ces objectifs définis collectivement.

De ces trois sociétés, seule la dernière semble garantir l'exercice de l'idéal démocratique que le Québec partage avec les autres sociétés occidentales depuis plus d'un siècle et demi. La société que nous voulons voir se construire est une société où tous les groupes pourront directement contribuer à la définition des besoins et des ordres de priorité des actions collectives et où tous les groupes se sentiront vraiment engagés dans la réalisation de ces objectifs collectifs.

C'est là sans doute un idéal qui mettra du temps à se réaliser et qui ne sera peut-être jamais complètement concrétisé. Dans la pratique, et en particulier dans nos analyses des problèmes de santé et de service social, nous aurons à composer avec la dure réalité quotidienne de notre société. Nos recommandations, [462] surtout les plus immédiates, ne pourront que s'inspirer de façon lointaine de cet idéal de société que nous désirons. Il nous semble important, toutefois, dans cette introduction, d'insister très fortement sur l'idéal à atteindre. Ce n'est, en effet, que dans la mesure où cet idéal sera présent à tous que les recommandations concrètes et que les actions qui seront entreprises par la suite pourront prendre un sens et réellement contribuer à la construction d'un futur où l'homme puisse s'épanouir complètement.

Nous croyons fermement que l'homme est un être intelligent et libre, une personne qui a la charge et la responsabilité de son plein épanouissement, qui possède des droits contre lesquels aucune puissance humaine ne peut s'ériger, qui ne peut servir ni d'instrument ni de moyen à qui ou à quoi que ce soit, qui doit faire épanouir en lui la vie de l'esprit sous toutes ses formes et se développer dans l'amour de ses semblables. Nous croyons que la société est une unité organique ordonnée au bien commun et, en définitive, à l'épanouissement de la personne. L'homme s'insère dans la société par l'intermédiaire des groupes et communautés qu'il crée lui-même par un besoin de sa nature. Parmi ces groupes, le plus naturel et le plus universel est la famille laquelle doit être protégée au maximum.

La société a des droits, elle a aussi des obligations et parmi elles, celle de créer des conditions qui permettent à ses membres d'agir eux-mêmes en hommes. Nous croyons que l'homme doit participer activement à l'organisation sociale, qu'il doit en être l'artisan et non l'esclave.

Par ailleurs, il nous apparaît que l'organisation économique et sociale actuelle est conçue et réalisée de telle sorte qu'elle est en train d'avilir l'homme en le réduisant à un rôle de consommateur. Une minorité domine les structures économiques ; un autre groupe n'est pas trop contraint par les structures économiques ; enfin, un troisième groupe beaucoup plus vaste, la masse, est écrasé par les mêmes structures.

Seule une société démocratique de développement nous semble capable de réaliser la définition de l'homme et de la société que nous nous sommes donnée et d'éviter que la situation d'asservissement où se trouve actuellement la masse se perpétue continuellement.

C'est donc dans cet esprit que nous analyserons un peu plus profondément ce que signifie cette société démocratique de développement, le contexte dans lequel elle se situe, ses prérequis et ses formes d'organisation. Loin d'être un exercice futile, cet approfondissement nous semble être la base sur laquelle s'appuiera notre analyse des problèmes de santé, de sécurité économique et de service social. Cet approfondissement voudrait même être le fond de scène général sur lequel il faudrait interpréter toutes nos recommandations.

Le contexte général de la société de développement

La société démocratique de développement suppose la notion élargie de développement que nous avons utilisée plus haut. Par ailleurs, une société où il est possible de déterminer les objectifs sociaux aussi bien qu'économiques pour l'ensemble de la population ne peut être qu'une société où le problème [463] de la survie biologique n'est plus un problème primordial et majeur. Pour que la société démocratique de développement soit possible, il est essentiel qu'on retrouve dans cette société une infrastructure économique, industrielle, sociale et technique relativement développée.

Ainsi la croissance économique et, en particulier, l'augmentation de la productivité et de la production, apparaît comme une condition sine qua non d'une élévation du niveau culturel et social. Historiquement, les grandes civilisations n'ont pu apparaître que lorsque de nou-

velles inventions et de nouvelles techniques ont permis des gains importants de productivité et pour autant, une possibilité de redistribution d'un surplus de production. Les travaux de Mumford ¹, historien des techniques, sont très explicites sur ce point ; la civilisation grecque a été rendue possible par les progrès dans les techniques agricoles aussi bien que dans les techniques de production artisanale. L'empire romain s'appuyait sur de nouvelles techniques de transport et de construction de routes. La Renaissance a été rendue possible par l'invention du collier à cheval et de l'imprimerie et les progrès de l'artisanat.

Notre société là-dessus ne fera pas exception ; un meilleur système de santé, un programme plus complet de sécurité sociale, un programme de logements adéquats, etc. ne seront possibles que si les capacités de croissance économique et, en particulier, si les gains de la productivité et de la production se réalisent. Avant de pouvoir redistribuer biens et services à l'ensemble de la population, il faut que ces biens et ces services puissent être produits en quantité suffisante.

Cependant, la relation entre croissance économique et croissance sociale et humaine n'est pas une relation à sens unique. Tous les économistes qui ont tenté d'analyser les conditions de la croissance économique semblent indiquer que cette croissance n'est possible que si déjà il y a une certaine transformation dans les structures socio-culturelles d'une société ². De nouvelles façons de penser, une nouvelle rationalité, de nouveaux groupes sociaux, de nouvelles aspirations et de nouveaux besoins doivent déjà être présents pour que les surplus de production soient vraiment redistribués et donnent lieu à une nouvelle civilisation. L'anthropologie illustre très bien comment dans presque toutes les sociétés humaines les surplus de production, au lieu d'être redistribués, ont été utilisés à renforcer les pouvoirs des classes dirigeantes et pour autant à empêcher aussi bien la croissance économique que le progrès social ou culturel. En fait, la seule société qui soit entrée dans la voie de la croissance économique rapide est la société occidentale lorsqu'y sont apparues la classe bourgeoise et l'éthique protestante. La société occidentale est devenue une société riche parce qu'une classe de gens pouvait appuyer son pouvoir sur

¹ Mumford, L. : *Technics and Civilization*, N.Y., Harcourt Brace, 1934.

² Rostov, W.W. *The Economics of Take-off into Sustained Growth*, London McMillan, 1963

l'augmentation constante de la production et parce que le travail apparaissait non seulement comme une condition de bien-être matériel mais aussi comme une condition de salut éternel. Sans cette mystique du travail, l'industrialisation n'était pas possible ; c'est ce dont se rendent compte tous ceux qui essaient de créer la croissance économique dans les pays sous-développés où la fête, la contemplation et le prestige social sont considérés comme plus importants que le succès économique ou le travail acharné ³.

[464]

Une nouvelle conception du travail

L'histoire de l'humanité peut être résumée comme un effort constant de l'homme pour se libérer du travail et en particulier du travail non créateur, où seule la force ou encore la capacité de répétition de l'homme était utilisée. De façon paradoxale, c'est dans la période historique où l'homme a attaché le plus d'importance au travail qu'il a inventé et créé les techniques les plus perfectionnées pour se libérer de ce même travail. Le travail à la chaîne puis l'automation, tout en permettant d'augmenter la productivité du travail et pour autant son efficacité, finissent par faire disparaître la nécessité pour l'homme de travailler à des tâches asservissantes. L'éthique du travail a, surtout en Amérique du Nord, créé une société technique d'abondance où le travail non créateur devient de moins en moins utile et souvent constitue un frein à la croissance économique elle-même. L'application des techniques déjà connues aux différents secteurs de production permettrait de tripler sinon de quadrupler la production actuelle, tout en diminuant le niveau d'emploi du tiers sinon de la moitié ; que penser alors de la nécessité du travail surtout dans les secteurs primaire et secondaire dans 20 ou 25 ans alors que le rythme de croissance des innovations techniques est presque asymptotique. L'homme qui, dans notre société, n'a de signification que parce qu'il travaille, peu importe le genre de travail qu'il accomplit, doit se trouver une nouvelle signification, doit donner un sens nouveau à sa vie.

³ Duncan, A.R.C. dans *The Concept of Leisure*, développe ce thème plus en profondeur.

Cette nouvelle signification à la vie humaine, le nord américain ne peut la trouver dans le loisir, du moins si on donne à ce terme de loisir la signification courante qu'il comporte aujourd'hui⁴. Lorsqu'on oppose travail et loisir, on a tendance à définir le loisir comme une activité inutile par rapport au travail qui lui est une activité utile et signifiante. L'homme ne peut se définir par l'inutile et l'insignifiant. Demain, mais déjà aujourd'hui, il faut relier le travail avec les autres activités humaines et sociales de façon à redonner globalement une signification à l'homme et à la société.

Il ne s'agit pas en fait de vider le travail de toute signification sociale ; il s'agit au contraire de lui redonner sa signification réelle qui est de contribuer à la production des biens et services pour l'ensemble de la société et qui pour autant constitue une activité créatrice pour l'individu qui l'accomplit. Dans les tâches hautement spécialisées demandant une qualification élevée, l'utilité sociale du travail coïncide le plus souvent avec le besoin de créativité de l'individu. L'ingénieur, l'entrepreneur agricole, l'instituteur, le professeur, l'administrateur, etc., trouvent dans leur travail à la fois un sentiment d'accomplissement personnel et un sentiment d'utilité sociale. Certaines autres tâches, telles que celles qui concourent à l'hygiène publique ou à la protection publique peuvent être moins satisfaisantes pour l'individu. Ces tâches n'en sont pas moins essentielles au bon fonctionnement de la société et devraient être revalorisées fortement.

C'est donc moins le travail en tant que tel qu'il faut redéfinir que la relation entre le travail et la consommation. Dans le contexte actuel, travailler c'est pouvoir faire vivre sa famille ou subvenir à ses propres besoins ; ne pas travailler, c'est être au crochet de la société. On en vient ainsi à garder une proportion très considérable de travailleurs dans des emplois qui pourraient plus facilement et plus efficacement être accomplis par des machines relativement [465] simples. Les travailleurs eux-mêmes acceptent ou désirent ces genres d'emplois par suite de la relation qui est établie entre le fait de travailler et la possibilité de consommer. L'univers technique, dans lequel nous sommes déjà, remet en question cette liaison et demande que le travail soit désormais considéré comme une activité individuellement ou socialement productrice, et que l'individu puisse avoir une signification sociale et individuelle même si ces formes d'épanouissement se situent

⁴ Nous reviendrons plus loin sur ce problème.

dans un contexte autre que le travail. Déjà les économistes aussi bien que les grandes centrales syndicales admettent que le plein emploi est une utopie qui chaque jour devient de moins en moins réalisable ⁵.

Si l'on remplace les politiques de plein emploi par des politiques d'emploi optimum, une proportion plus ou moins grande de la population devra pouvoir se définir comme citoyen et comme être humain par suite d'autres activités que celles du travail.

Épanouissement dans la vie politique

Dans toutes les sociétés historiques, les objectifs de la société ont été choisis par une classe supérieure qui, pour une raison ou pour une autre, a réussi à monopoliser ce pouvoir de décision et à imposer aux autres couches sociales son propre système de valeur et sa propre définition des besoins. Depuis deux ou trois siècles cependant, une idée majeure s'impose de plus en plus dans toutes les sociétés : celle que l'autorité vient du peuple et que c'est le peuple ou l'ensemble des citoyens qui doit déterminer les orientations majeures de la société. Cependant, même si la plupart des sociétés occidentales reconnaissent comme seul fondement du pouvoir d'orientation et de choix, la volonté du peuple, certains individus ou certains groupes ont réussi à faire admettre au reste de la société qu'ils constituaient soit les seuls interprètes valables de cette volonté du peuple, soit les seuls citoyens capables d'exprimer une volonté sociale. C'est ainsi que depuis deux siècles, le droit de vote a été restreint soit aux propriétaires, soit à ceux qui savent lire, soit à ceux du sexe masculin, etc. Par ailleurs, en même temps que ces restrictions au droit de vote ou à l'exercice de la

⁵ Non seulement le taux de chômage demeure élevé en Amérique du Nord, mais le taux de participation à la main-d'œuvre diminue (surtout en ce qui regarde les hommes). Le taux de chômage est calculé sur l'ensemble de la main-d'œuvre, i.e. ceux qui travaillent ou se cherchent activement du travail. Or, le taux de chômage demeure constant seulement parce que le taux de participation à la main-d'œuvre diminue. Entre 30-35 ans au Québec, près de 10% de la population masculine ne cherche pas activement de travail et pour autant n'est pas comptée dans la main-d'œuvre. Ces gens ne sont pas comptés comme chômeurs parce qu'ils ne cherchent pas activement de travail (le plus souvent parce qu'ils savent par expérience qu'ils ne pourront pas en trouver).

démocratie disparaissaient, l'objet de cette démocratie devenait de plus en plus restreint. Dans notre société, la démocratie consiste à peine à choisir qui sera habilité à déterminer les objectifs et les orientations de la société. Une telle démocratie abstraite au plan formel laisse la possibilité, au niveau informel, d'influences tacites et indues sur ceux qui ont le droit formel de prendre des décisions. Le pouvoir réel risque donc ainsi d'échapper à l'ensemble des citoyens pour passer à ceux des citoyens qui, par suite de leur pouvoir économique ou de leurs connaissances, peuvent plus facilement s'organiser pour exercer ces influences tacites.

C'est contre ces états de choses que s'élève la revendication de plus en plus marquée dans notre société à la participation. La participation qui est de plus en plus revendiquée est en fait la démocratie qui redonnerait à l'ensemble des citoyens la possibilité de prendre part active-ment à la définition des objectifs et des orientations de la société. Pour que l'ensemble des citoyens puisse ainsi activement contribuer à la définition des objectifs, il est absolument nécessaire que des structures explicites permettent à chacun de s'exprimer quel que soit son pouvoir économique ou son niveau de connaissances techniques.

[466]

Dans le contexte actuel de notre société, deux mécanismes particuliers mettent en danger l'exercice d'une véritable démocratie où tous les citoyens pourraient effectivement avoir leur mot à dire dans les décisions qui les affectent. D'un côté, la différenciation entre le système politique et le système économique permet au seul système économique de définir les besoins de consommation (biens et services) pour l'ensemble de la population. Ainsi, une très grande partie des objectifs et fins de la société échappe à l'ensemble de la population et devient le privilège exclusif des producteurs et en particulier des producteurs de biens de consommation. D'un autre côté, à mesure que la population confie à l'État la satisfaction de ses besoins de services et force l'État à planifier de façon plus précise ses opérations, il y a tendance à confier la définition des objectifs et des orientations aux techniciens et aux hommes de science capables de définir les moyens d'une redistribution plus juste. Il y a ainsi tendance à confier de plus en plus à l'expert le soin de définir ce que sera la société. Les citoyens aussi bien que les élus se sentent très souvent dépourvus devant ces experts qui peuvent manipuler à leur gré le choix des moyens.

Dans le contexte de notre société hautement technique et à grande productivité, pour redonner tout son sens à la démocratie, il faut d'abord reconnaître le fait que choisir des objectifs et orienter une société ne peut être l'objet d'un calcul scientifique ni l'objet d'une seule manipulation d'ordre économique. Définir ce que sera une société est avant tout porter un jugement de valeur et choisir entre plusieurs systèmes de valeurs. À condition d'être en possession de l'information nécessaire, l'ensemble de la population, si on lui fournit les structures d'organisation adéquates, peut effectuer ce choix à partir de ses propres valeurs et indépendamment de sa richesse, de son niveau de connaissances techniques. Nous reviendrons plus loin sur l'aspect organisationnel et sur les prérequis à l'exercice de cette démocratie, nous voulons seulement insister à ce moment-ci sur le fait que l'exercice de la démocratie au sens plein du mot constitue pour chacun des citoyens une activité utile et responsable, susceptible de donner à la vie de chacun une signification profonde, indépendamment de celle que donne le travail. Ainsi, notre société même si elle a insisté surtout sur le travail comme fondement d'un sens à la vie, propose déjà depuis deux siècles un autre élément significatif important : l'exercice complet d'une démocratie au sens plein. Ainsi, la vie politique au sens plein du mot devient facteur de réalisation personnelle autant que la vie de travail. On pourrait même dire que la vie politique parce qu'elle a une fonction plus sociale et qu'elle dépasse ainsi le niveau strictement individuel, peut apporter aux citoyens une gratification plus considérable, un épanouissement plus grand.

Épanouissement par la vie culturelle

À ces deux valeurs fondamentales de notre société, travail et vie politique, s'ajoute une troisième valeur longtemps réservée à un groupe privilégié. Il s'agit de la vie culturelle. Il importe de ne pas confondre la vie culturelle avec la notion de loisir. Le loisir, dans pratiquement toutes les définitions qu'on retrouve chez différents auteurs, est considéré comme le temps libre qui reste à ceux qui sont obligés de travailler ; sa première fonction en est donc une de récupération de l'organisme pour retourner au travail. Cette récupération pourra être d'ordre physique mais elle pourra aussi être définie comme une récu-

pération [467] mentale, intellectuelle et même sociale. Comme le signale justement Duncan ⁶, il est important de distinguer entre la récréation (nécessaire pour permettre à l'organisme de récupérer) et le loisir pris au sens positif et éthymologique du mot. Le loisir doit être défini comme le temps libre (à la fois du travail et de la récupération) qui permette à l'homme d'accomplir les activités significatives qui vont contribuer à son épanouissement. Parmi ces activités complémentaires au travail, Duncan insiste, comme nous, sur la vie politique et sur la vie culturelle. Même si, dans cette définition, le loisir devient un lieu privilégié d'activités créatrices, il ne se confond pas avec la vie politique ou la vie culturelle. Le loisir est le temps de la vie politique ou culturelle, le moment de recul et de réflexion qui permet ces activités.

Historiquement, la culture ou la vie culturelle réservée aux classes supérieures n'a jamais pris l'allure de la récréation ou de la récupération. La création artistique ou culturelle a été le fait de groupes qui n'avaient point besoin de travailler par suite de leur niveau de vie assez élevé ou d'individus qui ont renoncé à travailler tout en acceptant un niveau de vie très bas. Dans les deux cas, toutefois, la création artistique ou culturelle apparaît comme une œuvre et non comme une consommation.

Dans une société hautement automatisée et où existe un taux de productivité très élevé, il peut devenir possible d'assurer à tous les citoyens un minimum ou un optimum vital sans que le travail pour tous soit une obligation. Dans une telle société, plutôt que le droit au travail, il faudra parler de liberté au travail ou plutôt, de liberté à un travail non aliénant ou déshumanisant. Dans une telle société, la récréation continuera à exister pour ceux qui travaillent et pourra ainsi devenir créatrice parce que le travail lui-même sera créateur. Toutefois, pour une proportion plus ou moins considérable de la population, il sera possible de substituer au travail, au sens restreint du mot, la création artistique et culturelle au sens plein du mot ; cette création ne sera plus restreinte aux classes supérieures mais pourra devenir disponible à l'ensemble des citoyens.

Dans un tel contexte, le mot culture ou vie culturelle prend une extension très grande ; il s'agit en effet de l'utilisation maximale de

⁶ Duncan, *op. cit.*

toutes les potentialités de l'être humain. L'utilisation optimale du corps dans les sports et par l'expression corporelle pourra devenir aussi importante que l'utilisation de l'intelligence et de l'esprit dans la pratique des différents arts ou des différents moyens d'expression artistique.

Alors que la notion de récréation n'a de valeur que pour la récupération de l'individu et a ainsi une signification négative et contribue très peu à donner un sens à la vie, la vie culturelle dans son extension globale a une valeur éminemment sociale et devient à la fois utile et significative. Parce qu'elle cherche à maximiser l'utilisation de l'être humain et de la société, la vie culturelle devient travail ou plus précisément devient œuvre utile au même niveau que le travail producteur de biens et de services, que le travail défini en fonction de la consommation.

Travail créateur, pouvoir et contrôle politiques, vie culturelle, voilà comment les classes privilégiées réussissaient à donner une signification à leur vie en les intégrant d'ailleurs les uns aux autres. Ce qui était réservé à quelques-uns peut maintenant être disponible à tous par suite des progrès technologiques et l'avènement de la société dite d'abondance que permet la haute productivité contemporaine et future. Les classes supérieures ont pu donner [468] cette triple signification à leur vie parce que des esclaves, des serfs ou des ouvriers de production à chaîne accomplissaient pour eux le travail nécessaire à la production des biens et des services de consommation. Ce travail avilissant, la machine peut maintenant l'accomplir en grande partie. Tous les hommes peuvent maintenant espérer non pas à la récréation mais à l'utilisation la plus complète possible d'eux-mêmes dans le travail, la vie politique et la vie culturelle.

L'État et les groupes

Cet épanouissement des individus dans le travail de la vie politique et de la vie culturelle ne peut réellement prendre place que dans un contexte véritablement démocratique. C'est peut-être là une affirmation qui est une simple redondance, étant donné que l'épanouissement dans la vie politique suppose justement l'exercice d'un contrôle démocratique sur les orientations et les objectifs de la société. Nous tenons

toutefois à insister sur ce point pour bien établir le rôle que nous souhaitons voir jouer à l'État dans la planification de la société de développement. Nous voulons en effet dénoncer deux erreurs qui nous semblent entacher aussi bien la vie politique telle qu'elle est actuellement vécue que la vie politique telle que certains contestataires la désirent.

La première erreur qui est incrustée dans le libéralisme politique tel que nous le vivons est de reconnaître à l'État une personnalité propre, autonome de l'ensemble des citoyens. En reconnaissant l'État comme un agent autonome de pouvoir, on le définit comme État extérieur aux citoyens, extérieur au peuple lui-même. L'État peut ainsi devenir une puissance aliénante capable de brimer l'individu afin de poursuivre ses propres objectifs et non pas ceux de la collectivité.

Une telle confusion était possible lorsque la justification du pouvoir de l'État était extra-sociale. Ainsi, si le fondement du pouvoir est l'autorité divine, le détenteur du pouvoir étatique doit répondre d'abord à cette autorité divine plutôt qu'à ses sujets ou ses subordonnés. L'État se confond ainsi dans la personnalité de son ou de ses chefs. Ceux-ci peuvent agir à leur gré, leur pouvoir étant justifié indépendamment de leurs relations avec le peuple. L'État devient ainsi une force extérieure aux citoyens ; il faut l'amadouer ou le prier de la même façon que l'on cherche à amadouer ou à obtenir les faveurs gratuites de Dieu. Nous avons trouvé très souvent une telle conception de l'État dans les mémoires que nous avons reçus de même que dans les entrevues de « comités d'expression populaire ».

L'idéologie démocratique, par ailleurs, présuppose que la source du pouvoir de l'État est le peuple lui-même, c'est-à-dire l'ensemble des citoyens. L'État n'est donc pas dans cette conception un agent propre de pouvoir. Le pouvoir qu'il détient est un pouvoir délégué du peuple lui-même et ce pouvoir peut être plus ou moins étendu selon la volonté populaire. Si pour des raisons d'efficacité les citoyens confient à l'État certaines responsabilités ou certains pouvoirs, ce mandat est toujours en fonction du bien commun tel que défini par les citoyens et non en fonction des individus ou du parti qui dirigent l'État à un moment donné. Dans l'idéologie démocratique, l'État ne peut être l'ennemi du citoyen étant donné qu'il est par définition son serviteur et qu'il ne peut avoir de pouvoir sans l'assentiment du citoyen.

[469]

La deuxième erreur va dans le sens inverse de la première. Elle consiste à affirmer que chaque citoyen peut directement contrôler l'État. Si la première erreur était une erreur théorique à l'intérieur de l'idéologie démocratique, cette deuxième erreur n'est pas au niveau des principes mais au niveau de la réalité. Tous les théoriciens politiques, de Platon à Prud'hon ont reconnu cette limite à l'exercice direct de la démocratie. La cité idéale de Platon contient un nombre très restreint de citoyens. Dans nos grandes sociétés, la participation directe aux décisions ne peut se faire que par voie de délégation. Ainsi, plus que l'individu lui-même, la source du pouvoir de l'État réside dans les divers groupes territoriaux ou d'intérêts qui rassemblent les individus. Sans doute, l'individu pourra-t-il directement participer aux décisions qui se prennent à l'intérieur des groupes où il est incorporé. Cependant, lorsqu'il s'agira de participer aux décisions de l'ensemble de la société, c'est à travers ces divers groupes qu'il pourra influencer les décisions. C'est donc en autant qu'il est organisé selon ses intérêts que le citoyen peut dans le contexte des grandes sociétés participer à la vie politique. Cette participation à des organisations valables est non seulement un privilège mais un droit de tous les citoyens. Dans la mesure où l'État doit veiller à la sauvegarde de la démocratie, l'État doit s'assurer que tous les citoyens sont organisés de façon à faire valoir leurs intérêts, même si cela signifie que certains intérêts dominateurs ou que certains membres de partis au pouvoir seront contestés ou démis de leurs fonctions.

Si l'on veut éviter ces deux erreurs, il devient essentiel que la consultation des groupes organisés de citoyens soit un processus continu, intégré fonctionnellement au processus de prise de décision des délégués officiels de la population. La consultation en fait devient un débat public de tous les problèmes importants de la société, débat public qui permet aux divers intérêts de s'affronter et d'arriver à des compromis viables entre ces intérêts. La consultation est ainsi très différente du recours à l'opinion publique qui, comme le référendum, ne permet pas que soient débattus les problèmes et que s'affrontent les intérêts particuliers ou semi-collectifs. À condition d'être soutenue par une information véritable, la consultation permet un débat public susceptible d'éclairer le législateur aussi bien que l'administrateur étatique.

L'épanouissement humain du citoyen suppose donc à la fois que l'État cesse d'être extérieur à lui, qu'il s'organise selon ses intérêts et que s'établisse un processus continu de consultation entre l'État qui détient son pouvoir du peuple et les groupes qui, quotidiennement, permettent aux citoyens d'exprimer leurs besoins et leurs aspirations.

PRINCIPES GÉNÉRAUX D'ORGANISATION

La société de développement exige que soit mis sur pied un ensemble cohérent de services à l'individu et à la famille et aux groupes. Il va sans dire que pour être efficaces, ces services devront s'organiser en sous-systèmes ou en sous-ensembles. Les principaux sous-systèmes que nous avons déjà mentionnés sont les suivants : un système d'éducation à fins multiples (qui doit assurer l'acquisition des fins, des connaissances générales de base, de la formation professionnelle, [470] l'initiation à la vie politique, l'initiation à la vie culturelle) ; un système de santé visant à sauvegarder la santé physique et mentale de la population ; un système de revenu garanti combinant assistance, assurance et autres formules ; un système de logement et d'aménagement du territoire ; un système de recyclage de main-d'œuvre et de placement de cette main-d'œuvre ; un système d'animation sociale et d'organisation des groupes ; un système d'information adéquat à l'exercice de la vie démocratique ; un système culturel lui-même divisé en plusieurs sous-systèmes allant du sport au centre artistique ; un système de services personnels visant à aider l'individu à devenir autonome et à retrouver son équilibre psychologique général ou à traiter les anormaux ; un système de protection juridique visant à sauvegarder les droits individuels et collectifs de la personne.

Un premier principe qui doit s'appliquer à tous ces systèmes est celui de l'universalité. C'est donc dire que tous ces services doivent être disponibles à tous les citoyens du Québec sans aucune forme de discrimination quelle qu'elle soit. Cela veut dire aussi que l'on doit faire disparaître les « means tests » de même que la notion d'assisté social ou de citoyen de deuxième zone. Deux problèmes seront ici à éviter, premièrement que certains services jusqu'ici dispensés seulement aux assistés soient définis de façon péjorative et ne soient pas utilisés par les couches supérieures ; ce serait le cas par exemple de certaines

formes de service social personnel qui jusqu'ici ont été définies comme la psychothérapie du pauvre. Deuxièmement, certains services qui étaient eux aussi dispensés seulement aux couches défavorisées pourraient faire l'objet d'une telle demande du côté des couches favorisées que les services disponibles pour les groupes moins fortunés devraient être restreints. Ce pourrait facilement devenir le problème d'un service véritablement organique d'animation sociale. L'organisation de l'ensemble des services nécessaires à la société de développement devra donc tâcher d'éviter ces deux écueils. Par ailleurs, dans la situation immédiate, il nous semble que le deuxième problème soit plus grave que le premier. Ainsi, tout en cherchant à rendre vraiment universels et disponibles à tous, les services, il nous semble prioritaire de s'assurer que cet ensemble de services soit d'abord disponible dans les zones défavorisées, soit rurales, soit urbaines.

Si ces services doivent être disponibles à tous, ils doivent aussi l'être d'une façon intégrée et coordonnée. C'est peut-être là une des lacunes les plus importantes du système actuel. L'individu doit lui-même se relier à chacun des sous-systèmes et établir lui-même la coordination qui n'existe pas entre les diverses institutions et les diverses agences. D'une certaine façon, dans le contexte actuel, l'individu est plus ou moins forcé de faire lui-même le diagnostic de sa situation et de choisir quels sont les services susceptibles de lui être le plus utiles. De façon à être vraiment profitables à l'individu et aux petits groupes, ces divers services doivent être coordonnés au niveau local de façon à ce qu'il y ait un seul endroit où l'individu puisse s'adresser. Cette agence centrale pourra établir un diagnostic général. Elle pourrait non seulement diriger l'individu vers divers services spécialisés mais suivre cet individu dans toutes ses démarches et évaluer constamment son évolution. À condition de respecter les restrictions que nous avons établies au chapitre précédent, une telle évaluation constante suppose la constitution d'un dossier unique et cumulatif pour chaque individu ou pour chaque famille.

[471]

S'il est absolument essentiel d'avoir au niveau local des services de diagnostic général et d'orientation, le critère principal pour l'établissement des services spécialisés doit devenir l'efficacité du service en fonction du bassin de population desservie et de la rentabilité des ressources à la fois humaines et techniques. Ces principes, qui ont déjà été appliqués dans le système scolaire devraient l'être aussi bien dans le système de santé que dans les autres systèmes visant au bien-être général de la population. Il doit donc exister une relation très étroite dans toute l'organisation des services entre le niveau local et régional, les services plus spécialisés étant établis davantage au niveau régional.

Cependant, s'il est nécessaire que, pour l'individu et le petit groupe, il y ait un accès facile à l'ensemble du réseau, il est essentiel que les divers services forment un véritable réseau intégré et coordonné plutôt qu'un agglomérat d'institutions indépendantes. La coordination doit être le fait du réseau lui-même et non le fait de l'individu qui a besoin des services. Par ailleurs, cette coordination qui doit s'établir à tous les niveaux doit s'étendre aussi bien à la planification des services qu'à leur fonctionnement. Aussi bien qu'une exécution intégrée, il faut une coordination des politiques et des législations. Cette coordination doit s'étendre même plus loin que l'ensemble des services. Il est absolument essentiel que l'appareil qui doit fournir l'ensemble des services universels à la population soit coordonné avec l'appareil qui a pour objectif la croissance économique et la planification de la production.

À première vue, il peut sembler que la meilleure façon d'obtenir cette intégration et cette coordination soit une centralisation la plus complète possible de tous les services au niveau central. Le nombre d'agents de décision serait ainsi réduit au minimum et pour autant il serait plus facile de coordonner à la fois les décisions et l'orientation des divers services. En poussant à l'extrême l'idée de centralisation, on pourrait supposer l'existence d'un super-ministère des services universels ; chacun des sous-systèmes devenant une direction générale. Les diverses agences soit centrales, soit régionales, soit locales seraient reliées directement à cette direction générale ou au ministère lui-même. L'organigramme serait ainsi simplifié à l'extrême et l'on pourrait, théoriquement au moins, avoir une communication très rapide à l'intérieur du réseau.

Un tel type d'organisation centralisée ne va pas toutefois sans poser des difficultés considérables. Tout d'abord, la communication qui semble relativement facile est en fait passablement lourde. En effet, la communication entre deux agences ou deux institutions locales devrait se faire par l'intermédiaire de l'organisme central. Celui-ci deviendrait très vite surchargé et des délais considérables pourraient s'ensuivre dans le fonctionnement même des unités locales ou régionales. Sous l'organigramme simplifié, il s'installerait donc une bureaucratie probablement lourde et pointilleuse. D'un autre côté, une organisation centralisée doit fonctionner à partir de législation et de règlements standardisés. De même, l'établissement des priorités doit être uniforme pour l'ensemble de la population. L'appareil risque donc ainsi non seulement d'être relativement lent à fonctionner, mais aussi de ne pas s'adapter aux situations concrètes des diverses régions ou des divers milieux. C'est ainsi par exemple, que les problèmes de Montréal sont très différents de ceux des régions périphériques ou, encore, de ceux des régions intermédiaires ; les priorités doivent être différentes d'un milieu à l'autre, de même que le type d'action à entreprendre vis-à-vis [472] un même ordre général de problèmes. Un système centralisé ne serait pas assez souple pour tenir compte de ces variations entre les régions et les couches sociales. On pourrait ainsi aboutir à créer plus de problèmes qu'à en résoudre, étant donné que les solutions, nécessairement moyennes ou médianes, seraient inadaptées à toutes les situations concrètes.

Par ailleurs, la centralisation ne pose pas que des problèmes concrets. Elle s'oppose, et ce peut être plus grave à notre point de vue, au genre de société de développement que nous proposons. Cette société, en effet, est une société démocratique qui suppose la participation maximale de la population. Comme nous l'avons déjà signalé, cette participation implique que la puissance de l'État soit une puissance déléguée qui libère l'individu et les groupes plutôt que les contraindre et les assujettir. Ce contrôle par les citoyens organisés doit s'exercer non seulement au niveau abstrait de la coordination centrale, mais aussi au niveau concret de l'organisation régionale et de l'organisation locale. Ce contrôle ne peut donc s'effectuer que dans une structure décentralisée qui laisse au niveau régional et au niveau local la possibilité de définir des priorités de même que d'établir des modes d'action rapide adaptés aux situations locales et régionales. Nous sug-

gérons donc l'établissement d'une organisation des services qui soit la plus décentralisée possible. La décentralisation complète par ailleurs peut engendrer une anarchie et une confusion considérables. Il s'agira donc de trouver un équilibre entre la centralisation qui permet la coordination et la décentralisation qui permet la participation et l'adaptation aux situations ; nous reviendrons plus loin sur ce problème.

L'intégration des services aux niveaux local et régional a pour but de permettre au citoyen de se relier plus facilement à l'ensemble des services qui seront mis à sa disposition par une organisation décentralisée à laquelle il pourra participer. Cette intégration, cependant, répond aussi au fait que dans la vie concrète les divers éléments de la vie sociale et économique sont tous fortement interreliés et s'influencent les uns les autres. Cette interdépendance des problèmes, bien qu'elle soit vraie dans tous les milieux, est plus flagrante dans les milieux défavorisés. Même dans la situation actuelle, le citoyen moyen n'a pas à se référer de façon constante à tous les services universels. Il n'en va pas ainsi pour une proportion qu'on peut facilement évaluer à 30% de la population du Québec qui vit actuellement en-dessous du seuil minimum de pauvreté ⁷. Le problème principal de cette population sous-privilegiée est loin d'être exclusivement un problème financier. On retrouve chez cette population une incidence simultanée de problème financier, de manque d'éducation, de mauvaise santé physique et mentale, de manque d'économie individuelle et collective, d'absence de sens politique, de chômage, d'absence de vie culturelle, d'habitation inadéquate, etc. Ces différents facteurs ne font pas que s'additionner dans cette population, ils se renforcent les uns les autres et accentuent la situation désespérée de cette population. Par ailleurs, cette situation n'est pas liée à des individus mais plutôt à des milieux et elle tend à transcender les générations. En fait, les problèmes de la pauvreté tendent à se transmettre d'une génération à l'autre, par l'effet cumulatif et multiplicateur des différents problèmes.

Plus que n'importe quel autre, les milieux défavorisés urbains et ruraux ont besoin d'un système intégré qui s'attaque globalement à l'ensemble des problèmes de l'individu et du milieu. Il est donc important que ce soit dans ces milieux défavorisés que soient installées les premières agences polyvalentes et [473] que soient concentrés les efforts d'animation sociale et l'aide à apporter aux groupes dans l'organisation

⁷ Gosselin, E., *La troisième solitude*, Conseil des Œuvres de Montréal, 1966.

de leurs intérêts. De même, il est tout à fait primordial d'empêcher que la situation de ces milieux continue à se transmettre de génération en génération. À cette fin, il est extrêmement urgent d'accorder un traitement spécial aux enfants des milieux défavorisés.

De façon générale, il nous semble qu'il est plus urgent de créer dans ces milieux des agences polyvalentes et multidisciplinaires répondant aux critères d'intégration et de coordination développés plus haut que de rendre universels tous les services que nous avons mentionnés. Si la conjoncture économique du Québec rendait nécessaire de choisir entre l'universalité de toutes les mesures et une action concertée par rapport aux milieux défavorisés où vit 30% de la population, il nous semble que la priorité devrait être donnée aux populations défavorisées même si pour une certaine période ceci implique d'aller contre le critère d'universalité. Il faudrait bien voir qu'il s'agit là d'une stratégie d'action et non pas toutefois d'un principe. Le principe essentiel de toute notre pensée est celui de l'universalité de tous les services.

Enfin, il va sans dire que l'établissement de tous ces services devra faire appel à l'ensemble des professions qui devront apprendre à travailler de façon concertée en vue d'objectifs communs. Même à l'intérieur de chacun des sous-systèmes, la collaboration interprofessionnelle est nécessaire tout au long du processus. Cette collaboration interprofessionnelle ne va pas sans poser plusieurs problèmes dans la situation actuelle. Un premier problème est celui de la formation universitaire des professionnels eux-mêmes. Le cloisonnement entre facultés, écoles et départements dans l'université est tel que la plupart des professionnels n'ont parfois aucune notion des fonctions remplies par les autres professions. Ils ont encore moins l'idée qu'un travail d'équipe impliquant ces diverses professions soit possible. Des rapports récents préparés à l'Université Laval et à l'Université de Montréal ⁸ préconisent l'abolition de ce cloisonnement et préconisent la formation surtout au niveau gradué de travaux de recherche et de programmes d'enseignement interdisciplinaires. Nous ne pouvons que souscrire entièrement à ces recommandations et espérer que ce décroisonnement s'opère le plus tôt possible. Ce décroisonnement, par ailleurs, ne doit pas signifier la formation de pseudo-supergénéralistes

⁸ Comité de développement et de planification de l'enseignement et de la recherche, *Un projet de réforme pour l'université Laval*, Québec, 1968.

qui pourraient régler tous les problèmes par eux-mêmes. Plutôt que les supergénéralistes, il faut préparer des spécialistes de diverses professions et de diverses disciplines qui soient capables de travailler en commun sur un même problème, chacun pouvant apporter au maximum la contribution de sa spécialité.

On trouve un deuxième obstacle au travail interdisciplinaire dans l'existence des corporations professionnelles qui tendent à définir de façon trop exclusive non pas une profession, mais un champ d'application. Une profession est l'application d'une ou de plusieurs disciplines à un objet donné. Par ailleurs, aucune profession ni aucune discipline ne peut prétendre épuiser toutes les dimensions d'un objet ou d'un problème. La pathologie physique ou mentale aussi bien que la pathologie sociale constituent les champs où toutes les sciences et toutes les professions ont une contribution à apporter. Il est donc essentiel que les corporations professionnelles cessent d'être des chasses gardées par rapport à des domaines donnés et redeviennent ce qu'elles sont effectivement d'après la Loi : un organisme dont la fonction est de protéger le public et non de protéger le professionnel.

[474]

Un ensemble intégré et décentralisé de services universels suppose une réorganisation très considérable à la fois du service administratif et de la structure politique. Nous voudrions, dans les pages qui suivent, indiquer de façon un peu plus précise certains critères et principes généraux de cette réorganisation.

Coordination verticale et horizontale

Nous aurons, dans les volumes suivants, à décrire en détail les structures de coordination des secteurs de la santé, de la sécurité économique et des services sociaux. La coordination dont il s'agira à ce moment sera la coordination verticale sectorielle. En effet, nous tâcherons d'établir comment, de l'unité locale au niveau central, il faudra agencer, coordonner, intégrer les décisions, les orientations de même que la production elle-même des services. De plus, cette intégration et cette coordination prendront place à l'intérieur d'un secteur particulier

soit celui de la santé, soit celui de la sécurité économique, soit celui des services sociaux.

Ces différents volumes se rapporteront alors spécifiquement aux domaines relevant d'une interprétation stricte du mandat de notre Commission. Dans l'interprétation générale du terme bien-être que nous utilisons dans cette première partie de notre rapport, il nous faut aller beaucoup plus loin que cette seule coordination verticale sectorielle. En effet, nous avons énormément insisté jusqu'ici sur la nécessité de coordonner entre eux les divers services de façon à rendre leur accessibilité plus facile aux citoyens de même que pour arriver à une thérapie globale face à une pathologie globale. Cette coordination des divers services demande donc une coordination horizontale, c'est-à-dire une coordination des décisions et des activités à un même niveau de gouvernement, à un même niveau d'organisation territoriale. Il ne suffit donc pas d'établir les liens organiques à l'intérieur d'un même secteur entre les niveaux central ou régional et le niveau inférieur, mais il faut établir à un même niveau d'organisation des liaisons organiques entre tous les secteurs. Pour que l'approche vis-à-vis le citoyen et les groupes demeure une approche globale, il est essentiel qu'à chacun de ces niveaux régional, zonal et local, on puisse établir entre les secteurs certaines priorités selon le caractère des problèmes particuliers de la région, de la zone ou de la localité. Ainsi, les organismes sectoriels ne peuvent être définis comme autonomes complètement. Une partie de leur autonomie ou de leur souveraineté devra être déléguée à un organisme commun de coordination au niveau correspondant.

En plus de cette coordination horizontale, il faut prévoir une coordination verticale globale. À moins d'aboutir à l'anarchie la plus totale, on ne peut concevoir que chaque zone puisse déterminer ses priorités sans qu'il y ait coordination entre ces priorités de zone au niveau de la même région. De même, on ne peut concevoir que chacune des régions puisse déterminer ses priorités sans qu'il y ait coordination et arbitrage au niveau central entre les régions. De plus, au nom même du principe de l'universalité et de l'égalité des services, les unités des niveaux inférieurs ne peuvent être complètement autonomes dans l'exécution des politiques et la production des services. Ainsi, il ne s'agit pas qu'à l'intérieur même d'un secteur, chaque organisme de niveau inférieur se [475] réfère à au niveau supérieur, il est aussi nécessaire que

chaque organisme de coordination de niveau inférieur se réfère à l'organisme de coordination du niveau supérieur.

La décentralisation que nous avons acceptée comme principe général d'organisation doit donc être mitigée par cet autre principe aussi essentiel qui est celui de la coordination. La coordination ne peut donc pas signifier autonomie complète des unités décentralisées, mais pouvoir partagé et délégué. Ce partage et cette délégation doivent se faire comme nous l'avons indiqué aussi bien de façon verticale qu'horizontale et lorsqu'il s'agit de la délégation verticale, on doit distinguer la délégation sectorielle et la délégation globale.

Par ailleurs, cette délégation et ce partage ne peuvent se faire, à notre avis, selon le principe de compétence exclusive selon les niveaux. À notre avis, tous les niveaux doivent jouir de toutes les compétences exigées par la réalisation de la société démocratique de développement, que ce soit en fonction de la production des services ou que ce soit en fonction de la croissance économique. Là où il y aura variation, c'est dans l'extension du pouvoir et dans la responsabilité propre à chaque niveau.

Quatre niveaux d'organisation

Dans la situation actuelle de la politique du Québec, il n'existe que deux niveaux d'organisation politique : l'État central et les municipalités. À toutes fins pratiques, on peut négliger le niveau du conseil de comtés qui ne regroupe que les municipalités rurales et qui joue un rôle pratiquement inexistant. Par ailleurs, la municipalité est une unité très variable qui peut comprendre de 500 habitants à plus d'un million.

Sur le plan administratif, le gouvernement central a déconcentré son administration dans un nombre presque infini de régions et de zones qui varient d'un ministère à l'autre et souvent d'un service à l'autre à l'intérieur d'un même ministère. Un effort récent a, toutefois, été accompli, qui a consisté à diviser les territoires du Québec en dix régions administratives où l'on a défini des capitales régionales et des sous-capitales. Les frontières de ces régions administratives sont cependant loin d'être encore admises par l'ensemble des ministères et l'ensemble de leurs services. Par rapport à un même problème concret,

un citoyen peut avoir à se relier à deux ou trois et parfois jusqu'à six chefs-lieux différents, étant donné la non-coïncidence des frontières administratives. Enfin, même avec la définition des régions administratives, la planification régionale et l'établissement de priorités au niveau de la région demeurent pratiquement impossibles étant donné l'autonomie de chacun des services ministériels déconcentrés et l'absence d'un gouvernement régional correspondant aux limites administratives. Dans le système actuel, l'activité des municipalités, en termes de planification, devient pratiquement impossible à réaliser étant donné leur morcellement, leur variation considérable de taille et leur non-coïncidence avec des limites fixes.

Dans une telle situation anarchique, il est absolument impossible de songer à la coordination verticale et horizontale. Tout au plus, peut-on songer à une certaine coordination verticale sectorielle qui serait restreinte à l'exécution ou à la production des services. Si, par ailleurs, on essayait de généraliser [476] cette coordination verticale sectorielle à tous les secteurs, on serait de nouveau face à l'anarchie : les citoyens et les groupes devant se référer à des unités différentes pour chacun des secteurs ou des services.

Devant cette situation, il nous apparaît essentiel que tous les services adoptent des unités territoriales semblables et que ces unités soient non seulement des unités administratives mais aussi des unités décisionnelles selon le principe de la délégation graduée énoncé plus haut.

Afin de réaliser la société démocratique de développement que nous proposons, il nous apparaît essentiel de distinguer quatre niveaux d'unités interreliées même si ces niveaux ne se retrouvent pas nécessairement pour tous les problèmes et tous les services. Le premier niveau sur lequel il n'est pas besoin d'insister serait celui de l'État central du Québec. Le deuxième niveau serait celui de la région administrative où l'on devrait trouver aussi un gouvernement régional ou supra-municipal. Le troisième niveau devrait être celui de la zone ou de la sous-région administrative. À cette zone devraient correspondre les gouvernements municipaux. Il va sans dire ici que nous faisons l'hypothèse d'un regroupement municipal très considérable de façon à ce que la municipalité devienne une unité de base relativement uniforme en termes de population et en termes de responsabilités. Enfin, le quatrième niveau serait celui de la communauté ou de la localité qui re-

grouperait de 5 à 10,000 habitants et qui pourrait correspondre aux quartiers urbains actuels ou aux anciennes municipalités rurales. Ce serait là l'unité de base pour la distribution des services, en particulier des services de santé et de service social. On devrait y trouver non seulement une unité administrative, mais aussi un organisme décisionnel. Cet organisme de décision devrait quand même être moins lourd et moins structuré que celui de la municipalité.

Les organismes de décision

La première forme de participation, et la plus importante dans la société démocratique de développement, est celle qui consiste à déterminer les objectifs de la société et à fixer des priorités d'action. Comme il n'est pas toujours facile au niveau général de distinguer clairement entre fins et moyens ou entre objectifs et moyens⁹, cette première forme de participation à la décision couvre aussi bien les grands moyens que la détermination des objectifs. En effet, les moyens pour atteindre un objectif peuvent impliquer des conséquences par rapport à des objectifs secondaires ou des objectifs dans un autre secteur d'activité. Pour autant, la décision sur les objectifs ne peut être séparée d'une analyse des moyens principaux d'action et ne peut jamais se faire en considérant les objectifs pris isolément. C'est pourquoi il vaut peut-être mieux de parler de détermination des priorités ; le terme priorité implique que l'on considère de façon comparative divers objectifs et que l'on évalue les conséquences des actions à prendre non seulement en elles-mêmes mais par rapport aux autres actions.

La tâche principale des organismes de décision consistera donc dans l'établissement de ces priorités aux différents niveaux. Ce sera là sa tâche principale, quotidienne et continue. Par ailleurs, la détermination des objectifs à long terme, comme par exemple le choix du type de société vers laquelle on [477]

⁹ Fortin, G. et Chabot, L., *Perspective théorique et étude de quatre C.E.R.*, Conseil d'orientation économique du Québec, 1968.

veut s'orienter (société démocratique de développement versus société technocratique de bien-être) relèvera elle aussi, il va sans dire, de ces organismes de décision.

Même si la fonction de décision est la fonction la plus importante de la société démocratique, elle ne peut être remplie directement par tous et chacun des citoyens. Cette fonction exige en effet une discussion et des débats. À moins d'avoir des unités politiques très petites, où chacun des citoyens pourrait consacrer la presque totalité de son temps à ces discussions et à ces débats, elle est impossible à remplir par démocratie directe. Les organismes de décision doivent donc être des organismes de démocratie par délégation. Par ailleurs, étant donné l'importance primordiale de cette fonction, il semble impossible, si l'on veut réaliser une véritable démocratie, que les délégués habilités à prendre des décisions aient entièrement carte blanche une fois élus ou nommés. À la démocratie par délégation doit donc se rajouter une démocratie par consultation constante qui permette à tous les groupes de citoyens organisés de débattre entre eux les problèmes et les priorités et qui, ainsi, permette à ces groupes d'indiquer aux délégués les grandes tendances qui existent dans la population. La démocratie par délégation ne peut rester une véritable démocratie que si la consultation y est intégrée de façon fonctionnelle et constante.

Outre le débat, si elle ne veut pas être arbitraire et stérile, la décision doit s'appuyer sur l'analyse la plus complète de la situation, de même que sur l'étude des conséquences des alternatives. Pour autant, les organismes de décision doivent être conseillés de la façon la plus complète par les organismes de recherche et les organismes administratifs.

Notons enfin que les organismes de décision devraient être organisés entre eux selon le principe de la coordination verticale globale. C'est donc dire que, sauf dans le cas de l'organisme central, il n'y a pas autonomie complète et qu'il y a toujours subordination au niveau supérieur pour fin d'arbitrage.

Les organismes d'exécution

Dans la situation actuelle, l'exécution de la législation, la production et la distribution de services s'opèrent par des mécanismes très variés dont l'organisation totale est très complexe. Certains services sont produits et distribués directement par l'État, par l'intermédiaire de ses ministères et de leurs bureaux déconcentrés. À l'autre extrême, certains services sont produits et distribués par des agences privées qui s'autofinancent elles-mêmes par des souscriptions publiques. Entre ces deux extrêmes, on retrouve une formule de plus en plus fréquente, surtout dans le domaine du service social, des loisirs et de l'animation, c'est-à-dire celle d'un organisme privé subventionné presque à 100% par l'État. Dans certains cas ces organismes privés sont dirigés par les producteurs de services eux-mêmes, dans d'autres cas on retrouve des bureaux de direction où sont représentés certains groupes organisés de la population. Certains services sont au contraire exécutés par des compagnies d'État dont la direction est assumée par des individus nommés par l'État mais qui jouissent d'une décentralisation presque complète. C'est le cas le plus fréquent des régies. Enfin, on trouve aussi des services dispensés par des sociétés publiques dont le budget provient entièrement de l'État et dont le bureau de direction comprend les représentants de l'État, des producteurs et de la population.

[478]

Chacune de ces formules comporte certains avantages et certains inconvénients. Nous ne voulons pas ici les passer tous en revue. Il nous suffit de constater qu'en général on passe soit d'un excès de centralisation et de bureaucratisation à un excès de décentralisation et d'absence de contrôle et de coordination. Ainsi, même la société publique, telle qu'elle existe actuellement, par exemple dans les CEGEP, n'échappe pas complètement à la centralisation étant donné que les représentants de la population sont nommés par l'État et non par les groupes eux-mêmes.

Cependant, malgré les inconvénients qui peuvent subsister dans la formule de la société publique ¹⁰, c'est cette formule qui nous semble le plus correspondre aux exigences de la société démocratique de développement que nous proposons. Une telle société publique, en jouissant de la personnalité juridique, peut ainsi prendre ses responsabilités en matière financière et budgétaire et, pour autant, peut facilement et rapidement adapter son action aux besoins du milieu et des circonstances dans lesquels elle a à œuvrer. Par ailleurs, cette même personnalité juridique lui permet de se coordonner de façon positive et volontaire avec les autres organismes de services en même temps qu'avec les organismes de décision et de consultation. Bien qu'étant peut-être un peu plus lente et ardue, cette coordination volontaire nous semble beaucoup plus fructueuse une fois que les parties en cause l'ont acceptée. Par ailleurs, parce que la société publique inclut dans son bureau de direction des représentants de la population, elle nous semble maximiser la participation même au niveau de l'exécution et de la production des services. Comme nous l'avons signalé plus haut, cette participation ne correspond pas seulement à l'idéal démocratique, elle assure aussi une meilleure protection du public par rapport à l'appareil bureaucratique. Enfin, il faut noter que la société publique, par son caractère décentralisé, peut garder à l'appareil d'exécution une certaine capacité d'innovation qu'on retrouvait dans l'organisme privé.

Pour que les groupes puissent nommer directement leurs représentants au bureau de direction des sociétés publiques, il est nécessaire que la population soit organisée en groupes structurés. Ceci n'est pas le cas dans la très grande majorité des territoires surtout au niveau de la localité ou de la communauté. Il devrait donc être possible de constituer de façon temporaire des sociétés publiques où le bureau de direction serait composé uniquement des professionnels et des repré-

¹⁰ Il ne faut pas confondre la société publique avec la société ou la compagnie d'État (Hydro-Québec, Radio-Canada, Régies, etc.) qui est un organisme décentralisé mais qui n'implique pas la participation des intéressés et de la population à la direction. La société publique dont nous parlons serait l'équivalent d'une société sans but lucratif mais dont le bureau de direction serait composé de délégués de l'État, des producteurs et de la population en général. La Loi ne prévoit pas actuellement de statut pour de telles sociétés. Une nouvelle législation serait nécessaire. Ainsi, le B.A.E.Q. a été incorporé comme compagnie sans but lucratif mais selon la première partie de la loi des compagnies (afin de permettre à l'État d'en être actionnaire).

sentants de l'État. Cette composition devrait être toutefois temporaire et ne pas excéder une période de deux ou trois ans. Cette période de deux ou trois ans devrait suffire pour que le service d'animation puisse entrer en action et commencer à organiser, au niveau local ou zonal, les groupes et à les rendre autonomes. Il n'est pas inutile ici de rappeler que la conception que nous avons de la société publique suppose que joue pleinement le service d'animation afin que tous les groupes puissent s'organiser et devenir autonomes.

Tous les organismes de production et de distribution des services devraient être organisés selon cette formule de la société publique, que leur aire d'activité soit locale, zonale, régionale ou suprarégionale ¹¹.

Il va sans dire qu'à l'intérieur d'un même secteur, ces organismes devraient être coordonnés de façon verticale sectorielle. Par ailleurs, la coordination horizontale sectorielle, ou globale, pourrait être assurée par la constitution de fédérations de ces sociétés. Ces fédérations devraient être présentes aux [479] trois niveaux supérieurs. Elles constitueraient le porte-parole officiel de ces sociétés vis-à-vis l'appareil étatique de chacun des niveaux.

Ces fédérations ne produiraient et ne distribueraient pas directement des services. Leurs fonctions seraient strictement de l'ordre de la coordination administrative et de la coordination des projets d'expansion ou d'innovation. La raison d'être principale de ces fédérations serait d'éviter que chaque unité de production ait à se relier directement à l'état central, ce qui aboutirait à une centralisation extrême de la décision et du contrôle administratif. Malgré l'apparence de la décentralisation procurée par la société publique, la centralisation demeurerait presque totale ; comme c'est le cas actuellement pour les municipalités, les CEGEP, les universités et les commissions scolaires ¹². Une telle centralisation s'oppose au principe de participation que nous avons énoncé.

¹¹ Les organismes de prestation pourraient être rattachés aux ministères ou être décentralisés sous forme de régie au niveau central.

¹² Ces organismes ont bien tenté de s'organiser en fédérations, mais ces fédérations demeurent actuellement des groupes de pression et d'éducation populaire, plutôt que des organismes de coordination officiellement reconnus pour discuter avec les ministères.

Cependant, parce que nous postulons l'existence d'une fédération au niveau central lui-même, nous devons envisager la relation qui existera entre cette fédération centrale et l'État central et ses ministères. Notons, d'abord, que dans la définition que nous employons ici du bien-être, un ministère qui se dénommerait ministère du Bien-être social serait par définition un super-ministère regroupant à la fois santé, éducation, logement, aménagement du territoire, information, animation, services sociaux, protection juridique, etc. À l'intérieur de ce super-ministère, chaque sous-système deviendrait une direction générale. Pour valable que soit cette hypothèse, nous préférons pour l'instant qu'à chaque système énuméré corresponde un ministère, quitte à ce qu'au niveau du Cabinet il y ait un comité ministériel permanent regroupant ces divers ministères pour fins de coordination et de planification globale. D'ailleurs ce comité permanent du Cabinet devrait avoir des relations étroites avec un autre comité permanent du Cabinet qui, lui, s'occuperait de la croissance économique.

Dans le système administratif que nous envisageons, le rôle du ministère serait moins un rôle d'exécution et de production qu'un rôle de recherche, de surveillance et de contrôle. Nous reviendrons plus loin sur les organismes de recherche, mais nous signalons immédiatement qu'une des fonctions principales du ministère sera de créer un organisme de recherche adéquat pour faciliter à la fois la production des services et la prise de décision par rapport aux priorités. Outre cette fonction de recherche, le rôle du ministère sera un rôle de surveillance par rapport à tous les organismes d'exécution, c'est-à-dire vis-à-vis toutes les sociétés publiques du secteur. Cette surveillance devrait se faire non seulement par rapport à des normes comptables et budgétaires mais aussi en fonction des normes de qualité et de l'universalité du service. Une autre fonction du ministère serait de fournir aux sociétés publiques les services administratifs qui ont avantage à être centralisés au point de vue rentabilité. On peut penser, par exemple, à un service d'informatique, à un service d'achat, etc. Enfin, notons que certains ministères pourront aussi directement produire certains services lorsqu'il n'y a pas avantage à une décentralisation. C'est ainsi, par exemple, que la distribution de chèques d'allocations familiales peut se faire plus efficacement au niveau central, sans brimer en rien la participation régionale, zonale ou locale.

En plus d'être interreliées de façon verticale sectorielle, les sociétés publiques devront être reliées de façon horizontale à chacun des niveaux. Cette [480] fédération des différentes sociétés publiques à un niveau donné devra voir à la coordination entre les services et devra s'assurer de la globalité des services à l'ensemble de la population. De plus, cette fédération devra être un des conseillers principaux du centre de décision du même niveau. Au niveau local ou communautaire, il y aurait avantage à ce que ce soit cette fédération des sociétés publiques qui offre directement le service à la population. La formule que nous préconisons à ce niveau local est, en effet, celle de la clinique polyvalente où seront regroupés tous les services afin de les rendre plus facilement accessibles à tous les citoyens.

Enfin, les différentes sociétés publiques regroupées en fédérations au niveau local, zonal, régional et central devront être reliées de façon verticale globale. Les fédérations d'un niveau inférieur devraient être représentées dans la fédération d'un niveau supérieur par quelques représentants nommés par elles. Le but de cette liaison verticale globale est à la fois de pouvoir échanger des informations et d'examiner en commun les hypothèses de planification et d'amélioration des services. Par ailleurs, la fédération au niveau central pourrait devenir un des conseillers principaux du Cabinet et de l'Assemblée lorsqu'il y a décision à prendre, soit sur les orientations, soit sur les ordres de priorités.

Les organismes de consultation

Une organisation systématique et fonctionnelle de la consultation est un élément essentiel pour compléter la participation par délégation existant dans les organismes de décision et dans les organismes d'exécution. Les délégués des groupes et des citoyens, lorsqu'ils sont élus ou nommés à un poste dans un organisme de décision ou d'exécution, doivent nécessairement prendre le point de vue de l'ensemble et cesser d'être les défenseurs d'un groupe d'intérêts particuliers. Ce changement de fonction n'implique pas que le délégué oublie ou néglige complètement le groupe qui l'a désigné ou le groupe dont il est issu. Cependant, de par sa fonction nouvelle, il doit prendre un point de vue plus général et finit souvent par s'éloigner des problèmes et des be-

soins concrets. Ce changement d'attitude et d'orientation des délégués élus ou nommés a été constaté empiriquement dans toutes les situations de gouvernement démocratique, y compris les expériences d'autogestion au niveau de l'entreprise ou de la commune.

C'est ainsi, par exemple, que les expériences d'autogestion¹³ ne peuvent fonctionner efficacement sans la présence d'un syndicat ouvrier qui doit continuer à faire des revendications et à défendre de façon générale les intérêts et les besoins des travailleurs. La consultation n'est donc pas un mécanisme superflu en ce qui concerne la défense des intérêts des différents groupes de citoyens organisés. Au contraire, elle permet de rappeler constamment aux hommes politiques et aux administrateurs les besoins concrets des citoyens et des groupes de même que la dimension existentielle et vécue des problèmes.

La consultation permet de plus, comme nous l'avons déjà signalé, la discussion et le débat public organisés sans lesquels la démocratie demeure une abstraction vide de sens. Nos démocraties occidentales cherchent à remplacer cette discussion et ce débat public organisés par le recours à un être de [481] raison plus ou moins abstrait et mythique qu'on appelle l'opinion publique. Ce qui caractérise cette opinion publique c'est qu'elle n'est composée en somme que d'une addition d'opinions privées que chacun essaie d'interpréter à sa propre façon ou selon ses propres intérêts. On n'y trouve pas à proprement parler de processus de discussion ni de processus de débat. L'opinion publique devient ainsi très facilement manipulable surtout avec le développement des moyens de communication de masse et des techniques de propagande ou de publicité. L'opinion publique est donc ainsi beaucoup plus une réaction affective et irrationnelle que l'expression d'une volonté populaire qui aurait examiné froidement une situation et aurait cherché à en déterminer à la fois les causes et les solutions. C'est en fait dans ce débat où les problèmes sont discutés ouvertement et où tous les intérêts doivent mettre sur la table toutes leurs cartes qu'il faut chercher les compromis viables que la consultation veut et peut permettre. Ce genre de débat est l'essence même de la démocratie comme nous le rappellent aussi bien la Grèce antique, la Suisse moderne et les pays Scandinaves.

¹³ Meister, A., *Socialisme et autogestion*, Paris, Seuil, 1964 ; Kolaja, *A Polish Factory*, University of Kentucky Press, 1960.

Pour être efficace, la consultation suppose que tous les groupes d'intérêts soient organisés et autonomes. Nous avons souvent insisté sur ce fait mais nous tenons à le rappeler ici de même que la nécessité d'un organisme d'animation qui aide ces groupes à s'organiser et à s'autodéterminer.

Pour jouer pleinement son rôle, la consultation doit agir auprès des organismes de décision aussi bien qu'auprès des organismes de distribution ou de production de services. Dans un cas, la consultation tendra à s'exprimer par rapport aux grandes orientations de la société, par rapport aux priorités à établir de même que par rapport au choix des grands moyens porteurs de valeurs et d'objectifs secondaires. Dans le deuxième cas, la consultation aidera les experts et les professionnels à trouver des moyens pratiques d'exécution tout en mettant un certain réalisme dans la programmation de la production ou de la distribution et dans le choix des moyens concrets.

C'est seulement à ce niveau de l'exécution que l'expression « experts du peuple » a un sens. En effet, comme nous l'avons déjà signalé, le choix des objectifs et des ordres de priorité ne repose pas sur l'expertise ou l'analyse scientifique mais seulement sur le système de valeurs d'une société, sur sa conception du monde, sur sa philosophie. Au niveau de la discussion des objectifs et des priorités, tous les citoyens sont égaux, tous sont également experts qu'ils soient hommes de science, professionnels, travailleurs ou chômeurs. Par ailleurs, au niveau de l'exécution, l'expérience concrète du vécu peut permettre à l'ensemble des citoyens non spécialistes de faire des suggestions et d'évaluer en termes d'efficacité les suggestions venant de l'analyse scientifique. Ainsi, la consultation de la population doit porter à ces deux niveaux de la décision et de l'exécution.

À chaque niveau d'organisation, on devra donc trouver un conseil regroupant tous les groupes organisés et même tous les groupes organisables par l'animation. Le champ d'action de ces conseils devrait être l'ensemble de la société ; c'est-à-dire que ces conseils devraient se préoccuper aussi bien du développement économique que du développement social. La division actuelle qu'on retrouve, par exemple, dans les conseils régionaux de développement entre les conseils s'intéressant au développement économique et les conseils s'occupant de bien-être, nous semble une division tout à fait artificielle. Elle [482] implique une duplication des efforts étant donné que plusieurs organismes font

partie des deux conseils. Par ailleurs, elle crée une dissociation trop grande entre le développement économique et le développement social. Ce conseil polyvalent à chaque niveau devrait être relié à la fois à l'organisme de décision et à la Fédération des sociétés publiques du même niveau. Le même organisme serait ainsi consultatif par rapport à la décision et à l'exécution. Par rapport à ces deux organismes, le conseil devrait être un interlocuteur reconnu et constant. Il pourrait étudier les problèmes et les questions qui lui sont directement soumis par l'un ou l'autre des organismes. Cependant, le conseil devrait avoir la possibilité d'étudier sous sa propre initiative tous les problèmes et toutes les questions qu'il juge à propos. Par ailleurs, les avis aussi bien que les recommandations de ce conseil, que ce soit par rapport à des questions posées ou des questions étudiées de son propre chef, devraient être toujours rendus publics et même très largement diffusés. Il ne saurait être question que ces conseils, qui veulent justement institutionnaliser le débat public, agissent de façon confidentielle.

En plus de regrouper tous les groupes organisés agissant à son niveau, le conseil devrait être composé d'un certain nombre de membres nommés par les conseils de niveau inférieur. Le principe est le suivant : permettre un débat général mais qui s'appuie sur des bases les plus concrètes possible. La proportion exacte des membres venant des groupes œuvrant au niveau du conseil et des membres venant du niveau inférieur ne peut être déterminée à priori. Il faudrait sans doute expérimenter des formules différentes avant de trouver la meilleure. Il est même possible que cette proportion doive varier selon les régions et les types de problèmes qu'on rencontre dans ces régions. Ainsi, dans les régions très fortement urbanisées, il faudrait sans doute une proportion différente de celle nécessaire dans les régions moins urbanisées.

Ces conseils généraux devraient comporter des comités sectoriels correspondant aux différentes activités d'exécution qui se retrouvent à leur niveau. Ces comités sectoriels devraient être reliés de façon organique à chacun des services de l'exécution, que ces services soient sous forme de société publique ou sous toute autre forme. Au niveau central, les comités sectoriels devraient être reliés à la fois aux ministères et à la fédération centrale.

Selon cette définition des conseils et de leurs comités, on s'assurait automatiquement que le conseil est un organisme de coordination

horizontale. Une telle organisation, par exemple, aurait comme conséquence, d'obvier à la situation inexplicable qui existe actuellement, à savoir que les divers conseils supérieurs sont tous indépendants les uns des autres et n'ont aucune liaison organique avec le conseil d'orientation ou le conseil de planification.

Parce que le conseil général de chaque niveau serait composé à la fois de représentants de groupes agissant à ce niveau et de délégués du niveau inférieur, on aurait aussi, de façon automatique, la coordination verticale globale. Ainsi, serait abolie encore une fois l'anomalie actuelle qui fait qu'il n'existe aucun lien organique de participation entre le Conseil d'orientation du Québec et les divers conseils régionaux. On sait qu'actuellement, la seule relation qui existe entre le conseil central et les conseils régionaux est une relation de tutelle et non de participation.

[483]

Enfin, pour assurer la coordination verticale sectorielle, il faudrait prévoir une ligne de communication très étroite entre les comités de divers niveaux travaillant dans le même secteur. La façon la plus simple d'établir cette ligne de communication est ou serait de permettre aux comités de niveau inférieur de déléguer quelques représentants aux comités de niveau supérieur. Encore une fois, dans la situation actuelle, ce genre de coordination verticale sectorielle n'existe pas du tout. Le cas le plus patent est celui du Conseil supérieur de l'Éducation où il n'existe aucun lien entre ce conseil supérieur et les divers organismes consultatifs créés au niveau des régionales. Malgré les efforts faits depuis quelques années pour établir une structure consultative, il semble bien que la structure actuelle soit déficiente et rende à toutes fins pratiques l'exercice d'une véritable consultation impossible.

Enfin, notons que l'établissement d'une structure adéquate de consultation ne devrait pas faire disparaître pour chacun des groupes organisés son droit à la représentation, à la contestation ou à la revendication. Cette représentation et cette revendication sont non seulement des mécanismes essentiels à la bonne marche de la démocratie, elles garantissent aussi l'innovation dans le domaine socio-économique et le progrès de l'ensemble de la société. En effet, même en supposant que la société démocratique de développement puisse fonctionner de façon optimale, les progrès de l'innovation technique de

même que le rythme de changement considérable, que nous continuerons à connaître dans la société technique, feront que des problèmes et des situations nouvelles vont surgir. Les services institutionnalisés, par définition, seront toujours relativement lents à découvrir ces nouveaux problèmes et surtout à y apporter des solutions. L'institutionnalisation, en effet, a comme fonction sociale la rénovation de l'ordre établi plutôt que son changement. Pour que ces nouveaux problèmes, que ces nouvelles situations puissent avoir des solutions, il est essentiel que ces problèmes soient d'abord portés à l'attention de l'opinion publique puis fassent l'objet de discussions publiques dans le cadre soit des organismes de consultation, soit des organismes de décision. Il peut même devenir nécessaire, pour que ces problèmes soient portés à l'attention publique, que de nouveaux groupes s'organisent ou soient organisés par l'animation. De toute façon, l'attention publique ne peut se porter sur ces nouveaux problèmes ou ces nouvelles situations que s'il y a critique, que s'il y a possibilité de revendication et même, dans certains cas, possibilité de contestation publique. Si les différents organismes que nous proposons peuvent apporter une solution aux problèmes présents et aux problèmes facilement prévisibles dans l'avenir, seule une action critique et revendicatrice pourra d'abord faire apparaître les problèmes de l'avenir et ensuite permettre de trouver des solutions nouvelles qui peuvent même supposer des transformations profondes dans les mécanismes proposés actuellement.

[484]

Les organismes de recherche et d'information

La solution des problèmes de même que le choix des orientations et des priorités ne peuvent se faire que si, premièrement, la recherche par l'analyse de la situation permet de poser clairement des alternatives et que si, deuxièmement, ces alternatives sont connues de tous. Dans la société technique et complexe où nous vivons, la démocratie n'est possible que si la recherche et l'information systématique et organisée sont très développées et sont mises au service des organismes de décision, d'exécution et de consultation. Déjà, il est admis aux États-Unis, et dans toutes les sociétés développées, que la recherche est le

facteur le plus important dans la croissance économique. Le Québec ne peut faire exception à cette règle ; et si l'on considère le retard du Québec dans le développement économique, on peut même croire qu'il est essentiel que le Québec investisse plus que n'importe quelle autre société dans la recherche. La recherche, cependant, n'a pas seulement une fonction primordiale en relation avec la croissance économique, elle est aussi une condition essentielle au développement social et à l'établissement de la société démocratique de développement.

La recherche ne peut jouer son rôle dans l'installation d'une société démocratique de développement que si les chercheurs jouent pleinement et entièrement leur rôle de chercheurs. Ce rôle n'est pas de proposer la solution ou l'ordre de priorité que doit adopter la société. En agissant ainsi, loin d'ouvrir l'éventail des choix et des possibilités, les chercheurs refermeraient cet éventail et, au nom de leurs connaissances ou de leur science, imposeraient à l'ensemble de la société leur propre vue. Dans une telle situation, on aboutirait très vite à une société technocratique et l'information deviendrait davantage un mécanisme de vente et de mobilisation plutôt qu'un organisme visant à éclairer le débat public. Nous avons déjà rejeté comme non souhaitable cette société technocratique même si elle devait contribuer à assurer à tous un bien-être matériel maximum. Dans la société que nous souhaitons, le chercheur doit contribuer à ouvrir au maximum cet éventail des choix en examinant toutes les solutions possibles et en indiquant les conséquences de chacune de ces solutions par rapport aux autres secteurs d'activité et par rapport à la configuration globale de la société. C'est là exiger beaucoup des chercheurs car pour ainsi présenter dans toute sa complexité l'analyse de la situation et la gamme des solutions, le chercheur doit renoncer au pouvoir très considérable que, dans la société contemporaine, donnent la connaissance et le monopole de l'information. D'une certaine façon, le sort de la société démocratique de bien-être repose sur la bonne volonté des hommes de recherche et des hommes de science. C'est peut-être là le problème éthique le plus considérable qui se pose à eux et dont aucun code d'éthique professionnelle ne fait mention. Nous invitons donc instamment tous les chercheurs, tous les professionnels et tous les hommes de science à se pencher le plus tôt possible sur ce problème éthique et à accepter franchement d'établir quel sera leur rôle dans la société de demain.

La situation actuelle ne contribue pas tellement à éclaircir ce problème éthique important. En particulier, il existe une confusion entre les mots recherche et planification qui est tout à fait dangereuse et qui, malheureusement, semble se répandre dans tous les ministères et même au niveau de l'Office du [485] Plan. Cette juxtaposition des deux mots recherche et planification semble indiquer que ce sont les chercheurs qui sont les planificateurs ou qui préparent, à toutes fins pratiques, le plan qui n'a, par la suite, qu'à être sanctionné par les ministres et l'Assemblée nationale. Il nous apparaît important de rappeler ici que la planification c'est d'abord le choix des objectifs à atteindre de même que le choix des grands moyens pour atteindre ces objectifs. Il s'agit là d'une fonction strictement politique de décision et non d'une fonction administrative ou de recherche. Les seuls planificateurs au sens plein du mot sont les organismes de décision. Ce n'est que lorsque les objectifs et les grands moyens sont décidés qu'une partie secondaire de la planification peut être confiée aux organismes d'exécution. Il s'agit de ce que les Américains appellent l'« Operational Development » qui est traduit de façon non complète par le terme « mise en valeur ». Il s'agit alors de programmer l'exécution et d'en déterminer les moyens pratiques.

Si on a confondu recherche et planification, c'est que trop souvent la planification est pensée comme un processus devant donner une solution unique à un problème par suite de calculs de type scientifique ou économique. Si l'on veut éviter cette confusion, il faut voir que c'est seulement par extension que les chercheurs sont aussi des planificateurs : c'est dans la mesure où la recherche analyse la situation et prépare la décision en définissant les différentes alternatives et les différentes conséquences que le chercheur contribue à la planification. Le chercheur, toutefois, n'est pas un planificateur, il est seulement l'auxiliaire indispensable à la planification. Pour éviter toute confusion qui, en s'institutionnalisant, pourrait nous conduire malgré nous à la société technocratique, nous croyons que les directions générales de planification et de recherche devraient s'intituler : directions générales de la recherche et de l'information. La diffusion des résultats de recherche est en effet une condition essentielle pour que la société démocratique puisse fonctionner. Autant les chercheurs doivent explorer toutes les alternatives, autant ces alternatives et leurs conséquences doivent être connues à la fois des organismes de décision, des orga-

nismes d'exécution, des organismes de consultation et de la population en général. Cette diffusion des résultats de recherche est aussi importante que la réalisation de la recherche elle-même. C'est pourquoi nous proposons que soient liés les mots recherche et information plutôt que les mots recherche et planification.

Les organismes de recherche doivent donc être au service des trois autres types d'organismes, de même qu'au service de l'ensemble de la population. On doit les retrouver, par ailleurs, aux quatre niveaux organisationnels.

C'est, cependant, au niveau central, que les équipes de recherche doivent être les plus considérables et les mieux nanties en ressources humaines et financières. En effet, la recherche, pour être efficace, suppose que soient regroupés des chercheurs en nombre suffisant. On parle souvent dans ce domaine de « masse critique » pour que la recherche soit rentable. Un organisme central de recherche devrait être relié directement au Cabinet pour entreprendre les recherches globales et coordonner les recherches sectorielles. Cependant, une direction de la recherche et de l'information devrait se trouver dans chacun des ministères. Comme nous l'avons indiqué plus haut, cette fonction de recherche et d'information constituerait une des fonctions principales des ministères dans l'hypothèse où l'exécution des services serait confiée à des sociétés publiques. Il ne nous semble pas, par ailleurs, nécessaire d'insister très [486] longuement sur la nécessité de coordonner les équipes de recherche gouvernementales avec les équipes de recherche des universités et du Centre québécois de recherche. La division du travail entre ces divers organismes de recherche au niveau central peut prendre plusieurs formes mais nous croyons qu'il vaut mieux laisser aux chercheurs eux-mêmes le soin d'établir cette division du travail selon les secteurs d'action et de recherche.

Aux autres niveaux, des équipes plus réduites de recherche devraient être rattachées aux organismes de décision. Ces équipes devraient procéder à une analyse plus minutieuse du milieu de même qu'à l'examen des conséquences des diverses alternatives dans le milieu concret où elles se trouveraient. Ces équipes, aux niveaux inférieurs, devraient être composées de chercheurs de diverses disciplines travaillant ou pouvant travailler sur plusieurs secteurs. Cependant, selon les secteurs, les besoins de recherche décentralisée seront plus ou moins forts. Encore là, il faudra laisser aux organismes en place le

soin de définir exactement leurs besoins en termes de recherche selon les diverses activités qui leur seront confiées.

Enfin, notons le besoin d'un type de recherche particulier qui est celui de la recherche d'évaluation et de la recherche sur les méthodes. Bien qu'une équipe de recherche de ce type doive se retrouver au niveau central, c'est surtout dans les diverses sociétés publiques, à tous les niveaux, que l'on devrait procéder à cette recherche d'évaluation et à cette recherche de méthodes. Il s'agit là d'un type de recherche qui doit être intégré comme tel dans les organismes d'exécution. Elle doit de plus être intégrée aux organismes d'exécution à tous les niveaux si l'on veut qu'il y ait à la fois innovation dans le domaine de la production et de la distribution des services, de même qu'une adaptation constante au progrès scientifique et aux conditions du milieu.

Conclusion

Ce que nous avons voulu poser dans ce chapitre, ce sont les principes d'organisation qui nous ont semblé les plus cohérents avec le type de société que nous privilégions. Par ailleurs, le modèle général d'organisation que nous avons présenté ne constitue pas simplement un moyen de réaliser la société démocratique de développement. En effet, dans la mesure où l'épanouissement politique est une des trois formes principales d'épanouissement dans notre conception de l'homme contemporain, l'organisation que nous avons proposée fait partie intégrante de la société elle-même que nous souhaitons. Cette structure d'organisation est donc à la fois une condition de réalisation de la société démocratique de développement en même temps qu'une de ses parties essentielles.

Par ailleurs, le mandat de notre Commission n'est pas de présenter les détails d'une réorganisation politique et administrative. Bien que les principes généraux que nous avons énoncés demanderaient d'être précisés et concrétisés davantage, nous ne croyons pas nécessaire d'aller plus loin dans l'opérationnalisation. Une Commission ou un Comité plus spécialisé que le nôtre devrait s'attacher à cette tâche.

Cependant, nous allons tenter d'opérationnaliser ces principes généraux en ce qui concerne les secteurs de la santé, de la sécurité éco-

nomique et des [487] services sociaux. Cette élaboration, qui demeurera une élaboration surtout sectorielle, se retrouvera dans les volumes suivants.

Nous espérons, toutefois, que les principes généraux que nous avons suggérés seront retenus et examinés de façon à être appliqués à d'autres secteurs que ceux couverts spécifiquement par le mandat au sens restreint, de même qu'à l'ensemble de la société. Pour nous, il ne s'agit pas simplement d'un souhait pieux. En effet, les propositions concrètes d'organisation que nous ferons dans le domaine de la santé, de la sécurité économique et du service social, ne pourront vraiment être mises sur pied et donner toute leur mesure d'efficacité que si le cadre général de l'organisation politique et administrative de l'ensemble de la société est rajeuni selon les lignes que nous avons esquissées et que si une véritable démocratie impliquant la participation constante de tous les citoyens organisés est instaurée.

RÉFÉRENCES

Les notes en fin de texte ont toutes été converties en notes de bas de page dans cette édition numérique. JMT.

[488]

Ce texte est extrait de l'annexe 25
de la Commission d'enquête sur la santé
et le bien-être social, Québec 1970,
pp. 31 à 42 ; pp. 77 à 99.

[489]

LECTURES RECOMMANDÉES

- *Les Cahiers de l'ICEA*, « *La participation de la collectivité à une planification économique* », Institut Canadien d'éducation des Adultes, Cahier no 3, février 1967, 152 pages.
- Pierre Vadeboncœur, *L'autorité du peuple*, Montréal, Éditions de l'Arc, 1965, 136 pages.
- Pierre Vadeboncœur, *La dernière heure et la première*, Montréal, L'hexagone / Parti Pris, 1970, 80 pages.
- Jacques Grand'Maison, *[Vers un nouveau pouvoir](#)*, Montréal, Éditions HMH, 1969, 258 pages.
- Jacques Grand'Maison, *Nouveaux modèles sociaux et développement*, Montréal, Éditions HMH, 1972, 492 pages. [Tome I](#), [Tome II](#).
- *Socialisme '67*, « Le socialisme au Québec : une utopie ? », avril-mai-juin 1967, nos 12-13, 120 pages.
- *Socialisme Québécois*, « La réaction tranquille », avril 1971, nos 21-22, 210 pages.

[490]

Fin du texte