Jacques T. Godbout

sociologue, INRS-urbanisation

(1983)

La participation contre la démocratie

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi

Courriel: jmt_sociologue@videotron.ca

Site web pédagogique : <http://www.uqac.ca/jmt-sociologue/>

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

Site web: http://www.uqac.ca/Classiques_des_sciences_sociales

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

Site web: <http://bibliotheque.uqac.quebec.ca/index.htm>

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 Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de :

Jacques T. Godbout,

La participation contre la démocratie.

Montréal : Les Éditions Albert Saint-Martin, 1983, 190 pp. Collection : Pratiques sociales.

M. Jacques T. Godbout est sociologue-chercheur retraité de l'Institut national de la recherche scientifique - INRS-urbanisation culture et société.

[Autorisation confirmée par l'auteur, le 13 juillet 2004, et reconfirmée le 25 février 2011, de diffuser ce livre dans Les Classiques des sciences sociales.]

Courriel : Jacques_Godbout@INRS-UCS.Uquebec.Ca

Polices de caractères utilisée : Comic Sans, 10 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"
Césure automatique.

Édition numérique réalisée le 27 février 2011 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, Québec.

Jacques T. Godbout,
Sociologue, retraité de l'INRS-urbanisation

La participation contre la démocratie

Montréal : Les Éditions Albert Saint-Martin, 1983, 190 pp. Collection : Pratiques sociales.

Table des matières

Introduction et présentation

PREMIÈRE PARTIE:

Rappel historique et essai de définition

Chapitre 1. Qu'est-ce que la participation ?

Importance et intérêt de l'objet

Rappel historique : l'idée de participation

Une définition

Le mouvement de participation des citoyens et la démocratie représentative

DEUXIÈME PARTIE :

Les expériences de participation

Chapitre 2. Tout a commencé au BAEQ, ou de la population comme partenaire à la population comme variable d'une équation

De la participation totale de toute la population au BAEQ, à la consultation limitée des élites

Participation et changement au BAEQ et dans le plan

Conclusion

Chapitre 3. Dans les quartiers défavorisés, une nouvelle pratique professionnelle

L'analyse des groupes populaires

La variété des organismes populaires et leur spécificité

Une expérience brève, mais radicale, de déprofessionnalisation : les maisons de quartier

L'autonomie des groupes populaires et le rôle des usagers

Conclusion : La participation : contre-pouvoir ou nouvelle pratique professionnelle ?

Chapitre 4. La participation institutionnalisée

L'idée de participation fait son chemin

La réforme des affaires sociales

L'implantation des CLSC et le contrôle des citoyens

L'output des CLSC et les changements

Interprétation

Chapitre 5. La participation ne s'applique pas qu'aux marginaux : les maires et les permanents syndicaux

La participation des maires à la formation de la Communauté urbaine de Québec

Les permanents et les élus dans une centrale syndicale

Conclusion

TROISIÈME PARTIE :

Participation et démocratie

Chapitre 6. La participation : support à la bureaucratie

Bureaucratie et technocratie

La participation : un « échange »

Étendue et conditions du pouvoir

Chapitre 7. La participation : vers le pouvoir des usagers

Conflits d'intérêts entre producteurs et usagers

Sphère de la consommation et sphère de la production

Exploitation économique et domination politique

Citoyens et usagers

Auteurs cités

La participation contre la démocratie. (1983)

Quatrième de couverture

[Retour à la table des matières](#)

La participation contre la démocratie. Nous espérons que le lecteur, en refermant ce livre, sera convaincu qu'il ne s'agit pas là d'un titre provocateur destiné à faire mousser la vente...

C'est plutôt la formule qui résume le mieux quinze ans de recherches sur certaines expériences de participation des usagers, expériences généralement mises en branle par les responsables et les permanents d'une organisation, et visant à faire entrer dans son fonctionnement les personnes qui sont touchées par son produit, à titre de clients, d'usagers ou de résidents du territoire où elle oeuvre.

J'ai dû admettre que la participation, dans les faits, n'était pas, le plus souvent, un supplément de démocratie; au contraire elle se révélait en être le substitut, une manière de se passer des mécanismes démocratiques pour ceux que le jeu démocratique dérange dans leur travail.

Dans les organisations, ce sont les technocrates, les professionnels, les bureaucrates, autrement dit tous ceux qui détiennent un pouvoir dont la source est étrangère au processus démocratique, tous ceux dont la légitimité n'est pas fondée sur la représentation politique.

Participation contre démocratie, donc, d'abord parce que l'utilisation des mécanismes de la participation diminue la plupart du temps l'utilité de l'institution démocratique, au sens qu'il est moins nécessaire d'y recourir dans la prise de décisions. Mais participation contre démocratie, aussi, dans un sens plus profond, qui explique le premier : c'est que la démocratie entendue au sens de mécanisme fondant la légitimité et l'autorité des gouvernants (d'une organisation ou d'une société) sur leur représentativité, telle qu'elle ressort du choix libre des gouvernants par l'ensemble des gouvernés - au moyen d'élections périodiques - est une technique très efficace pour maximiser le pouvoir en minimisant la participation.

[7]

La participation contre la démocratie. (1983)

Introduction

[Retour à la table des matières](#)

La participation contre la démocratie. Nous espérons que le lecteur, en refermant ce livre, sera convaincu qu'il ne s'agit pas là d'un titre provocateur destiné à faire mousser la vente... C'est plutôt la formule qui résume le mieux quinze ans de recherches sur certaines expériences de participation des usagers, expériences généralement mises en branle par les responsables et les permanents d'une organisation, et visant à faire entrer dans son fonctionnement les personnes qui sont touchées par son produit, à titre de clients, d'usagers ou de résidents du territoire où elle oeuvre. J'ai dû admettre que-la participation, dans les faits, n'était pas, le plus souvent, un supplément de démocratie; au contraire elle se révélait en être le substitut, une manière de se passer des mécanismes démocratiques pour ceux que le jeu démocratique dérange dans leur travail. Dans les organisations, ce sont les technocrates, les professionnels, les bureaucrates, autrement dit tous ceux qui détiennent un pouvoir dont la source est étrangère au processus démocratique, tous ceux dont la légitimité n'est pas fondée sur la représentation politique.

Participation contre démocratie, donc, d'abord parce que l'utilisation des mécanismes de la participation diminue la plupart du temps

Futilité de l'institution démocratique, au sens qu'il est moins nécessaire d'y recourir dans la prise de décision. Mais participation contre démocratie, aussi, dans un sens plus profond, qui explique le premier : [8] c'est que la démocratie entendue au sens de mécanisme fondant la légitimité et l'autorité des gouvernants (d'une organisation ou d'une

société) sur leur représentativité, telle qu'elle ressort du choix libre des gouvernants par l'ensemble des gouvernés - au moyen d'élections périodiques - est une technique très efficace pour maximiser le pouvoir en minimisant la participation. En effet, collectivement, les gouvernés exercent ainsi un pouvoir très étendu, proportionnellement, par rapport à la participation qui est exigée d'eux, qui est minime et peut se réduire, à la limite, à aller déposer un bulletin de vote dans une boîte une fois par lustre. C'est là le grand intérêt du mécanisme démocratique pour tous ceux qui ne sont pas intéressés à participer: la plupart des individus impliqués dans une organisation sont dans ce cas, à l'exception des militants et des technocrates. Mais, inversement, c'est précisément ce que ces derniers supportent difficilement dans la démocratie : qu'on ait si peu besoin de mobilisation (les militants) ou de « compétence » (les technocrates) pour détenir autant de pouvoir. C'est pourquoi la tendance spontanée du technocrate et du militant sera toujours d'accroître les exigences de participation des gouvernés par rapport aux pouvoirs dont ces derniers disposent, de rendre plus difficile l'accès aux mécanismes du pouvoir et, à la limite, de restreindre l'utilisation de la démocratie à ceux qui sont les plus mobilisés ou les plus compétents.

Pourtant la démocratie a besoin de militants pour fonctionner et, inversement, le militant a besoin d'une base; sinon il n'est rien. Lorsque le militant s'attaque à un mécanisme démocratique, il coupe la branche sur laquelle il est assis et ouvre toute grande la porte au remplacement du militant par la bureaucratie et la technocratie. Car le mécanisme le plus intéressant et le plus efficace - mais aussi le plus menaçant à court terme pour le militant - qu'on ait trouvé jusqu'à maintenant pour relier le militant à sa base, c'est l'institution démocratique, c'est la représentation par l'élection.

Le Compétent, le Militant, la Base : ce trio est au cœur de toute étude de la participation. Car l'équilibre dynamique et instable entre ces trois instances est au centre de toutes les tentatives de compréhension du fonctionnement du pouvoir politique. Ces trois pôles de la tension démocratique seront progressivement situés dans les chapitres qui suivent.

Participation contre démocratie : c'est donc à cette conclusion que j'ai abouti après quinze ans d'analyse des expériences de participation au Québec. J'y ai d'abord été impliqué directement, en 1965, au Bureau d'aménagement de l'est du Québec (BAEQ), à titre de chercheur étudiant les structures décentralisées et les structures du [9] plan

de développement. Depuis ce temps, j'ai observé et effectué ¹ des recherches sur plusieurs expériences de participation qui ont eu lieu au Québec. Quelle perspective a guidé ces recherches depuis le début ?

D'abord une précision : ces recherches n'ont pas porté sur une analyse du discours; elles n'avaient pas pour objet l'idéologie, que ce soit celle des instigateurs d'une expérience de participation ou celle des différents types d'agents impliqués dans une expérience ou un programme de participation. Tout en partant de l'idéologie, ces recherches et les réflexions qui suivent sont centrées sur l'analyse de la pratique, l'observation des résultats des expériences de participation. De quels résultats s'agit-il ?

D'abord, au delà précisément du discours, nous nous demandons quel rôle, quelle fonction réelle remplit la participation dans les expériences observées. Autrement dit, pour employer un vocabulaire plus actuel, nous nous interrogeons sur les enjeux réels de la participation, sur ses effets non voulus, ses effets pervers par rapport aux objectifs fixés au départ. Nous essayons de vérifier, d'une manière assez classique dans les analyses organisationnelles, si la réalité correspond aux discours, aux objectifs. Un des objectifs les plus constants contenus dans le discours sur la participation est le suivant : la participation cherche à aller au delà de la démocratie. « Il ne suffit pas de voter tous les quatre ans, il faut aller au delà. » Comme on le verra, il s'agit là d'un des slogans que les acteurs impliqués dans des expériences de participation formulent le plus fréquemment. Nous avons voulu vérifier si, effectivement, la participation allait au delà de la démocratie, et à quelles conditions. Cette question est à l'origine du présent ouvrage. Dans ce contexte, l'objet d'analyse n'est donc pas le discours des acteurs qui sont impliqués dans les organisations et dans les expériences de participation; ce discours est un élément parmi d'autres à analyser et, surtout, à confronter avec la réalité de l'expérience.

Voilà donc une première raison qui explique que cet ouvrage est centré sur les résultats des expériences de participation. Mais il en existe aussi une autre. En effet, nous avons fait le postulat que si la participation ne modifie rien dans ce que réalise une organisation, dans ses résultats, alors il n'y aura pas de participation, ou la participation ne

¹ Avec plusieurs collègues, que je tiens à remercier ici : d'abord avec Gérald Fortin, Francine Dansereau et Jean-Paul Gagnon, plus récemment avec Jean-Pierre Collin et Gérard Divay. Je tiens aussi à remercier Jean-François Léonard, qui a bien voulu lire une première version de ce texte, et Johanne Archambault, qui a traduit les citations et fait la révision.

sera jamais très importante. Nous pensons en effet que les individus qui s'impliquent dans une expérience de participation veulent obtenir des résultats. Si l'organisation fonctionne de la même façon sans leur participation, la participation n'a aucune chance de se maintenir, de s'installer dans une organisation en tant que mécanisme [10] possédant à la fois une certaine stabilité et un certain dynamisme. Dire que la participation est insignifiante si elle ne change rien à l'activité de l'organisation relève sans doute du sens commun et peut même paraître.... insignifiant. Et pourtant une telle affirmation est nécessaire ici. Car, comme on le verra à plusieurs reprises tout au long de ce texte, la plupart des responsables des organisations qui entreprennent des expériences de participation procèdent avec une approche pédagogique qui vise à changer les participants, et s'intéressent à ce que la participation peut apporter à l'organisation. Ils négligent, voire rejettent, la relation inverse, c'est-à-dire ce que la participation apporte au participant, de son point de vue : en quoi elle lui accorde la possibilité de modifier le produit et l'action de l'organisation, en quoi elle constitue pour lui un moyen qui irait plus loin que, par exemple, l'élection de ses représentants. Cela nous conduit à accorder une importance capitale à la notion de changement, à l'analyse et à l'observation la plus précise ² possible des modifications que la participation introduit dans l'organisation, et surtout dans son produit, dans les services qu'elle rend à sa clientèle, dans son «output», dans ses résultats. Quand nous parlons de changement, nous nous référons donc au changement quotidien, au changement réel concret dans les services rendus par l'organisation. Nous croyons d'ailleurs que la seule raison d'être des autres changements, c'est-à-dire des grandes réformes, des changements de structures, des changements politiques, c'est ultimement les changements qu'ils peuvent entraîner dans la vie quotidienne. Ces changements sont cependant très difficiles à évaluer, je ne dis même pas à mesurer. Un grand effort a été consacré au développement de méthodes et de concepts permettant d'arriver à saisir ce qu'une organisation fait, et singulièrement ce qu'une organisation de services produit et réalise, qui constitue son produit (ou output). Une organisation de services ne produit pas d'allumettes ni de voitures. Elle produit des services, résultat beaucoup plus difficile à apprécier. L'évaluation *quantitative* du nombre de services rendus ou d'actes posés par les membres et les praticiens des organisations est à exclure dans la plupart des cas. Elle n'est pas adaptée aux objectifs et à la pratique des organisations présentées dans les chapitres qui suivent; en outre, une telle évaluation quantitative introduit un biais qui empêcherait de saisir les changements produits par l'organisa-

² Cela ne veut pas nécessairement dire mesures quantitatives : voir plus loin.

tion. Ainsi, dans une organisation de santé comme les centres locaux de services communautaires qui sont analysés plus loin, se contenter d'une quantification du nombre d'actes médicaux posés par les praticiens reviendrait à minimiser et à négliger les programmes collectifs organisés par le centre local, la [11] prévention, la qualité de l'intervention; bref, ce serait passer à côté de la plupart des objectifs de l'organisation, ces objectifs que nous avons précisément pour but d'évaluer. D'ailleurs, lorsqu'une telle approche est adoptée par les autorités gouvernementales, elle incite les membres de l'organisation à s'orienter en fonction de critères bureaucratiques, sans référence aux besoins spécifiques du milieu; car les indicateurs quantitatifs, une fois introduits dans le système, deviennent des normes et remplacent la pression des besoins, pression qui peut passer par le canal de la participation.

En fait, toute évaluation d'une organisation de services est confrontée au dilemme suivant : on est en présence d'un côté d'un milieu sur lequel l'organisation veut agir, de l'autre côté d'une organisation qui agit. Deux approches sont donc possibles : soit mesurer la transformation du milieu, soit mesurer l'activité de l'organisation. En mesurant la transformation du milieu par rapport à des objectifs qui ont été fixés, on pourra établir la correspondance entre les objectifs fixés et l'état évalué du milieu; mais on ignorera si ce résultat est dû à l'action de l'organisation, ou plutôt à un ensemble d'autres facteurs nécessairement présents dans le milieu au moment de l'observation. Au contraire, en mesurant l'action de l'organisation, on pourra observer une certaine performance; mais on ignorera si la performance a pour résultat la transformation du milieu. Il n'existe aucune solution théorique à ce dilemme. La seule approche pratique, concrète, qui demeure possible, c'est de procéder aux deux types d'évaluation, d'apprécier à la fois l'activité de l'organisation et la transformation du milieu qu'elle semble opérer. Idéalement, cette opération doit être complétée par une mesure de la satisfaction des usagers, qui constitue une synthèse des deux démarches précédentes, au sens qu'elle cumule les avantages et les inconvénients de chacune...

Il n'est donc pas facile de se faire une idée précise des services dispensés par les organisations de services. Mais les difficultés ne doivent pas arrêter l'observateur. Car elles servent souvent d'écran derrière lequel se cache l'organisation de services pour justifier le fait qu'elle n'ait de comptes à rendre qu'à elle-même. L'importance d'un service peut d'autant plus facilement être amplifiée que le service ne se mesure pas ou se mesure mal, pour peu qu'il soit dispensé par des personnes jouissant d'un certain prestige.

Une difficulté supplémentaire est introduite par la nouveauté de la plupart de ces expériences et de ces institutions au moment où elles ont été étudiées. Dans ces circonstances le chercheur, à l'instar des acteurs engagés dans l'expérience qu'il est appelé à observer, [12] doit notamment éviter le double écueil de la naïveté et du cynisme qui marque le passage de la théorie à la pratique. Comme le praticien, le chercheur est d'abord séduit par le discours nouveau et l'emballement des acteurs qui caractérisent toute expérience inédite; survient ensuite une phase de désillusion où, face aux difficultés de la mise en application des nouvelles idées, aux multiples « rechutes » dans la pratique traditionnelle, on subit fortement la tentation de conclure qu'au fond, rien n'a changé. Mais contrairement au praticien, le chercheur n'a pas la compensation de constater quotidiennement certains changements réels qui remplacent progressivement « les grandes idées ». Il a cependant à sa disposition un ensemble d'instruments et l'approche « scientifique », c'est-à-dire un effort de rigueur systématique et patient, qui lui permettent de comparer, le moins subjectivement possible, ces nouvelles expériences, entre elles et avec les autres pratiques plus traditionnelles. Il va sans dire qu'une telle démarche demeure le plus souvent assez éloignée des débats qui surgissent au sujet des grands changements, des bouleversements structurels et politiques. Située dans le champ de l'expérimentation sociale, une telle analyse essaie de rendre compte des « petits changements quotidiens » que produit une institution nouvelle, changements qui font souvent plus plaisir aux « clients » qu'aux membres de l'organisation, de sorte qu'on en entend généralement peu parler.

Ces difficultés nous ont amené à distinguer certains termes et expressions pour l'analyse des organisations et de leurs produits. Il importe de préciser ces termes.

Dans l'analyse des organisations, les expressions « pouvoir formel » et « pouvoir réel », de même que « structure formelle » et « structure réelle », sont utilisées de façon classique pour faire ressortir la différence entre, d'une part, le pouvoir et les différents éléments de la structure d'une organisation tels qu'ils sont décrits dans les organigrammes et les définitions officielles et, d'autre part, la division du pouvoir et le fonctionnement de la structure tels que le chercheur les observe sur le terrain. Une autre distinction, moins courante, est aussi introduite entre les différents éléments et instances de l'organisation où se concentrent les organes *décisionnels* et la représentation des différents intérêts (assemblée générale, instances élues, conseil d'administration, etc.), d'une part, et les organes d'exécution directe, qui produisent les services dispensés par l'organisation, qui sont chargés de son « output » (services, divisions, etc.). Les éléments

du premier type forment la structure *de* représentation, alors que les différents secteurs et services de l'organisation constituent la structure opérationnelle. Cette distinction est fondamentale [13] dans l'analyse. Car nous avons pu constater que les effets de l'introduction de la participation dans une organisation sont très différents selon que la participation est rattachée à la structure de représentation ou à la structure opérationnelle. Nous verrons qu'il s'agit là d'un résultat important de la recherche, sur lequel nous reviendrons à plusieurs reprises,

Voilà les principales notions utilisées pour analyser le fonctionnement des organisations et la participation. En ce qui concerne les services dispensés par l'organisation, désignés par les termes « produit » ou « output », pour bien montrer qu'il s'agit du résultat pour la clientèle, leur analyse est centrée sur la notion de changement: la présence éventuelle des changements dans les services dispensés est-elle liée au phénomène de participation des usagers ? Voilà la question qui nous préoccupe ici. Comment cerner ces changements ?

Précisons d'abord que ces services peuvent être individuels ou collectifs. Ainsi, dans le secteur de la santé, qui sera décrit dans un des chapitres, il peut s'agir d'un acte médical, ou d'une activité de prévention. Mais il s'agit toujours du produit final tel qu'il existe pour l'utilisateur, pour l'utilisateur. Ainsi, un programme de prévention n'est pas encore un produit de l'organisation ; son produit, ce sera plutôt le nombre de personnes atteintes par ce programme et les changements que le programme a entraînés chez ces personnes. L'analyse de ce produit nous a conduit à distinguer des types de changements. Même si toute catégorie est relativement arbitraire et dépend ultimement du système de valeurs de l'observateur, il est aussi évident que tous les changements ne revêtent pas la même importance et ne se situent pas dans le même registre. C'est pourquoi trois types de changements ont été distingués : les innovations, les adaptations, les transformations.

Les innovations ont trait à l'ensemble des modifications introduites dans le mode de production et de fonctionnement d'une organisation en vue d'améliorer le rendement et la qualité du service dispensé, sans que ce service soit lui-même remis en cause. Ainsi, dans le domaine de la santé, l'introduction de nouveaux appareils, le travail multidisciplinaire, la relance, la consultation lente fournissent quelques exemples d'innovations où l'on constate que le produit lui-même, la consultation médicale en vue de guérir une maladie, n'a pas changé.

Par rapport à ces innovations, on a souvent tendance à négliger des changements moins spectaculaires, ne correspondant pas à une démarche théorique propre à chacune des disciplines impliquées, et qui font en sorte que l'organisation est plus réceptive et s'ajuste [14] mieux aux caractéristiques spécifiques du milieu et de la clientèle. Ces changements seront désignés par le terme adaptations.

Enfin, certaines modifications ne concernent pas une amélioration, quantitative ou qualitative, de la façon de dispenser le service. Elles constituent plutôt un nouveau produit, ou un nouveau service dispensé. C'est le type de changements que nous avons appelé transformations. Cette catégorie de changements est nécessaire, particulièrement pour analyser les relations entre le changement et la présence des usagers, la participation des usagers. Elle permet en effet de sortir d'une problématique propre aux professionnels impliqués dans l'organisation et d'observer tous les types de changements, même ceux qui peuvent remettre en question certaines pratiques des membres de l'organisation.

Ces distinctions sont importantes pour évaluer l'impact de la participation sur l'organisation, et ainsi comprendre les effets réels de l'introduction de cette volonté de rapprochement entre les gouvernants et les gouvernés que constitue le mouvement de participation de la dernière décennie, dont ce livre veut rendre compte. Il heurtera sans doute ceux qui, ayant vécu ces expériences, croient encore à la participation. Ils sont nombreux. Pourtant, si cet ouvrage porte un jugement négatif sur la pratique de la participation telle qu'elle a été observée, il ne constitue pas une condamnation de l'idée de participation ; cette grande idée, depuis Rousseau, Tocqueville et même Marx, nourrit la plupart des pensées politiques critiques de la société industrielle capitaliste ou bureaucratique. C'est peut-être d'ailleurs cette idée qui remet le plus radicalement en question la société actuelle, la croissance économique comme objectif quasi unique, la division abrutissante du travail, etc. Mais comme toute grande idée, elle est nécessairement utilisée, récupérée par le système qu'elle peut, ultimement, renverser. Nous terminerons d'ailleurs cet ouvrage en suggérant l'analogie suivante : de même que la représentation par le suffrage a été, historiquement, un instrument de légitimation du pouvoir de la bourgeoisie avant d'être utilisée, cette fois dans leur intérêt, par ceux à qui elle accordait un pouvoir formel, de même l'idée de participation, après avoir été utilisée pour légitimer le pouvoir d'un groupe social montant (phase analysée dans cet ouvrage), sera peut-être ultérieurement reprise par ceux à qui elle aura obligatoirement donné un nou-

veau pouvoir formel. La participation s'appellera alors le pouvoir des usagers contre celui des producteurs.

Si ce livre risque de heurter ceux qui croient à la participation, il ne plaira pas non plus aux penseurs mécanistes, pour qui tout changement vient précisément de la sphère de la production, la sphère [15] de la consommation ne faisant que répondre aux exigences objectives de la reproduction de la force de travail. D'ailleurs, on sera peut-être étonné de constater qu'un livre sur la participation parle peu de classes sociales. Je crois en effet qu'il y a une logique organisationnelle de la participation, logique relativement autonome par rapport aux classes sociales. Il y a une logique du pouvoir dans une société industrielle, qu'elle soit capitaliste ou non sur le plan économique, et quel que soit le groupe, la classe ou la fraction de classe sociale qui domine sur le plan politique : capitalistes, intellectuels, militaires, etc. Certes, les classes sociales, entendues au sens de l'importance du rôle des individus dans le système de production d'une société et de la coïncidence des intérêts et de la solidarité qui peuvent en découler, sont fondamentales dans l'explication des changements sociaux. Cependant ce n'est pas nécessairement la solidarité première; ce n'est que lorsque la solidarité territoriale et la solidarité de classe se retrouvent ensemble qu'on est en présence d'une situation révolutionnaire. De plus, traversant cette dynamique, le phénomène organisationnel et institutionnel possède une autonomie et une pertinence certaines pour rendre compte d'un ensemble de résultats obtenus par les expériences de participation. Cette conviction s'est développée à la suite des recherches dont je rends compte ici.

Dans ce livre, sans négliger le fait que les classes sociales traversent les phénomènes de participation, nous abordons donc ce phénomène du point de vue organisationnel, du point de vue de la position de l'acteur. On verra que le même schéma s'applique, des « colonies » de la Gaspésie aux maires de l'agglomération métropolitaine de Québec, en passant par les permanents syndicaux de la Confédération des syndicats nationaux, les comités de citoyens et les organismes populaires, les centres locaux de services communautaires et les comités d'école. C'est la constatation la plus étonnante qui ressort de l'analyse comparative de ces diverses expériences. Lorsqu'on dépasse l'idéologie de la participation pour en observer le fonctionnement, certaines constantes apparaissent, certaines lois, peut-être, qui existent dans toutes les expériences observées indépendamment du contexte et même de la classe sociale et des idéologies des acteurs. Cela n'empêche pas la classe sociale d'être importante. Mais sa relation avec le phénomène

de participation ne fait pas l'objet du présent ouvrage, qui vise plutôt à faire ressortir ces constantes.

Après avoir circonscrit l'objet d'analyse et après avoir fourni une définition provisoire de la notion de participation telle qu'elle se dégage d'une analyse critique de la littérature sur le sujet, nous décrirons les expériences de participation dans différents secteurs. [16] En conclusion, la réalité de la participation sera confrontée avec l'idée de participation et sa capacité de remettre en question, ultimement, les bases de la société industrielle actuelle.

La participation contre la démocratie. (1983)

Première partie

Rappel historique et essai de définition

[Retour à la table des matières](#)

[19]

Première partie :
Rappel historique et essai de définition

Chapitre 1

Qu'est-ce que la participation ?

Quelle participation ?

[Retour à la table des matières](#)

J'étudie la participation des usagers, des citoyens, des « clients », de ceux qui sont touchés par les décisions d'une organisation sans en être membres. Ce n'est donc pas la participation au sens global, psychologique et culturel du terme, où ce phénomène est pratiquement identifié à la vie associative et même au fait de faire partie d'une société³. C'est au sens politique et organisationnel, où le terme de participation désigne le fait, pour des individus, d'être associés à des décisions. Le phénomène sera défini de façon plus précise plus loin. Provisoirement, disons que par participation des citoyens, nous désignons les différents rôles que sont amenés à remplir, au sein d'une organisation, ceux qui sont reliés à elle par leur statut d'utilisateur, de « client », de bénéficiaire ou, de façon plus générale, par le fait d'être touchés par les décisions prises par cette organisation.

³ Voir Fortin (1970), où les différents sens du mot participation sont présentés. Voir aussi le présent texte.

À l'intérieur même d'une approche politique et organisationnelle, cette définition exclut plusieurs phénomènes de participation aux décisions. Pourquoi privilégier la participation des usagers? L'énumération de certains aspects de la participation qui, tout en étant importants, ne constituent pas l'objet du présent texte permettra de faire ressortir l'aspect spécifique qui est traité.

Cette notion renvoie le plus souvent à deux grands types d'expériences : [20] d'une part l'implication de la clientèle d'une organisation dans l'organisation, d'autre part la participation des employés de l'organisation, des travailleurs, c'est-à-dire toutes les expériences qui remettent en question l'organisation hiérarchique du travail dans les milieux de production. Ces deux types sont très différents l'un de l'autre et peuvent même être contradictoires du point de vue de l'implication des individus. Ce livre porte essentiellement sur la participation des usagers, de la clientèle, de ceux qui sont touchés par l'output d'une organisation.

Nous n'aborderons donc pas, sauf à titre comparatif, les expériences d'autogestion et de cogestion des travailleurs, des producteurs, des employés.

Le phénomène de la participation des experts, externes à l'organisation, phénomène de plus en plus fréquent dans l'administration contemporaine ⁴, n'est pas non plus abordé. Nous étudions bien l'intervention d'agents extérieurs à l'organisation. Mais à la différence de celle des experts, leur intervention est fondée sur la connaissance que leur apporte le statut d'utilisateur et de bénéficiaire de l'organisation; elle est fondée aussi sur leur droit de bénéficier d'un produit répondant à leurs besoins, et non pas sur leurs connaissances techniques, scientifiques ou même morales du secteur d'intervention de l'organisation.

⁴ Mais qui a toujours existé. À ce sujet, voir Langrod (1972).

Importance et intérêt de l'objet

[Retour à la table des matières](#)

Au début de la dernière décennie, H.W. Hallman (1972) affirmait que la participation des citoyens constituait un des événements les plus significatifs pouvant affecter l'administration publique. « Ce phénomène a atteint la plupart des groupes sociaux au cours de la dernière décennie, écrit Cole (1974, p. 1). Noirs, travailleurs d'usine, consommateurs, étudiants, populations démunies ont réclamé une participation accrue aux décisions qui les touchent. » Il a même provoqué des crises qui ont touché le fondement même de la vie en société : les événements de mai 1968 en France se sont déroulés sous le signe de la « participation authentique », qu'on opposait à la pseudo-participation.

Aux Etats-Unis, entre les périodes électorales, c'est par les « groupes de pression » que les citoyens sont censés participer à la vie politique. Or, à partir de l'analyse des données de plusieurs enquêtes, Schattschneider en arrive à estimer qu'environ 90% de la population n'a pas accès au système des groupes de pression ⁵. Toutefois, [21] d'après Vernon, à la suite du mouvement actuel de participation, cette proportion diminuerait considérablement ⁶.

Il est donc d'un intérêt certain de mieux comprendre la signification de ces expériences de participation: s'agit-il d'un phénomène transitoire relié à des circonstances historiques et d'une durée limitée ? Au contraire, assistons-nous à l'émergence d'une nouvelle phase dans « l'art de s'associer », dont Tocqueville considérait l'amélioration continue comme aussi importante que les progrès de l'égalité des conditions ⁷ ? La participation peut-elle contribuer à satisfaire le double besoin de « planification et

⁵ Cité par Bachrach (1967, p. 37).

⁶ « Selon le professeur Vernon, de Harvard, avant l'actuelle multiplication des expériences de participation, moins de 5% des citoyens détenaient un véritable pouvoir sur les décisions prises dans le secteur public. Aujourd'hui il estime que 20% des gens ont accès à un tel Pouvoir et que le pourcentage augmente. » Cité par Cunningham (1972, p. 594).

⁷ « Pour que les hommes restent civilisés ou le deviennent, il faut que parmi eux, l'art de s'associer se développe et se perfectionne dans le même rapport que l'égalité des conditions s'accroît » (1968, p. 118).

d'autogestion » souligné par Crozier ⁸ ? Les expériences de participation montrent-elles l'émergence du « contextuating control » d'Etzioni, qui aurait pour caractéristique de relier étroitement le contrôle au processus de formation du consensus social ⁹ ? Ou encore sommes-nous en présence des premières manifestations d'un « nouveau contrat social » (Faure, 1973) ? Quels sont les effets de ce phénomène de participation sur le fonctionnement des organisations et, tout particulièrement, sur leur produit ?

Sans nier l'importance en quelque sorte « quantitative » du phénomène, on peut toutefois mettre en question l'intérêt d'une telle étude à deux points de vue : pour plusieurs chercheurs, la participation dans le système capitaliste n'est qu'un phénomène de récupération, d'aliénation supplémentaire du travailleur, un jeu de dupes pour le participant. Le pouvoir seul est gagnant car la participation diminue les possibilités de contestation du système par ceux qu'il exploite ; elle est une façon de « masquer les contradictions ». La seconde objection porte sur le fait de privilégier l'étude de la participation des usagers, plutôt que la participation des producteurs : pour les chercheurs marxistes, seule cette dernière a une importance historique, se situant au niveau des variables fondamentales qui font évoluer la société.

Pour répondre à ces objections, nous sommes amené à effleurer des problèmes importants, qui seront traités beaucoup plus en profondeur plus loin, et surtout dans la conclusion générale.

⁸ « Il est évident qu'il nous faut à la fois plus de planification et plus d'autogestion et que nos moyens administratifs actuels ne nous permettent pas de résoudre le problème » (Crozier, 1974, p. 216).

⁹ « Les dirigeants des temps modernes tendaient à être lointains, à obéir à des conceptions utopiques ou à veiller absolument à tout. Dans les sociétés actuelles, on expérimente de nouveaux types d'organisations et de techniques où l'autorité essaie plutôt de s'insérer dans un contexte et d'agir sur lui, de manière à se fonder et à reposer étroitement sur la formation d'un consensus » (Etzioni, p. 486).

*« Je participe, tu participes,
il participe... ils profitent »*

Ce graffiti très connu des événements de mai 1968, en France, exprime clairement l'objection à la participation en régime capitaliste. Nul ne peut songer à nier l'existence de telles expériences de participation caractérisées par la manipulation des participants ; [22] elles sont rapportées en grand nombre dans la littérature sur le phénomène de la participation, comme nous le verrons. Surtout, il est indéniable que la récupération, la neutralisation, la « régulation ¹⁰ » des participants est l'objet principal le plus fréquent des organisations, des administrations, des gouvernements qui utilisent la participation dans leur programme; et l'intégration sociale des marginaux est une fonction indéniable de la participation, qui est presque contenue dans la définition même du phénomène. Mais les expériences de participation se réduisent rarement à la récupération à sens unique; la récupération désigne souvent, soit un aspect seulement du phénomène, soit une situation extrême (et temporaire), un pôle d'un continuum dont l'autre pôle est le noyautage d'une organisation par les « participants ». Dans la même expérience de participation, l'organisation parle de récupération des contestataires, les contestataires de noyautage de l'organisation. Ces deux pôles décrivent beaucoup plus souvent l'objectif des acteurs de l'expérience que l'ensemble du processus de participation, qui sera analysé comme un échange, une relation dialectique entre l'organisation et les participants, où il y a des perdants et des gagnants, mais rarement un effet à sens unique. Ce processus produit des effets non voulus par les acteurs, qu'il importe d'analyser pour comprendre les résultats de la participation.

¹⁰ Pour reprendre l'expression de l'excellent ouvrage de Fox Piven et Cloward (1971).

Participation du consommateur et participation des producteurs

Pour plusieurs analystes, c'est le système de production, ce sont les rapports de production qui déterminent l'évolution sociale et les rapports de domination entre les groupes sociaux. Seule la lutte pour le contrôle des moyens de production est importante; le reste, et en particulier le secteur de la consommation, est un champ secondaire, servant souvent à détourner l'activité des classes laborieuses de leur champ de lutte principal. D'ailleurs la consommation est entièrement déterminée par les exigences de la production, puisque la consommation de la majorité de la population n'est que la « reproduction des forces de travail ». C'est ainsi que pour Edmond Preteceille (1975, p. 37), l'évolution des revenus de l'ouvrier est entièrement déterminée par « l'évolution des exigences objectives de la reproduction de sa force de travail ». Pour cet auteur, par exemple, c'est l'intensification du travail, et, de façon générale, les conditions de plus en plus difficiles de l'ouvrier au travail qui expliquent l'existence des weekends, des congés et des vacances. C'est pourquoi le « besoin de partir [23] en week-end à la campagne n'est plus aujourd'hui une consommation de luxe » (p. 31) ¹¹.

Notre position est différente et nous amène à faire l'hypothèse de l'importance de la participation des usagers. Constatons d'abord que ces auteurs ne démontrent pas, par une étude systématique de l'évolution, entre deux périodes, des conditions de travail et de vie d'une même catégorie d'ouvriers, cette relation inverse entre conditions de travail et de vie, ni cette dégradation des conditions de travail depuis le début du capitalisme. Une telle enquête serait nécessairement difficile, de même que l'interprétation

¹¹ Dans cet ordre d'idées, à l'époque où l'ouvrier, adulte et enfant, travaillait au delà de 80 heures par semaine, le besoin de vacances aurait été une « consommation de luxe ». Il s'agit là d'une conception extrême où, au lieu de démontrer que les conditions de travail des ouvriers se sont bien dégradées, inversement on l'affirme comme postulat : toute amélioration des conditions de vie de l'ouvrier devient automatiquement un indicateur de la détérioration de ses conditions de travail. Mais que fait-on des nombreux rapports décrivant les conditions de vie et de travail de la classe ouvrière au 19^e siècle et au début du 20^e siècle ? Étrangement, une telle position implique la négation totale de toutes les conquêtes ouvrières depuis un siècle et demi : elles ne feraient que répondre aux besoins objectifs des capitalistes.

des résultats. Doit-on accorder plus d'importance à des indicateurs comme le nombre d'heures de travail, ou le rythme de travail, le travail à la chaîne, le temps de transport, etc. ? La seule dimension des conditions de travail à s'être dégradée de façon évidente, c'est le degré de contrôle, comme l'a encore récemment si bien montré Braverman (1976). Il s'agit là d'un aspect fondamental, mais il n'est pas le seul et il est surtout insuffisant pour établir une relation mécanique entre dégradation des conditions de travail et amélioration des conditions de consommation, comme le fait l'auteur précédemment cité.

Nous croyons au contraire qu'il y a une certaine autonomie entre la consommation et la production, que la nécessité de faire de l'ouvrier un consommateur, tout en répondant à la logique du capitalisme et aux exigences de son développement, n'est pas liée seulement à la reproduction de la force de travail, mais aux besoins d'un marché et à ceux de consommateurs de plus en plus nombreux. La consommation est un élément moteur dans la dynamique du système capitaliste, comme on l'a souvent démontre. Certains sociologues, comme Alain Touraine, ont transposé en termes de rapports sociaux ces exigences et cette évolution du système économique, en élargissant la notion de système de production à l'univers de la consommation. « La consommation n'est plus seulement la reproduction de la force de travail, mais un élément essentiel de la production ¹². » Donc, au lieu de partir du postulat que la consommation n'est encore que la reproduction de la force de travail, et sans nier l'importance de l'univers classique des rapports de production et des formes d'autogestion des travailleurs à l'intérieur des entreprises, nous affirmons l'autonomie relative de l'univers de la consommation, son dynamisme, l'importance de la relation entre l'utilisateur et le produit qu'il utilise et l'éventuel pouvoir qu'il pourrait détenir sur la production de ce bien. Ceci sans nier que cet éventuel pouvoir du consommateur ou de l'utilisateur dépend de son pouvoir économique dans la société, comme le pensait déjà Rousseau lorsqu'il affirmait dans *Le Contrat social* qu'une [24] société démocratique supposait que « nul citoyen ne soit assez opulent pour en pouvoir acheter un autre, et nul assez pauvre pour être contraint de se vendre ».

¹² Alain Touraine, cité par Nguyen Due Nhuân (1975, p. 19); voir aussi *La Production de la société* (1973), du même auteur.

Participation des usagers et autogestion des producteurs

Mais il y a aussi des raisons spécifiques, positives pour étudier la participation des usagers par rapport à celle des producteurs. Une organisation n'existe pas pour le bien-être de ses membres producteurs. Elle existe d'abord pour produire un certain output, qui doit satisfaire ses clients, ou ses utilisateurs. À moins d'imaginer - ce qui est invraisemblable - que ces deux objectifs soient continuellement similaires et, à la limite, se confondent, il faut admettre des divergences, et même des conflits objectifs d'intérêts entre les utilisateurs de l'output et les producteurs de l'organisation, quel que soit le système économique. La participation des utilisateurs est donc l'objet d'enjeux spécifiques et différents de ce qui est en jeu dans l'autogestion des producteurs.

Allons plus loin. Ne peut-on pas supposer que le pouvoir technocratique s'appuie sur cette divergence d'intérêts, qu'il monopolise ainsi la définition des besoins des usagers au nom d'une légitimité technique ? Une société dominée par les producteurs, même sous forme autogestionnaire, ne risque-t-elle pas continuellement d'être une société technocratique ? L'autogestion, non accompagnée d'une participation des utilisateurs, ne contient pas de mécanisme capable d'empêcher la génération constante d'un pouvoir technocratique qui définit, à partir des exigences de la production et des producteurs, ce que doivent être les besoins des utilisateurs, et utilise l'information et la compétence technique pour imposer ses valeurs. Cela ne serait pas nouveau: des anciens prêtres égyptiens aux intellectuels du monde actuel, le débordement de la sphère de compétence technique pour accroître pouvoirs et privilèges a été une constante historique :

Dans l'ancienne Égypte, les grands prêtres qui formaient l'élite prétendaient contribuer au bien du peuple en lisant l'avenir dans les astres (Georgescu-Roegen, 1971, p. 310).

Dans son principe et en tant qu'utopie, la participation des utilisateurs amènerait la fin de la division du travail telle qu'elle est conçue [25] dans la société industrielle. Le contrôle de l'utilisateur, en tant qu'utopie, va au delà de la participation du producteur, même sous forme autogestionnaire; il constitue une contestation radicale (au sens de Marx: qui va à la racine...) de la société actuelle dominée par les producteurs.

Sans aller aussi loin, on peut facilement admettre comme point de départ que la participation des usagers peut constituer un moyen efficace de lutter, au sein d'une organisation, contre les tendances technocratiques. Cela éclaire la différence entre la participation des producteurs et celle des utilisateurs, et justifie l'intérêt d'une étude spécifique du rôle de ces derniers dans une organisation.

Rappel historique : l'idée de participation

[Retour à la table des matières](#)

Faire l'histoire de la participation en tant que processus de mise en relation de l'organisation et de sa clientèle, ce serait faire l'histoire de ces relations, qui se confondent avec l'évolution de la division du travail elle-même; ce serait montrer le passage de l'unité restreinte autosubsistante, c'est-à-dire à la fois organisation et client sur le plan économique, gouvernante et gouvernée sur le plan politique, à la situation actuelle où dominent les grandes organisations, les échanges internationaux, les gouvernements fédéraux, les bureaucraties. Ce serait expliquer comment, au départ, est apparu le client, puis comment ont évolué, plus près de nous, les deux principaux mécanismes « officiels » de régulation des relations entre l'organisation et sa clientèle dans les pays industriels capitalistes : le marché ¹³ pour le secteur économique, l'élection des gouvernements pour les biens politiques et sociaux. Ces deux mécanismes sont actuellement remis en question ¹⁴. Le mouvement de participation est-il appelé à remplacer ces mécanismes ? Plusieurs praticiens l'affirment : par exemple, contre les cotes d'écoute, on propose la télévision communautaire et coopérative. Au contraire, ce mouvement relève-t-il d'une crise temporaire de ces mécanismes, qui vont s'adapter aux situations nouvelles ?

¹³ Complété plus récemment par le marketing, technique d'anticipation des réactions du marché (voir Laufer et Paradeise, 1982).

¹⁴ Entre autres par Galbraith; en ce qui concerne l'élection, le mouvement de participation des années 1960 a eu pour thème l'insuffisance de la participation électorale ; voir plus loin à ce sujet.

Même si c'est dans cette perspective que la participation sera abordée dans ce travail, même si c'est à ce type de questions que, à partir des résultats d'enquêtes sur les expériences de participation, nous voulons apporter des éléments de réponse, il n'entre pas dans le cadre de ce texte de faire un tel historique. Un bref rappel de l'évolution des théories de la participation suffira.

Alors qu'au départ, avec Rousseau, participation et démocratie sont étroitement reliées et dépendent l'une de l'autre, se renforcent [26] mutuellement, on passe progressivement à une conception de la démocratie sans participation, ou plutôt, pour être plus exact, à une participation limitée à la participation électorale; avec le mouvement de participation des années 1960, la tendance est renversée : la nécessité d'une participation maximale est de nouveau affirmée, au point où on en arrive parfois à oublier la démocratie. Voilà ce que je vais rapidement montrer ¹⁵.

La participation n'a pas toujours joué un rôle important dans la théorie de la démocratie. C'est, bien sûr, Jean-Jacques Rousseau qui a été le premier théoricien important de la participation, avec son Discours sur le contrat social. Il faut retenir de lui quelques idées fondamentales qui ont été oubliées ou rejetées, puis reprises avec le mouvement actuel de la participation. En effet, alors que les théories contemporaines (surtout américaines) de la démocratie tendent à rejeter la notion de participation, chez Rousseau et chez d'autres théoriciens « classiques » de la démocratie comme John Stuart Mill, la participation est une notion centrale. En fait, c'est la participation qui rend possible le fonctionnement des institutions démocratiques, à la fois parce qu'elle constitue la base de la représentation et parce qu'elle éduque les citoyens, dont elle fait des individus capables de pratiquer la démocratie. C'est donc une condition sine qua non du fonctionnement de la démocratie; condition aussi importante que le préalable économique défini par Rousseau d'une relative égalité des fortunes. C'est une condition essentielle du dynamisme et du progrès de la démocratie.

Cette approche sera reprise plus tard par John Stuart Mill et par un Américain, G.T.H. Cole, au début du siècle; inspiré par Tocqueville, Mill ajoutera l'idée de la décentralisation et de l'apprentissage de la démocratie au niveau local, à l'échelon de la commune. Quant à Cole, il étendra la notion de participation au monde industriel. Comme l'affirme Pateman, ces trois auteurs élaborent les fondements de la théorie de la démo-

¹⁵ Ce rappel historique doit beaucoup, pour les deux premiers points traités surtout, aux auteurs cités, et, en particulier, à Carole Pateman (1970).

cratie de participation (« *participatory democracy* »). Pateman formule de la façon suivante l'essentiel de cette théorie :

Il existe une interrelation entre les structures d'autorité des institutions, et la mentalité et les attitudes des gens [...] et la participation a d'abord pour fonction d'éduquer ¹⁶.

Selon cette théorie, plus il y a participation de plus d'individus à plus de décisions, mieux la démocratie se portera et plus les décisions judicieuses seront prises.

[27]

Cette affirmation est contestée d'abord par Michels (1913) et par sa célèbre « loi d'airain de l'oligarchie ». Les enquêtes menées par Michels en Allemagne l'amènent à conclure que toute organisation doit être et est en fait dirigée par une oligarchie, sinon c'est l'inefficacité; on doit donc choisir entre la participation et l'efficacité. Les résultats des travaux de Michels, qui montrent le peu de participation des individus aux organisations, présentent ce phénomène comme une loi fondamentale de l'organisation moderne. Ces travaux sont confirmés ultérieurement par toute une série d'enquêtes américaines qui tendent à montrer que le citoyen moyen, et plus particulièrement celui des classes inférieures, n'est pas intéressé par la vie politique ; c'est ce qu'on a interprété comme l'apathie du citoyen. Bien plus : non seulement les individus de classe sociale inférieure sont-ils apathiques, mais ils ont aussi des attitudes autoritaires et manifestent des tendances non démocratiques.

Ces enquêtes ont donné beaucoup de poids au volume célèbre de Schumpeter (1943) qui vise à formuler une nouvelle théorie de la démocratie adaptée aux faits, à la réalité moderne. Cette théorie, contrairement à l'approche de Rousseau, minimise le rôle de l'ensemble des citoyens, rôle qu'elle réduit à la nomination des gouvernants, des élites qui vont prendre les meilleures décisions possibles ¹⁷. Voici comment Schumpeter définit la « méthode démocratique » (1943, p. 269, cité par Pateman, 1970, p. 4):

¹⁶ Pateman (1970, p. 27). Elle écrit aussi : « La démocratie de participation repose sur la conviction que personnes et institutions ne peuvent pas être considérées séparément » (p. 42).

¹⁷ Un historique plus élaboré des conceptions de la démocratie montrerait que la tendance à limiter la participation des citoyens à l'élection des gouvernants a toujours existé, exerçant une influence variable selon les époques. C'est ainsi que Cotterant

C'est un arrangement institutionnel permettant d'aboutir à une décision politique, en vertu duquel certaines personnes acquièrent le pouvoir de décider en remportant une lutte pour les suffrages de la population.

La nouvelle théorie « réaliste » de la démocratie de Schumpeter, alliée aux résultats des recherches - de Lipset notamment - concernant le caractère autoritaire des ouvriers, amène les théoriciens de la science politique ¹⁸ à la déduction suivante : le peuple est dangereux pour la démocratie. Sa participation doit demeurer minimum, c'est-à-dire telle qu'elle est, se limiter au choix des élus, à l'élection des gouvernants. Les décisions doivent être prises par les élites, et toute participation plus importante au processus de décision de la part des masses menace la démocratie, c'est-à-dire le système existant ¹⁹. Selon Bachrach (1967, p. 9):

Par rapport à la théorie classique, le rapport entre les élites et les masses est complètement inversé : dès lors ce sont les masses, non [28] les élites, qui constituent pour le système une menace en puissance, alors que les élites, et non plus les masses, en sont le protecteur.

Après avoir d'abord souhaité la diminution de la participation au nom de l'efficacité (Michels), on finit par transformer la théorie de la démocratie en une théorie du statu

(1973, p. 23) rapporte cet extrait d'un discours de Sieyès prononcé en 1789 : « La très grande pluralité des concitoyens n'a pas assez d'instruction pour vouloir s'occuper directement des lois qui doivent gouverner la France, leur avis est donc de nommer des représentants ». À ce sujet, voir la conclusion.

¹⁸ Le maccarthysme a constitué un phénomène politique qui a contribué de façon importante à la perte de confiance dans le peuple d'une partie des politologues américains. Même un sociologue comme C. Wright Mills, dont les attaques de l'élite américaine (*The Power Elite*) sont célèbres, ne proposait pas de supprimer l'élite, mais de la rendre responsable devant le peuple, par l'intermédiaire des intellectuels : « Ceux qui prennent les décisions devraient rendre des comptes aux hommes et aux femmes qui, en quelque lieu et de quelque façon, subissent les lourdes conséquences de leurs volontés et de leurs déficiences. Mais devant qui seront-ils responsables ? C'est la première question que pose le pouvoir politique. Et la première réponse qui s'impose aujourd'hui, à l'Est comme à l'Ouest, est la suivante : devant les intellectuels. » C. Wright Mills, cité par Bachrach (1967, p. 58).

¹⁹ « Une participation élevée apparaît comme un danger, puisque c'est dans les classes inférieures, qui sont généralement les plus apathiques, que l'on trouve le plus souvent des tendances autoritaires » (Cole, 1974, p. 5). Bachrach (1967, p. 32) écrit aussi : « Le système en place tend à apparaître comme le meilleur ».

quo politique, en réduisant la participation des individus au choix des élites (sous-entendu : du type d'élite actuelle). Paradoxalement, l'inefficacité bureaucratique sera un des thèmes importants du nouveau mouvement de participation qui naîtra à la fin des années 1950, et dont l'une des origines sera précisément les marginaux, les pauvres, les classes inférieures, « apathiques »... L'histoire de ce mouvement reste à faire. Appliquée d'abord aux couches sociales marginales, la participation devient rapidement un mot à la mode. Dans les milieux académiques, le mouvement vient de deux disciplines différentes, les sciences politiques et la sociologie, qui, reprenant chacune sa tradition, en arrivent, par des voies différentes, à la nécessité d'une participation plus importante des citoyens (voir Cole, 1974, p. 2 à 7). Les politicologues (Bachrach, Pateman, Dion, etc.) reprennent les « classiques » (Rousseau, Mill...) et s'intéressent de nouveau aux conséquences psychologiques de la participation, aux conditions individuelles nécessaires au fonctionnement de la démocratie. En particulier, utilisant les nombreuses enquêtes des psychosociologues sur le fonctionnement des groupes avec différents types de leaders (plus ou moins « directifs », « démocratiques »), ils concluent que la participation est nécessaire au fonctionnement du système démocratique :

La théorie classique fait reposer la dignité de l'homme [...] sur la possibilité de participer activement aux décisions qui le concernent.

La justesse de cette supposition sur le plan psychologique s'est trouvée confirmée, au cours des dernières années, par des expériences bien connues qui ont montré à quel point le mode autoritaire et le fonctionnement démocratique ont un impact différent sur le fonctionnement des groupes (Bachrach, 1967, p. 98).

Pour sa part, l'approche sociologique ²⁰ reprend les concepts sociologiques d'anomie et d'aliénation et les applique aux individus vivant dans les sociétés industrielles actuelles : en conséquence de l'affaiblissement des institutions communautaires élémentaires comme la famille et la communauté rurale ou de quartier (en milieu urbain), l'individu est « atomisé » et devient de plus en plus dépendant d'autorités lointaines qui interviennent de plus en plus dans la [29] vie quotidienne, contrairement au modèle de la société libé-

²⁰ Cole mentionne surtout Robert Nisbert, William Kornhauser, Erich Fromm et Marianne Stein. Ajoutons le philosophe Herbert Marcuse, dont l'oeuvre a été importante surtout pour les mouvements étudiants.

rale. Ce double mouvement d'accroissement de la dépendance vis-à-vis d'instances de plus en plus éloignées augmente l'aliénation de l'individu, qui devient facilement récupérable politiquement par des démagogues. Cette situation constitue donc aussi un danger pour le système politique. C'est pourquoi la participation est nécessaire, à la fois pour redonner à l'individu des mécanismes normaux d'intégration sociale et pour maintenir le système démocratique.

Ce double courant académique a coïncidé avec des pressions de plus en plus grandes de la part de certains groupes pour participer aux « décisions qui les concernent » (étudiants, comités de résidents menacés par des opérations de rénovation urbaine, etc.). On a vu naître un certain enthousiasme pour la « démocratie de participation » dans les milieux politiques et chez certains fonctionnaires qui croyaient que la participation pourrait résoudre les problèmes relationnels, les tensions et les conflits avec leur clientèle. Les premières expériences de participation dans les milieux défavorisés font appel à des professionnels de la participation, introduisant ainsi une catégorie d'acteurs qui prendra beaucoup d'importance : les spécialistes de l'intervention sociale collective, le plus souvent des travailleurs sociaux professionnels formés aux techniques du développement communautaire ²¹. Pour cette école de pensée et d'action, qui s'est développée au départ dans les organismes internationaux en vue d'intervenir dans les pays sous-développés, la participation constitue un concept clé; elle correspond à la mobilisation des individus en vue de les transformer, de les adapter à la « mentalité moderne ». La notion de démocratie y prend beaucoup moins d'importance que dans la théorie classique, et c'est la principale caractéristique de ce nouveau mouvement par rapport aux théories antérieures de la participation : on a vu qu'avec la théorie « classique », la démocratie de participation était définie comme un système politique où les deux termes revêtaient une importance égale. Avec Michels et plus tard Schumpeter puis Lipset et d'autres politicologues américains importants, la théorie évolue vers une conception de la démocratie qui accorde un rôle minimal à la participation. Dans le mouvement actuel, la participation n'est plus un concept automatique lié à celui de démocratie; elle devient une notion autonome, ce qui entraîne une valorisation de la mobilisation des individus en soi, en laissant de côté parfois les institutions démocratiques. À la limite - et certaines expériences de participation l'ont atteinte - on passe de la démocratie sans participation

²¹ À ce sujet voir Meister (1969), qui présente l'historique du développement communautaire et de l'animation et analyse la pratique actuelle de ce qu'il appelle la « participation provoquée ».

(théorie élitiste) à la participation sans démocratie. Le sens de cette affirmation deviendra plus évident dans la [30] suite du texte. Rappelons seulement ici que ce mouvement participationniste a rapidement débordé les milieux académiques et les milieux marginaux du développement communautaire pour devenir un mot d'ordre politique important (De Gaulle en France, Trudeau au Canada) dans plusieurs pays, dont les États-Unis et le Canada (ainsi que le Québec). Les revendications des citoyens, jointes au mouvement étudiant et aux mots d'ordre politiques, ont donné lieu à des programmes importants utilisant la participation. Ce sont des expériences de participation liées à ces programmes qui sont analysées dans les chapitres suivants.

Une définition

[Retour à la table des matières](#)

Comment circonscrire ce phénomène qui a pris tant de formes et a donné lieu à des expériences si variées, dans des sociétés très différentes ? Dans cet ouvrage portant sur la participation à des organisations et sur la participation politique, on peut au départ laisser de côté les définitions uniquement sociologiques ou psychologiques de la participation, qui l'identifient souvent à la vie associative, au fait d'être membre d'une association, et parfois même au fait d'appartenir à une société ou à une « culture »²². Au sens politique et organisationnel, la participation désigne un certain type de rapport entre les gouvernants et les gouvernés, l'État et les citoyens, l'organisation et son client. Et le récent mouvement de participation révèle une remise en question de cette relation qui a existé dans la plupart des pays occidentaux. Il s'agit de certains rôles remplis, au sein d'une organisation, par ceux (résidents, usagers, citoyens, etc.) « qui sont touchés par les décisions »²³. D'ailleurs, dans l'usage courant du terme participation, on dira difficilement qu'un président-directeur général « participe » à son entreprise ou qu'un premier ministre « participe » au gouvernement de son pays. Cela indique non seulement

²² Pour Meister (1969), la notion de participation couvre la participation dans la famille, la participation religieuse, la vie de voisinage, les réseaux d'amis et, bien sûr, la participation aux associations volontaires et la « participation provoquée » (p. 35 à 151). Seule cette dernière catégorie fait partie de notre objet d'étude.

²³ Il s'agit là de l'expression la plus fréquemment utilisée dans la littérature sur la participation (Cole, Hallman, C. Wright Mills, Bachrach).

que la participation implique deux types de participants, mais qu'elle s'applique d'abord au rôle de l'un d'entre eux dans le système. Mais on ne dira pas non plus qu'un malade «participe» à l'hôpital parce qu'il y est soigné, ce qui montre que non seulement la participation ne s'applique pas de la même façon à l'organisation et aux clients, mais qu'elle ne s'applique pas non plus à tous les rôles, à tous les statuts du client au sein de l'organisation : elle suppose de la part du client un rôle différent de celui de la consommation du produit, un rôle dans la prise de décision concernant la production elle-même. Cette dualité gouvernants-gouvernés est fondamentale et l'élimination [31] de l'un des termes, ou des deux dans un troisième, ne saurait représenter qu'un idéal ou qu'une situation très temporaire dans toute société ou organisation où le nombre de membres est trop élevé pour qu'on pratique la démocratie directe pour toutes les décisions. Comme l'affirme de façon encore plus radicale Georges Burdeau (cité par Cotterant, 1973, p. 9):

Des hommes qui commandent, d'autres qui obéissent, tel est, dans sa nudité essentielle, le squelette irréductible de la vie publique.

Et pourtant certains auteurs importants refusent cette dualité ou n'en tiennent pas compte dans leur définition. Par exemple Léon Dion (1972, p. 268) définit ainsi la participation :

Par participation nous entendons les contributions de tous genres (argent, temps, énergie, information, expérience, etc.) qu'un agent fait à une organisation au sein de laquelle la capacité de décision, ou lui échappe, ou est partagée à divers titres et selon les modalités déterminées entre lui et d'autres agents.

Cette définition, qui a l'intérêt d'insister sur la contribution d'agents à une organisation, n'est pas suffisamment spécifique à la fois quant à la nature de la contribution ²⁴ et quant au type d'agent. En incluant dans la notion de participation toutes les contributions de tous les agents à une organisation, c'est le phénomène d'organisation lui-même que l'on confond avec la participation. Nous croyons au contraire que la participation désigne la contribution à des décisions de ceux qui sont là à titre de personnes

²⁴ « Contributions de tous genres... » Je reviendrai plus loin sur cet aspect. Mais on a vu déjà que le fait de se faire soigner dans un hôpital ne peut pas être considéré comme un acte de participation; ni le fait de payer pour un service rendu par l'organisation.

touchées par les décisions, et non pas de tous les agents à tous les titres. Comme l'affirme d'ailleurs encore Dion (p. 275) :

Les organisations s'intéressent à la participation parce qu'elle leur apparaît comme une composante de leur rendement tandis que les individus, par anticipation, visent au contrôle de l'environnement en vue de leur mieux-être personnel. Il y a là source de tensions et de crises [...] Considérer de la sorte la participation comme un phénomène d'ajustement entre les organisations et les individus, c'est lui procurer d'emblée la dimension dynamique qui trop souvent est absente des travaux sur le sujet.

Le phénomène de participation correspond donc aux contributions des individus qui visent l'adaptation de l'organisation à l'individu. Dans tout phénomène de participation il y a concrètement des [32] individus représentant « leur bien-être individuel » et des agents représentant les « intérêts de l'organisation ». C'est à cette relation que s'applique la participation et, plus spécifiquement, à la contribution des représentants de ceux qui sont touchés par l'organisation.

Cette dualité, qui finalement est reconnue comme fondamentale par Léon Dion - même s'il n'en tient pas compte dans sa définition -, n'est pas acceptée par tous les auteurs. Ainsi, Pateman (1970, p. 71) affirme :

Il n'y a pas de raison valable de limiter la participation aux cas où des groupes ou personnes aux intérêts différents sont en présence.

Ce faisant, elle tend à valoriser une situation idéale où « chaque individu aurait un pouvoir égal » dans un organe de décision. Une telle situation n'existe pas dans une organisation. Effectivement, si elle était possible, elle signifierait la disparition de la dualité « fins de l'organisation-fins de l'individu », et on ne serait plus en présence de « deux côtés ». Mais il n'y aura jamais adéquation; à tout le moins, ce n'est pas une situation observable et une telle définition est donc peu opératoire. Si l'idéal autogestionnaire était réalisé, il signifierait effectivement l'abolition de cette dualité, comme l'indique cette définition de l'autogestion : « Nous entendons par autogestion une organisation de la société telle que dans tous les domaines de l'activité sociale, celle-ci s'accomplisse sans diviser d'aucune manière les hommes entre ceux qui commandent et ceux qui obéissent, une organisation qui assure donc l'abolition permanente, réelle et constitutionnelle, de toute séparation entre gouvernants et gouvernés. » (Motchane et Chevènement,

1973, p. 242). Je ne rejette pas la possibilité d'une telle organisation future de la société. Elle n'est simplement pas le sujet du présent travail, où est analysée la participation telle qu'elle peut être observée maintenant. Or, l'autogestion ainsi définie n'existe nulle part (Branciard, 1975, p. 75).

L'étude empirique de la participation doit donc partir de cette dualité, de cette dichotomie, de cette tension qui existe entre des individus et l'organisation, et qui constitue, comme le rappelle Léon Dion, la dynamique même du phénomène de participation. En procédant autrement, on éliminerait a priori toute une école composée surtout de psycho-sociologues, théoriciens, mais aussi praticiens de la participation, et qui ont donc été à l'origine d'un nombre considérable d'expériences concrètes de participation. On exclurait aussi une grande partie du développement communautaire, de ce que Meister appelle « la participation provoquée », dont il définit le projet de la [33] façon suivante : À la base des individus ou des groupes d'individus à changer, à moderniser; au sommet des élites nationales porteuses du changement et des organismes de planification du développement » (1969, p. 197). Ces approches considèrent la participation comme une stratégie. Un article de Birke décrit très bien cette position :

On peut se servir des citoyens comme d'un instrument utile à la poursuite d'un but précis. Autrement dit leur participation relève d'une stratégie ²⁵.

Il est nécessaire de ne pas exclure a priori ces conceptions de la participation, qui ont donné lieu à de nombreuses expériences. Sinon, comment choisir les expériences de participation « authentiques » où il y a exercice d'un pouvoir égal par les participants ? Suffit-il que les artisans d'une expérience de participation affirment que les participants n'ont pas d'influence pour considérer cela comme acquis a priori ? La participation serait-elle non pas une distribution différente du pouvoir au sein d'une organisation, mais une nouvelle technique d'exercice du pouvoir, une nouvelle pédagogie de l'exercice du pouvoir (voir Godbout, 1971) ? Dans quelles conditions implique-t-elle une distribution du pouvoir, dans quelles conditions se réduit-elle au contraire à un nouveau mode d'exercice du pouvoir ? Ce sont des questions de recherche auxquelles on ne peut pas répondre a priori.

²⁵ C'est ce que Michel Crozier désigne par l'expression « participation par assimilation », par opposition à la « participation critique » » (voir plus loin).

D'ailleurs, si la participation est une stratégie, elle peut être utilisée aussi par les participants. C'est ainsi qu'à la participation-manipulation des individus, on peut opposer la participation-noyautage, moyen d'utiliser l'organisation à son profit. Voilà pourquoi certains auteurs définissent la participation non pas comme une stratégie unique de l'organisation, mais comme une double stratégie :

Le terme « participation » recouvre et permet de ne pas distinguer deux types de demande sociale, l'une émanant du pouvoir et de l'idéologie dominante, l'autre émanant des couches sociales en quête de pouvoir. Sous couvert d'une stratégie unique, propre à l'ensemble de la société prise comme « communauté », il implique en fait deux stratégies : une consiste à conserver et à améliorer l'ordre existant, l'autre consiste à demander un partage du pouvoir, ou une conquête du pouvoir par les couches sociales qui en sont exclues (Loureau, 1969, p. 89).

La participation des citoyens « peut recouvrir deux approches politiques totalement différentes. Celle du subordonné, qui souhaite une [34] restructuration des rapports [...] et celle du dirigeant, pour qui la décentralisation est d'abord un moyen de contrer à peu de frais la désaffection des citoyens et de les lier à ses politiques » (Katznlson, cité par Cole, 1974, p. 8).

Quel est le résultat de cette double stratégie ? On peut faire l'hypothèse qu'il y a rarement un seul « gagnant » et un seul « perdant »... Et il paraît évident qu'une définition qui ne tient compte que d'un acteur élève au niveau d'une définition théorique les objectifs et la stratégie d'un des acteurs. La participation c'est ce processus, et le résultat de cette double stratégie, qu'il faut observer d'un point de vue différent des acteurs. La participation est un échange entre des partenaires concernant la prise de décisions, des partenaires qui ne sont pas nécessairement égaux. Il existe deux types extrêmes où l'échange est à sens unique. Il sera intéressant d'observer dans quelles conditions un tel résultat peut se produire, et quelles en sont les conséquences.

Jusqu'à maintenant, on a pu constater que la participation suppose (au moins) deux parties, l'organisation (ses représentants) et les « participants », en l'occurrence les usagers, les agents présents dans le processus à titre de personnes touchées par les décisions ²⁶, par l'output de l'organisation; la participation porte sur la prise de déci-

²⁶ Et non pas à titre de personne compétente, d'expert ou de responsable du fonctionnement de l'organisation. Dans sa définition de la participation des citoyens,

sions. La participation est un échange. En quoi consiste cet échange ? La réponse à cette question permet de distinguer la participation des autres types d'échanges, et particulièrement de la communication entre l'organisation et ses clients. En effet, la participation dépasse l'échange ou la distribution d'informations que sont les sondages, les enquêtes, la publicité; elle dépasse la relation individuelle entre le client et l'organisation (relation du type boîte à suggestions, par exemple). Du côté de l'organisation, on a eu l'occasion de le voir, l'échange porte sur le pouvoir, la prise de décisions concernant les participants. Plusieurs auteurs ne considèrent que cet aspect de la participation. Ils élaborent des typologies ou des échelles de participation dont la seule dimension est le degré de pouvoir accordé aux participants par l'organisation. Ainsi, Sherry R. Arnstein (1968) distingue huit échelons, allant de la manipulation au contrôle. Richard L. Cole, dans son intéressante étude sur la participation des citoyens dans les programmes d'intervention en milieu urbain aux États-Unis (1974, p. 18 à 20), ajoute à cette dimension l'envergure de l'organisme auquel les citoyens participent, ce qui en fait un indicateur supplémentaire de pouvoir. Pateman, en distinguant la pseudo-participation, la participation partielle et la participation totale, ne considère [35] que le degré de pouvoir des participants. Ces échelles et ces typologies, fort intéressantes et utiles empiriquement, ne tenant compte que du pouvoir obtenu par les usagers (les participants), ne considèrent pas (implicitement ou explicitement) la participation comme un échange, mais comme un don des gouvernants aux gouvernés, de l'organisation aux individus. La contribution du participant semble avoir disparu et on peut se demander pourquoi une organisation distribuerait du pouvoir « gratuitement ». Comme l'a déjà très bien montré Michel Crozier dans un autre contexte, la participation n'est pas un don aux gouvernés ²⁷ :

Si l'on prend l'exemple d'une organisation, chacun accomplit son rôle à sa manière avec ses habitudes, ses tours de main, ses pratiques personnelles, qui sont autant de secrets qui lui permettent de remplir son rôle à moindres frais.

Cunningham insiste sur cet aspect : « La participation des citoyens devient alors un processus qui permet à n'importe quelle personne sans formation d'exercer un pouvoir sur des décisions concernant les affaires de la collectivité à laquelle elle appartient » (1972, p. 595). Il est cependant préférable de définir la participation à partir du lien positif à l'organisation qui justifie la présence de l'acteur (client, usager, etc.) plutôt que par une caractéristique en quelque sorte négative par rapport à l'organisation (n'importe quelle personne sans formation).

²⁷ Ou plutôt, comme tout don, la participation est une forme d'échange (voir Marcel Mauss, Essai sur le don).

Ce capital, qui lui assure un minimum de liberté de manoeuvre, c'est ce qu'on leur demandait d'engager dans la participation [...]. La participation, en fait, n'a de sens pour un subordonné que si on la lui paie en argent, en pouvoir, en chance pour l'avenir (1970, p. 82).

Comment définir la « contribution » du participant-usager ? Il fournit sans doute de l'information utile à l'organisation. Mais, on l'a vu, la participation dépasse le niveau du sondage d'opinions : elle est plus active et implique souvent une certaine adhésion, une certaine fidélité à l'égard de l'organisation. Ce que l'organisation obtient en échange de certains degrés de pouvoir, c'est une certaine mobilisation des individus en sa faveur. La dynamique du phénomène de participation réside dans cet échange de la mobilisation contre un certain pouvoir, qui sera donc au centre de notre définition de la participation : la participation, c'est le processus d'échange volontaire entre une organisation qui accorde un certain degré de pouvoir aux personnes touchées par elle et ces personnes, qui acceptent en retour un certain degré de mobilisation en faveur de l'organisation. Pour constituer un phénomène stable, la participation suppose un équilibre entre pouvoir et mobilisation.

La première partie de cette définition n'exige pas de commentaires supplémentaires, sauf peut-être en ce qui concerne l'aspect « volontaire » : la mobilisation sous la contrainte, les contributions involontaires à l'État ou à une organisation ne font pas partie du phénomène de participation. On peut considérer de façon générale que les organisations ont intérêt à minimiser les contrôles et à maximiser la participation, étant donné les coûts des uns et de l'autre : plus la [36] contrainte est grande, plus les coûts sont élevés, toutes choses étant égales par ailleurs. Mentionnons aussi que la participation est un processus. C'est dire que le concept ne s'applique pas directement aux individus qui participent, ce qui en ferait un phénomène instable par nature : car plus un individu participe, plus il a tendance à s'intégrer à l'organisation et à ne plus être un usager, un client. C'est pourquoi la participation suppose généralement un degré élevé de remplacement des individus.

La seconde partie de la définition contient une hypothèse importante et repose sur le postulat suivant : chaque agent tend à donner le minimum et à obtenir le maximum. Comme dans tout système, un déséquilibre permanent entre ces deux éléments provoque soit la rupture du système, soit un nouvel équilibre à un niveau inférieur, celui de l'input

minimum. Cette loi générale de la participation a déjà été énoncée par Bachrach ²⁸ pour décrire la démocratie sans participation, c'est-à-dire la théorie élitiste de la démocratie, dont nous avons parlé plus haut :

Moins l'individu a besoin de participer au système politique et d'y jouer un rôle actif pour garantir ses intérêts, plus il est satisfait.

À partir de cette définition de la participation, il est maintenant possible de caractériser le mouvement de participation des citoyens dont les expériences sont analysées dans les chapitres suivants. Mais auparavant, il faut mentionner que cette approche contredit une des conclusions des enquêtes sur la participation politique, conclusion qui semble considérée comme acquise même par les auteurs favorables à une société où la participation est maximale, conclusion qui a par ailleurs été très utilisée pour justifier une participation minimale des classes sociales «inférieures» : il s'agit de l'apathie de la classe ouvrière pour expliquer sa faible participation politique. En effet, même des auteurs comme Pateman, qui s'élèvent contre la théorie élitiste et favorisent une « participation totale », acceptent une telle interprétation :

²⁸ 1967, p. 95. Elle a aussi été énumérée par Léon Dion : « La participation doit donc être considérée comme une valeur qui possède un coût - coût qui doit être compensé par les avantages tangibles qu'une organisation est susceptible de fournir. Ces avantages doivent être proportionnels à l'importance des contributions consenties par les individus » (1972, p. 281).

Cette conception est aussi à la base de l'approche de la participation développée par Michel Crozier, approche qui constitue le point de départ du présent chapitre. Les analyses organisationnelles réalisées par l'équipe du Centre de sociologie des organisations l'ont amenée à conclure que lorsque l'organisation adopte une approche « pédagogique » et refuse tout pouvoir aux participants (approche désignée par l'expression « participation par assimilation »), elle provoque des comportements de retrait ; l'expérience s'avère peu satisfaisante, même du point de vue de l'organisation. À ce sujet, voir Friedberg (1972), qui affirme par exemple : « Devant ce qu'elles peuvent légitimement considérer comme une forme supérieure de manipulation, [...] les parties intéressées retirent leur mise et adoptent un comportement de retrait. [...] Les résultats de ce mode de participation seront extrêmement pauvres. (Même) celui qui l'a instauré [...] n'y trouve pas son compte » (p. 91). Nous ajouterions : sauf si la dynamique du processus qu'il a mis en branle échappe à son contrôle et produit des effets non voulus. Mais c'est là anticiper sur les résultats présentés dans les chapitres suivants.

On est obligé de conclure que la théorie contemporaine de la démocratie a raison de considérer l'apathie comme une prémisse et une donnée essentielle (1970, p. 83).

Or, il s'agit d'une interprétation des données et non pas d'un résultat : de la constatation qu'ils participent peu, on conclut à l'apathie. Mon interprétation est différente, à partir des mêmes résultats : [37] ils participent peu parce qu'ils retirent peu du système ²⁹ ; une mobilisation d'un niveau supérieur créerait un déséquilibre qui provoquerait soit la rupture du système, soit un retour au niveau inférieur que constitue la démocratie représentative.

Le mouvement de participation des citoyens et la démocratie représentative

[Retour à la table des matières](#)

Il n'entre pas dans le cadre de cette étude de discuter des innombrables définitions théoriques du concept de pouvoir. La définition la plus fréquente est acceptable pour nos fins :

Le pouvoir de A sur B est la capacité de A d'obtenir que B fasse quelque chose qu'il n'aurait pas fait sans l'intervention de A ³⁰.

²⁹ Notons que c'est l'explication la plus simple, la plus économique (Bachelard), celle qu'il faut d'abord éliminer avant de recourir à des constructions comme l'apathie. Comme l'affirme « simplement » un ouvrier pendant les événements de mai 1968, en France : « Tout le monde se demande comment les ouvriers peuvent participer au pouvoir dans l'entreprise. Mais quel avantage y a-t-il à participer ? » (intervention d'un travailleur lors d'un débat dans une usine avec des étudiants, dans Zegel, 1968).

³⁰ Définition tirée de Dahl (1963, p. 43). Extrait de l'ouvrage de Léon Dion, pour qui ce que j'appelle ici pouvoir relève de la notion d'influence. Les termes influence, pouvoir, autorité sont souvent utilisés indifféremment selon les auteurs. À ce sujet voir Dion (1972, p. 207 et suivantes).

En l'occurrence, il s'agit de la capacité des clients, des usagers d'obtenir d'une organisation une chose qu'ils n'auraient pas obtenue sans leur intervention, ou tout au moins leur intervention potentielle.

Qu'est-ce qui détermine le pouvoir des participants sur l'organisation ? Il faut d'abord distinguer deux types de décisions : les décisions portant sur le contenu, sur ce que produit l'organisation (biens, services, décisions politiques...), que nous appellerons décisions d'output, et les décisions portant sur la nomination des dirigeants, des gouvernants. Il est évident que ces deux types de décisions sont fondamentaux et ne sont pas indépendants l'un de l'autre : un pouvoir élevé de nomination des gouvernants peut rendre moins nécessaire un pouvoir important sur les décisions d'output. On aborde ainsi le phénomène de représentation, très important et ambigu par rapport au phénomène de participation. En effet, plus le pouvoir sur les gouvernants est important, plus, par cet acte important de participation, l'individu peut ne plus participer. Cet acte important d'exercice du pouvoir constitue en même temps un acte d'abandon de l'exercice du pouvoir, et rend possible une mobilisation minimale entre les périodes où l'on choisit les gouvernants. C'est cette ambiguïté qui, comme on le verra plus loin, a conduit les « participationnistes » à insister surtout sur les décisions d'output.

On doit distinguer deux aspects à la nomination des gouvernants : qui nomme, par rapport à l'univers de référence (l'ensemble des usagers, résidents, clients...), et quels sont les pouvoirs de décisions d'output ³¹ de ceux qui sont nommés ?

Le pouvoir des usagers sera donc défini par les trois éléments suivants : 1) le contrôle des gouvernants, principalement par le mécanisme [38] de représentation ; 2) le pouvoir des représentants sur les décisions d'output ; 3) le pouvoir direct des usagers sur les décisions d'output.

Par rapport au pouvoir et à ces éléments, ainsi que par rapport à la mobilisation, en quoi consiste la démocratie représentative par rapport au mouvement récent de participation ?

³¹ On pourrait distinguer ici entre pouvoir exécutif, législatif, consultatif, etc., et entre les situations où les représentants constituent la totalité des gouvernants, ou seulement la majorité, ou une minorité. Toutes ces distinctions seront faites dans l'analyse des résultats. L'élection au suffrage universel de la totalité des représentants-gouvernants, qu'on appelle la démocratie représentative, constitue un cas particulier qui sera présenté plus loin.

La démocratie de représentation (dans sa forme complète, et de type pur) se définit de la façon suivante : c'est l'ensemble de l'univers de référence qui constitue les participants potentiels, avec les restrictions d'usage (adultes, etc.). Tous ont un pouvoir égal dans l'élection des représentants; c'est l'élection au suffrage universel. Quel est le pouvoir des représentants ? Ils constituent la totalité ³² de l'instance qui détient le plus de pouvoir au sein de l'organisation. Enfin, en ce qui concerne le pouvoir direct des participants sur l'output, il est faible. Sans éliminer la possibilité de groupes de pression exerçant une certaine influence sur les représentants, il existe cependant peu de structures formelles permettant aux participants d'exercer un certain pouvoir, et peu de décentralisation des décisions intégrant les participants.

La mobilisation présente les caractéristiques suivantes. Même si, comme on l'a vu, l'action de désignation des représentants est ambiguë et rend possible effectivement, par une mobilisation ponctuelle élevée, une mobilisation habituelle faible, on ne doit pas négliger, d'une part l'importance de cette mobilisation élevée en période électorale, d'autre part une mobilisation potentielle qui doit demeurer continue et se manifester en période de crise ou de décision importante. Cette mobilisation potentielle est nécessaire au fonctionnement du système : d'ailleurs, dans les sociétés où cette mobilisation n'existe pas, ce type de participation, la démocratie représentative, est rapidement remplacé par un type de participation de niveau inférieur, impliquant le plus souvent un degré de contrainte plus élevé. En effet, le passage à un niveau de participation supérieure diminue nécessairement le degré de contrainte, la participation, avec sa double composante de pouvoir et de mobilisation, constituant une façon de relier la fonction de contrôle de l'organisation à la fonction de formation du consensus nécessaire à sa bonne marche.

Par référence à ce type de participation (démocratie représentative), comment se définit le mouvement récent de participation des citoyens, objet du présent ouvrage ?

C'est le pouvoir direct des participants sur l'output qui caractérise le mouvement participationniste par rapport à la démocratie représentative. C'est précisément ce type de pouvoir que visent à [39] accroître les mouvements de participation dont relèvent les expériences étudiées ici : pouvoir des individus dans les décisions quotidiennes prises par

³² Ou la quasi-totalité : il peut y avoir des individus extérieurs en nombre très limité; mais nous excluons ici les cas où les représentants ne constituent que la moitié des membres de l'organisme, et a fortiori les cas où ils sont minoritaires.

les « technocrates », décentralisation des décisions, participation à la gestion au niveau local, du quartier en milieu urbain; pouvoir sur les élites pour faire connaître « les besoins réels du citoyen » à propos de décisions particulières, etc. Comme on le verra, cette insistance sur cet élément du pouvoir peut parfois aboutir à des expériences d'un type qui n'est pas plus élevé que la démocratie représentative qu'on veut pourtant dépasser, et même à des types inférieurs. De plus, il faut mentionner que sans être mutuellement exclusifs, ces trois éléments (contrôle des gouvernants, pouvoir des représentants et pouvoir direct des usagers) ne sont pas entièrement indépendants et exercent une influence les uns sur les autres. C'est ainsi qu'un pouvoir élevé de décision directe des usagers sur les décisions peut diminuer le pouvoir de leurs représentants sur ces décisions et aboutir à une diminution globale du pouvoir de l'ensemble des usagers au profit d'une partie d'entre eux seulement. Ces phénomènes seront illustrés par des cas concrets, mais il n'est pas inutile de montrer qu'ils sont prévisibles théoriquement, sans être cependant nécessaires. Car la somme théorique de pouvoir dont peut disposer une organisation n'est pas constante : toutes les instances, tous les agents peuvent augmenter leur pouvoir sans qu'aucun ne subisse une baisse, « le hasard étant le seul perdant » ³³.

Voilà comment se situe le mouvement de participation des citoyens dans le cadre de la définition présentée plus haut. Nous ne tentons pas, au départ, d'intégrer l'ensemble des caractéristiques du phénomène à étudier. La définition est centrée sur un processus relationnel entre deux instances, deux catégories « abstraites » au départ, en ce sens qu'elles ne tiennent pas compte des caractéristiques sociales réelles des « participants », et en particulier de leur classe sociale. On a déjà beaucoup critiqué une telle approche pour l'étude de la société; la critique vient surtout des chercheurs adoptant l'approche marxiste. Par exemple, Christian Topalov, critiquant l'analyse stratégique en sociologie des organisations, affirme :

Cette prénotation (celle d'« acteur »), ancrée dans la pratique quotidienne des agents capitalistes et appuyée sur des mètres cubes de littérature marginaliste, produit au moins deux effets idéologiques : d'une part, elle renvoie hors du champ de la théorie la définition même de l'acteur, c'est-à-dire les rapports sociaux dont la genèse et la reproduction fondent son existence; d'autre part, et du même [40] coup, elle autonomise un ordre de phénomènes, le rapport entre

³³ À ce propos, voir les travaux de Kjell Eide.

acteurs, le champ où se déterminent et se confrontent leurs objectifs et leurs ressources ; ainsi naît l'analyse stratégique, discours formel sur des fantômes (1974, p. 273).

Il importe d'abord de préciser que pour l'explication des données, comme on le verra, j'accorderai beaucoup d'importance à l'origine sociale des participants. Mais cette remarque est insuffisante puisque Topalov affirme qu'au départ, on doit intégrer toute la réalité sociale, au risque de « renvoyer hors du champ de la théorie la définition même » de l'objet. Une telle prise de position revient à nier la démarche scientifique elle-même, ou du moins sa possibilité d'application aux phénomènes sociaux. Car la science a progressé précisément parce qu'elle a opéré des fermetures, parce qu'elle a pratiqué une sélection systématique dans l'ensemble de la réalité phénoménale, parce qu'elle a réalisé un certain découpage du réel, « toutes choses étant égales par ailleurs », c'est-à-dire en maintenant le reste de la réalité constante, en en faisant abstraction. On pourrait reprendre la critique de Topalov pour reprocher à Newton son étude de la gravitation, c'est-à-dire lui reprocher d'avoir isolé la relation d'attraction entre deux corps de différent volume, quelle que soit leur nature, quelle que soit la réalité de ces corps; on pourrait lui reprocher d'être l'agent du capitalisme, parce qu'il affirmerait que si un ouvrier tombe d'un échafaudage, c'est à cause ³⁴ de la loi de la gravitation et qu'il pourrait prévoir sa vitesse de contact avec le sol, au lieu de dire que la cause réelle, c'est le capitalisme et la nécessité de produire la plus-value. Autrement dit, et pour reprendre les termes mêmes de Topalov, en « renvoyant hors du champ de la théorie la définition même » de l'objet (par exemple qu'est-ce qu'une pomme ?), et en « autonomisant un ordre de phénomènes », le rapport d'attraction entre des objets, quels qu'ils soient, Newton s'est masqué le rapport réel entre les choses dont la genèse et la reproduction fondent leur existence (par exemple le rapport pomme-pommier) et ainsi il n'a pu voir

³⁴ Bien sûr, il ne s'agit pas là de la cause au sens strict. La loi ne fait qu'exprimer de façon précise et mesurable la relation entre les deux corps. D'ailleurs, en ce qui concerne la cause, Newton s'est « trompé » puisqu'il croyait qu'elle résidait dans les corps eux-mêmes, alors que, depuis Einstein, on croit que ce phénomène est causé par l'effet produit sur l'espace par les corps. Mais ces lois demeurent un acquis scientifique très important, même si les progrès ultérieurs de la science les limitent à un ordre de phénomènes dont elles constituent la meilleure approximation.

que si une pomme tombait c'est parce qu'elle était mûre... Ainsi naît la physique moderne, «discours formel sur les fantômes» ³⁵.

Je pense au contraire (à la suite de Durkheim...) que devant un phénomène comme la participation, dont les manifestations sont aussi diverses, il importe d'en fournir une définition abstraite, c'est-à-dire faisant abstraction des différentes circonstances auxquelles son apparition est liée, afin de pouvoir répondre aux questions posées dans l'introduction générale. C'est ce que j'ai tenté de faire dans ce chapitre : isoler les éléments essentiels (nécessaires) du phénomène [41] de la participation des citoyens. Cette approche permet de dépasser la position classique du problème, formulée par exemple par Cole (1974, p. 128):

La démocratie suppose-t-elle seulement une concurrence entre des élites pour qui l'électorat vote périodiquement, ou nécessite-t-elle la participation active (ou du moins la possibilité d'une participation active) de tous les citoyens à tous les aspects du processus politique ?

Cette position classique du problème, dichotomique, est insuffisante; le modèle présenté ici permet une approche dynamique du mouvement de participation des années soixante. Constitue-t-il une poussée de mobilisation qui, n'ayant pas donné lieu à une redistribution du pouvoir, est en voie de retrouver le niveau inférieur antérieur ? Quelle est l'origine de cette mobilisation ? Pour plusieurs auteurs c'est l'aliénation des citoyens provoquée par le fait que de plus en plus de décisions les touchent et leur échappent. En d'autres mots, le nombre élevé de décisions collectives que suppose la société moderne exigerait une élévation du niveau de participation, un nouveau contrat social, comme le souhaitent plusieurs hommes politiques. Cette nécessité ressentie par les individus-citoyens provoque une mobilisation. Le système actuel peut-il élever son niveau de distribution du pouvoir ? Ou cette mobilisation implique-t-elle une transformation du système pour réaliser la distribution du pouvoir équivalente ?

Au contraire, s'agit-il de l'apparition de nouveaux groupes, marginaux antérieurement, extérieurs au système de participation, dont la mobilisation vise un niveau inférieur de participation ? On rejoint ici l'interrogation de Michel Amyot (1972) à propos de la consultation (type de niveau inférieur), l'idée selon laquelle, par le canal de la

³⁵ Je ne prétends pas que l'analyse stratégique soit sans problème. Je pense seulement aux raisons pour lesquelles Topalov critique cette approche.

consultation, cherchent à se faire entendre des interlocuteurs nés des transformations politiques et économiques issues de la révolution industrielle. Ou ces besoins de participation seraient-ils provoqués par des situations nouvelles, des situations comme celle à laquelle fait allusion l'Association des maires de France dans un rapport annuel :

Pour éviter que des groupes sociaux de tendance revendicative traduisant des difficultés rencontrées par les nouveaux habitants des cités en voie d'expansion rapide ne donnent naissance à une sorte d'administration parallèle, il semble nécessaire, sinon indispensable, de donner une forme institutionnelle à cette participation des citoyens ³⁶.

[42]

Bref, la société industrielle capitaliste doit-elle passer à un niveau plus élevé de participation? Le peut-elle sans transformations majeures? Ce mouvement contient-il des formes nouvelles permanentes d'association entre mobilisation et pouvoir? Ce chapitre, tout en circonscrivant le phénomène, a permis de poser plus précisément ces questions, auxquelles ce livre tente de répondre.

³⁶ Rapport du Congrès annuel de l'Association des maires de France, cité par Jeanne Siwek-Pouydesseau (1972, p. 237).

[47]

La participation contre la démocratie. (1983)

Deuxième partie

Les expériences de participation

[Retour à la table des matières](#)

[49]

Deuxième partie :
Les expériences de participation

Chapitre 2

Tout a commencé au BAEQ,
ou de la population comme partenaire
à la population comme variable
d'une équation

Le BAEQ

[Retour à la table des matières](#)

La préparation d'un plan de développement dans une région marginale (la Gaspésie et le Bas-Saint-Laurent) constitue l'objet de la première expérience de participation des années soixante au Québec; elle inspirera les expériences ultérieures.

Un territoire marginal immense, où habite une population pauvre d'environ 325 000 habitants, rurale, dispersée, dépendante du gouvernement québécois pour sa survie ³⁷ : tel est le « territoire pilote » que le gouvernement québécois a choisi pour y réaliser le

³⁷ Au sujet du territoire, voir Angers et Dion (1971, p. 13). Signalons que la ville la plus importante comprend à peine 20 000 habitants.

premier plan de développement régional (il n'y en aura pas d'autre...). Il confie cette tâche au BAEQ, Bureau d'aménagement de l'est du Québec, organisme privé sans but lucratif mis sur pied officiellement par le Conseil d'orientation économique du Bas-Saint-Laurent (COEB) et son pendant gaspésien (Conseil régional d'expansion économique de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine (CREEGIM), créé rapidement de l'extérieur pour les besoins de la cause. Le BAEQ comprend un bureau de direction, qui emploie un certain nombre de chercheurs et d'animateurs, dirigés par le conseil du plan ³⁸. Ce bureau de direction constitue la structure de représentation (que nous distinguons de la structure opérationnelle : voir l'introduction) et joue le rôle de conseil d'administration. Il est composé de cinq délégués du COEB, de [50] cinq délégués du CREEGIM, des présidents de ces deux organismes (à titre consultatif) et de représentants du gouvernement provincial (à titre consultatif). Ces deux organismes regroupent les principales associations et les municipalités de la région. D'après une recherche faite par un politologue et commanditée par le BAEQ lui-même, ces organismes regroupent surtout les élites régionales qui, « dans de très nombreux cas, auront reçu leur formation et leur idéologie en grande partie dans les chambres de commerce. [...] L'action des conseils d'orientation économique reflète une certaine structure d'influence qui privilégie nettement un groupe ³⁹ ».

La structure opérationnelle comprend le conseil du plan (cinq personnes : trois responsables des recherches, une de l'animation et le gérant général), qui dirige deux sections : recherche et animation. À l'été 1965, le BAEQ emploie au delà de 65 chercheurs et une vingtaine d'animateurs; l'âge moyen est de 28 ans. La plupart des chercheurs et des animateurs (y compris l'aménagiste en chef et l'aménagiste adjoint) sont frais émoulus de l'université et le BAEQ constitue leur première expérience de travail permanent. De 1963 à 1966, le BAEQ a dépensé plusieurs millions de dollars pour réaliser des recherches et préparer, avec la participation de la population, un plan détaillé de développement de la région, comprenant des milliers de pages. Ce plan ne sera que très partiellement réalisé par le gouvernement québécois, qui ne renouvellera pas cette expérience pilote.

³⁸ Structure qui a existé de septembre 1964 à juin 1966; au début la structure opérationnelle est quelque peu différente.

³⁹ Guy Bourassa, cité par Angers et Dion (1971, p. 211).

Ce n'est pas, bien sûr, l'expérience de planification régionale qui nous intéresse ici, mais l'expérience de participation. En quoi a consisté cette expérience, quel impact la participation a-t-elle eu sur le produit du BAEQ, en l'occurrence le plan ?

La conception et la pratique de la participation à la préparation du plan se sont modifiées pendant le déroulement de l'expérience. C'est pourquoi il est nécessaire d'en faire une description historique où on constatera que, tout en définissant la population comme une des «variables» sur lesquelles on doit jouer dans «l'équation de l'aménagement», le BAEQ se perçoit au départ comme un organisme au service de la population, laquelle définirait son plan régional avec l'aide technique de ce dernier organisme. Pendant cette période initiale la population représente pour les gens du BAEQ une entité abstraite. C'est toute la population qui doit participer au plan. Au fur et à mesure du déroulement de l'expérience, la population devient une entité concrète, représentée par les comités locaux d'aménagement, puis par les comités de zone et les comités consultatifs régionaux, composés surtout de l'élite régionale; de même, au fur et à mesure que le rôle de la population se précise, il se restreint [51] et en vient à se limiter, à la fin de l'expérience, à donner un avis (non contraignant) sur des alternatives proposées par le BAEQ. On passe donc d'un projet de participation totale, un peu mystique, communautaire, non défini concrètement, incluant toute la population, à une consultation restreinte de l'élite régionale. Tel est le cheminement décrit dans les pages qui suivent.

De la participation totale de toute la population au BAEQ, à la consultation limitée des élites

[Retour à la table des matières](#)

D'après la définition de la participation présentée dans la première partie, le BAEQ lui-même constitue une structure importante de participation : le bureau de direction, c'est-à-dire le conseil d'administration du BAEQ, n'est pas une instance ministérielle ou interministérielle déléguée dans la région, n'est pas une «mission régionale», mais est composé en quasi-totalité de représentants choisis par les organismes régionaux, de représentants, donc, de personnes éventuellement «touchées» par le plan, par le produit du BAEQ. Ces organismes, cependant, ne sont que partiellement représentatifs de

la population du territoire dans son ensemble. Jamais le BAEQ, qui souhaite développer la participation de la population, ne tentera d'élargir cette représentation, ce qui semble pourtant aller de soi. Ce n'est que dans le plan qu'il recommandera que la structure consultative à trois échelons qu'il propose de mettre sur pied pour la région soit réalisée à partir d'une réorganisation des conseils d'expansion économique régionale, c'est-à-dire des organismes qui composaient son bureau de direction. Au contraire, pendant l'élaboration du plan (c'est-à-dire pendant la durée d'existence du BAEQ, qui se dissout avec la présentation du plan), lorsque le BAEQ parle de participation, cet élément important de sa structure est rarement mentionné ⁴⁰.

Dès le départ, au lieu d'élargir la base de cette structure, le BAEQ a consacré au contraire toutes ses énergies à la mise en place d'un important réseau de relations directes avec la population au niveau de la structure opérationnelle, et non de l'instance décisionnelle (bureau de direction). L'initiative de la participation ne vient d'ailleurs pas de l'instance décisionnelle, où siègent les représentants de la région, mais des consultants universitaires extérieurs et des membres de la structure opérationnelle, jeunes chercheurs en sciences humaines dont la double idéologie scientifique (la recherche, et seulement la recherche, fournira des solutions aux problèmes de la région) [52] et humaniste (*community development*, économie et humanisme) les conduit à définir la population à la fois comme « variable » et comme des êtres humains qu'il faut associer à la définition de leur avenir. En tant que variable ⁴¹ de l'équation de l'aménagement, la population doit être transformée si l'on veut effectuer des changements vraiment profonds, et ne pas se contenter de modifications superficielles qui ne touchent pas à la « mentalité traditionnelle » de la population, considérée comme acquise et « confirmée »

⁴⁰ En introduction à un texte portant sur la participation, le BAEQ affirme : « Le bureau d'aménagement (BAEQ), en tant que création des conseils régionaux d'expansion (COEB, CREEGIM) - deux organismes de participation -, constitue une application dans les faits du principe de participation » (Guy Coulombe et collaborateurs, *Dimensions de l'aménagement: recherche, participation, action*, juin 1964). Mais dans la suite du texte, il n'est question que de la structure d'animation sociale mise sur pied par le BAEQ et qui n'a de rapport ni avec le bureau de direction, ni avec les conseils économiques régionaux. Ce n'est qu'en septembre 1965 (neuf mois avant la fin de l'expérience) que le BAEQ se pose le problème de sa « structure parallèle » et affirme « qu'il a été prévu de la relier à court terme aux conseils économiques régionaux », ce que le plan recommandera.

⁴¹ Les trois autres variables étaient : le territoire, les ressources et l'organisation socio-économique.

par toutes les études du BAEQ. En tant que « personne humaine », la population doit être associée aux tâches, au travail du BAEQ : c'est à ce type d'association de la population que les partisans de la participation songent spontanément (plutôt qu'à l'association aux décisions), parce que ce rôle correspond à leur propre rôle, à leur statut au sein de l'organisation, et à leur zone de pouvoir au sein de l'organisation : ce sont des employés du BAEQ. C'est pourquoi on ne songe pas aux structures décisionnelles existantes au BAEQ (bureau de direction et conseils généraux) et, de façon générale, dans la région. On considère les organismes régionaux et locaux existants comme non pertinents, et on souhaite rejoindre directement la population, sans ces intermédiaires; rejoindre le pêcheur moyen, l'agriculteur, le chômeur. On confie donc aux animateurs, personnages engagés spécialement par le BAEQ pour réaliser cette participation de la population, la tâche de créer des « comités locaux d'aménagement » dans tout le territoire, comités reliés au BAEQ par l'animateur, c'est-à-dire par un employé. Les comités sont donc rattachés à la structure opérationnelle et, au départ, sont sans lien avec la structure décisionnelle et de représentation.

À l'été 1964, un an après la création du BAEQ, des comités locaux existent dans la plupart des 213 municipalités de la région. Ils sont composés d'une dizaine de personnes élues par la population lors d'une assemblée publique organisée et présidée par l'animateur du BAEQ. Il faut cependant noter que ce nombre ne comprend que six comités urbains. Le BAEQ éprouvera toujours beaucoup de difficultés à mettre sur pied et surtout à faire fonctionner comme il l'entend ses comités en milieu urbain. Les comités rassemblent environ 5 000 personnes dans l'ensemble du territoire, qui se réunissent dans leur agglomération locale respective sur l'initiative de l'animateur. Quel rôle le BAEQ confie-t-il à ces instances locales ? Durant l'été 1964, on demande aux comités locaux d'effectuer une enquête ⁴² sur la main-d'oeuvre locale, à l'aide d'un questionnaire préparé par le BAEQ; les comités locaux doivent remplir ce questionnaire en rencontrant les gens de leur village, compiler et faire parvenir les résultats au [53] BAEQ. Environ 150 000 questionnaires ont ainsi été remplis, qui n'ont eu qu'une utilité marginale pour le BAEQ. Même si le Bureau a affirmé que l'enquête était « indispensable aux aménagistes ⁴³ », il semble bien qu'elle ait été conçue plutôt « comme un instrument d'animation, destiné à

⁴² D'après la technique dite de l'enquête-participation, introduite en France par le Père Lebret et son équipe d'Économie et Humanisme.

⁴³ Cité par Angers et Dion (1971, p. 49).

initier les membres des comités locaux aux problèmes de la recherche et à leur faire prendre conscience de la gravité de leur situation ⁴⁴ ».

Aidés par un « guide d'inventaire et de discussions » préparé par le BAEQ, les comités locaux se divisent par la suite en sous-comités et font le bilan socio-économique de leur agglomération, bilan qui leur servira à préparer le « plan local d'aménagement ». À la fin de 1964, 175 comités locaux auront préparé leur tranche locale du plan, qui, d'après le BAEQ, constitue la tâche principale des comités locaux (Angers et Dion, 1971, p. 51) :

Le plan directeur d'aménagement de la région pilote se construit actuellement de deux façons : d'une part les spécialistes donnent les grandes orientations pour toute la région, ensuite pour les zones, et dans certains cas, pour des localités [...] D'autre part, la population donne l'orientation pour la localité, ensuite pour les zones, pour toute la région [...] La tranche locale du plan régional se situe dans cette deuxième approche.

Cette conception, qui semble s'inspirer d'un modèle de planification socialiste, tout en distribuant des rôles, ne précise pas les pouvoirs respectifs de la « population » et des « spécialistes ». En fait, les plans locaux ne seront pas utilisés par les spécialistes.

À la suite de l'échec relatif de cette dernière expérience, certains animateurs (et le BAEQ) en arrivent à penser que les comités locaux « ne doivent plus être considérés comme organismes à caractère fonctionnel dans la participation à l'élaboration du plan directeur, mais comme un groupe d'étude local par lequel l'animateur pourra effectuer un certain travail d'éducation populaire ⁴⁵ ». On a cependant, et cette fois avec succès, tenté d'utiliser une dernière fois les comités locaux en vue d'une tâche concrète, celle de recruter des élèves dans le cadre d'une campagne d'éducation des adultes lancée par le BAEQ. Par la suite, les comités locaux n'auront plus aucune tâche, mais auront pour principale fonction d'être le réservoir, la base de la délégation des représentants de la

⁴⁴ Angers et Dion (1971, p. 49). On voit peut-être là un exemple extrême de l'idéologie technocratique des membres du BAEQ et de leur foi dans la recherche. Au lieu de voir la recherche comme un moyen pour mieux connaître les problèmes de la population, on en arrive à l'utiliser pour que la population connaisse mieux les problèmes de la recherche...

⁴⁵ Cité par Angers et Dion (1971, p. 52). La section animation organisera alors une activité importante de formation de nouveaux leaders, à qui on inculque la « mentalité d'aménagement » par des stages plus ou moins prolongés et spécialisés, dans un institut spécialisé.

population dans les comités de zone. Laissés à eux-mêmes, ils se désagrégeront. Les comités de zone, composés d'environ 50 personnes, comprenaient des délégués des comités locaux dans une proportion de 50%. Les autres membres [54] sont délégués par les associations, les entreprises et les ministères ayant une action au niveau de la zone. Au début la tâche principale du comité de zone était de faire la synthèse des plans élaborés par les comités locaux.

À l'automne 1965, le BAEQ publie *l'Esquisse du plan*, énorme document qui doit servir à consulter la population et à préparer, pour l'année suivante, le plan. On crée alors des comités consultatifs régionaux, composés de délégués régionaux des comités de zone, de représentants des conseils régionaux (qui forment déjà le bureau de direction du BAEQ), des dirigeants d'entreprises et d'associations régionales, de représentants des ministères et des chercheurs du BAEQ. C'est à ce niveau que se poursuit le processus de participation, jusqu'à la parution du plan, en 1966, qui termine l'expérience du BAEQ. C'est dire que le processus de participation, qui visait au départ à rejoindre directement la population à la base, se restreint de plus en plus et tend à rejoindre la structure de pouvoir réel existant au sein de la région et du BAEQ, structure de pouvoir qu'on souhaitait précisément court-circuiter au début de l'expérience en créant une structure parallèle de relation directe avec la population. La structure de consultation (on ne l'appelle plus de participation) devient reliée au gouvernement provincial, de qui dépend le financement du BAEQ, et aux conseils régionaux, dont les délégués forment la majorité du bureau de direction du BAEQ. Structure parallèle et éventuellement en concurrence avec la structure « traditionnelle » au départ, les organismes de participation se confondent progressivement avec les structures réelles de pouvoir et deviennent des comités à caractère technique, dont les pouvoirs sont nuls, et dont le rôle est de donner leur avis sur les propositions du BAEQ. L'influence de cette consultation n'a jamais été systématiquement analysée, mais elle semble marginale; dans un secteur au moins, celui des structures institutionnelles, qui proposait précisément les structures de participation de la population à mettre sur pied pour l'exécution du plan, ce comité consultatif régional a eu une influence négligeable ⁴⁶.

Cette évolution de la participation dans l'expérience globale du BAEQ se retrouve dans les projets concrets que le BAEQ a tenté de réaliser pendant son mandat. C'est

⁴⁶ Ce sont des consultants extérieurs qui ont exercé l'influence la plus grande sur l'équipe de recherche (dont j'étais membre).

ainsi que Angers et Dion (1971, p. 181), à propos d'un projet de remembrement des terres dans un village agricole, décrivent un pattern identique :

La participation a eu de moins en moins d'importance à mesure que l'expérience progressait; en effet, d'une enquête participation, on est [55] passé à une consultation de tous les cultivateurs impliqués sur un plan élaboré par des experts. Un peu plus tard, cette consultation était devenue indirecte en gardant certains mécanismes de participation; les dernières propositions mettaient désormais l'accent sur le travail de l'appareil bureaucratique.

Ajoutons que cette évolution, qui est décrite très rapidement ici, ne s'est pas faite sans heurt. Les animateurs surtout, dont plusieurs ont été ainsi amenés à démissionner, s'opposaient au rôle de plus en plus marginal qui était laissé à la population de la région. Quant à la population elle-même, elle semble avoir accepté cette évolution sans la contester activement. Le BAEQ n'en a pas moins accordé une grande importance à la participation dans le plan qu'il présente aux autorités gouvernementales en juin 1966. La proposition la plus originale concerna la mise sur pied d'une structure institutionnelle de consultation de la population par les instances décisionnelles (municipalité locale et éventuel gouvernement régional).

Quant à la participation de la population aux tâches d'exécution du plan, elle n'est définie que de façon générale et ne constitue plus le centre des propositions du BAEQ; alors que, durant l'expérience du BAEQ, le centre de préoccupation du BAEQ se situait dans la participation de la population aux tâches, dans le plan, cette participation est reportée dans les structures institutionnelles de décision ou de consultation.

Participation et changement au BAEQ et dans le plan

[Retour à la table des matières](#)

Que nous apprend le BAEQ ? Considérons les caractéristiques des acteurs en présence et leurs objectifs, pour analyser ensuite le pouvoir accordé aux participants et leur mobilisation à l'aide des catégories définies dans le chapitre premier. Nous pourrions ainsi évaluer l'influence de ce type de participation sur le changement et réfléchir

sur les facteurs qui influencent les résultats constatés et les phénomènes nouveaux mis en lumière par l'expérience du BAEQ relativement à la participation.

Le BAEQ est un organisme temporaire. Son bureau de direction est composé de l'élite régionale qui a été à l'origine du projet, mais la quasi-totalité de ses cadres et techniciens sont étrangers à la région. Ce sont eux, et non le bureau de direction, qui mettent sur pied et pilotent l'expérience de participation; cela n'est qu'à moitié paradoxal, car ce sont eux qui ressentent le plus l'ignorance de la réalité régionale «vécue», vide qu'ils souhaitent combler par l'expérience [56] de participation, de relation directe avec la population. Ils semblent donc trouver insuffisante la relation directe qu'ils avaient avec l'élite régionale par le bureau de direction. Par conséquent, si la structure de participation qu'ils mettent sur pied avait exercé un certain pouvoir, elle aurait pu être utilisée éventuellement contre le bureau de direction, en permettant aux cadres du BAEQ de posséder une légitimité directe, court-circuitant le bureau de direction, seule instance décisionnelle représentative et légitime.

Du côté des usagers, des personnes «touchées», l'expérience de participation vise une population marginale, rurale, dépendante, sans pouvoir, déçue par les interventions antérieures du gouvernement. Cette expérience ne vise pas l'élite de cette population régionale, qui est déjà représentée au bureau de direction, mais la population «ordinaire». La distance sociale et culturelle est grande entre ces jeunes universitaires remplis de théories du développement qu'ils viennent appliquer dans la région, et cette population qui a besoin de projets concrets, immédiats, et dont la mentalité «traditionnelle» s'oppose à la mentalité «moderne» dont les experts du BAEQ sont le prototype dans la région, ceci étant démontré par plusieurs enquêtes du BAEQ. La participation vise à combler ce fossé, en transformant la mentalité traditionnelle des gens et, à la limite et pour caricaturer, en faisant d'eux tous des chercheurs à la mentalité moderne. Cela revient à dire que le fossé devait être comblé en changeant la population exclusivement; c'était une démarche à sens unique. On a vu que la différence de départ était tellement grande et que le pouvoir dont disposait la population («les usagers») était si faible qu'aucune dynamique ne s'est instaurée; le processus s'est rapidement transformé en expérience d'éducation populaire d'une part, en structure de consultation d'autre part. Les intérêts de la population ne se sont pas manifestés dans la structure, et seuls les intérêts et objectifs des chercheurs étaient présents : produire le meilleur plan, défini par des critères rationnels de cohérence, d'exactitude - des critères universitaires et «internationaux». Ces critères avaient beaucoup plus d'importance pour les planifica-

teurs que, par exemple, le caractère réalisable du plan, qui impliquait notamment qu'il puisse « plaire » au gouvernement; ce dernier critère était beaucoup plus important pour la population. Cet exemple montre la divergence des intérêts objectifs des acteurs lors de la préparation du plan du BAEQ. À l'intérieur même de l'expérience de participation, cela se traduisait de même par des objectifs différents : influencer le contenu du plan et obtenir sa réalisation, tel était l'objectif de la participation pour les usagers; transformer la mentalité traditionnelle de [57] la population, connaître ses besoins, tels étaient les objectifs de la participation pour les planificateurs, pour l'organisation. Et ne pas se faire court-circuiter par une structure parallèle, telle devait être la principale préoccupation des membres du bureau de direction, de qui relevaient les planificateurs qui pilotaient l'expérience de participation.

Dans ce contexte de pouvoir et d'intérêts assez complexes, le pouvoir des usagers a été négligeable. D'après les recherches du BAEQ, il semble même que seuls les comités urbains aient tenté de façon un peu systématique d'utiliser la structure de participation comme structure de pouvoir auprès du BAEQ. Les autres comités, en milieu rural, ne semblent pas avoir tenté de négocier leur mobilisation. Si l'on reprend les catégories présentées dans la première partie pour définir le pouvoir : univers de référence, pouvoir des représentants sur l'output, pouvoir direct des participants sur l'output, on peut affirmer ceci. Si le BAEQ s'adressait à toute la population et si les comités locaux étaient une émanation d'assemblées publiques où on élisait les membres, par contre, le pouvoir de ces élus représentant les usagers auprès du BAEQ était nul ; et le pouvoir direct des participants était nul aussi. À la fin de l'expérience seulement leur a-t-on accordé un certain droit de donner formellement leur avis, de façon non contraignante pour l'organisation; et ce droit était donné à des délégués au second degré des comités locaux, qui ne composaient d'ailleurs qu'une partie du comité consulté.

Si le pouvoir a été négligeable, la mobilisation a été élevée : au delà de 200 unités et près de 5 000 personnes ont été mobilisées sur le territoire pendant la première phase ; à la fin on retrouve surtout l'élite traditionnelle. Cette mobilisation, en plus de comporter une adhésion aux objectifs, un soutien presque inconditionnel à l'action du BAEQ et une conversion de l'individu à la « mentalité d'aménagement », porte aussi, du moins dans la première phase, sur des tâches concrètes : enquête-participation, tranche locale du plan. À la fin, elle ne signifie plus que l'adhésion d'une partie des individus mobilisés au départ.

Un tel déséquilibre entre le pouvoir et la mobilisation est étonnant et classe la participation au BAEQ comme une expérience instable. Le BAEQ lui-même a laissé tomber cette structure de participation dans la deuxième phase en restreignant beaucoup la mobilisation demandée (avis, et non plus tâche, demandé à quelques personnes, et non plus à toute la population comme au départ). On doit cependant s'étonner du fait que la population ait accepté une telle mobilisation sans la négocier, sans rien demander en échange. On s'aperçoit [58] ainsi que le problème du coût de la participation est plus complexe que ne le laissaient entendre les énoncés du premier chapitre, indiquant que le coût de la mobilisation, différent selon les acteurs, est probablement plus élevé dans les strates socio-économiques inférieures et explique peut-être en partie la faiblesse notoire de leur participation politique. L'expérience du BAEQ montre que malgré ce coût plus élevé, la mobilisation a été forte parce que plusieurs voyaient l'entreprise comme une dernière chance et estimaient n'avoir rien à perdre. Le coût relatif de la mobilisation pour chaque acteur doit donc être mis en relation avec la possibilité objective des acteurs, et l'absence de choix dans les moyens d'action peut contrebalancer le coût relatif plus élevé et faire en sorte que, malgré ce coût, la mobilisation soit élevée, et offerte à l'organisation.

Cette mobilisation élevée n'a cependant eu qu'un effet négligeable sur le produit du BAEQ, sur le plan. Le type de participation qui a caractérisé le BAEQ était de niveau faible, déséquilibré en faveur de la mobilisation, très faible pour ce qui est du pouvoir. Or, tant dans la phase de la mobilisation des individus pour des tâches concrètes qu'ultérieurement, dans l'étape finale de la consultation, la participation de la population a joué un rôle négligeable dans la détermination du produit. Même si aucune enquête systématique n'a été réalisée sur ce point, c'est à cette conclusion que parviennent Angers et Dion, et que notre propre expérience au BAEQ confirme. En fait, le pouvoir accordé ayant été négligeable, la dynamique de la participation ne s'est pas véritablement engagée et s'est transformée en phénomène d'éducation populaire. Seule la participation institutionnelle au bureau de direction a exercé une influence, qui n'a cependant pas été analysée. On sait d'autre part que l'exclusion de l'expérience de certains animateurs qui souhaitaient accorder plus de pouvoir aux comités locaux s'est produite sous l'influence du bureau de direction. L'existence du bureau de direction était menacée par l'extension éventuelle du pouvoir de la structure de participation « opérationnelle ». Mais on ignore l'influence que le bureau de direction a exercée directement sur le produit du

BAEQ, c'est-à-dire sur le plan. On peut seulement affirmer qu'une telle influence a existé.

Conclusion

[Retour à la table des matières](#)

Le processus n'a rien modifié aux positions de pouvoir antérieures de chacun des acteurs. Il n'y a pas eu injection de pouvoir par le processus de participation. On peut même dire que les différents modes de participation existant au BAEQ reproduisent en microcosme la [59] .structure de pouvoir existant sur le territoire : pendant que la population, dans les comités locaux ruraux, travaille à élaborer la tranche locale du plan et effectue des enquêtes, l'élite locale urbaine utilise les comités locaux comme moyen de pression pour influencer le BAEQ en faveur de ses intérêts locaux, et enfin l'élite régionale, représentée au bureau de direction, *décide*. *Retenons* que ce rôle accordé aux usagers dans les tâches de production constitue un type de mobilisation bien particulier, qu'il importe à l'avenir de distinguer de la mobilisation qui se situe au niveau de la structure décisionnelle.

Le type de mobilisation dans les tâches de l'organisation est-il caractéristique du phénomène de participation ? Ce type de mobilisation est accompagné de l'apparition d'un nouveau personnage, l'animateur, instrument de liaison entre la structure opérationnelle et les travailleurs « bénévoles » (et, dans ce cas, inutiles...) que constituaient les futurs usagers, ou plus précisément la population touchée par le plan.

Il importe de souligner cette caractéristique centrale de l'expérience de participation du BAEQ : c'est, au départ, une tentative d'implication des usagers, ou plutôt des personnes touchées par le plan éventuel, dans la production même du plan. Au lieu de vouloir faire prendre conscience aux experts et aux employés des problèmes des usagers (par une structure de représentation, qui existe déjà par ailleurs), cette expérience de participation vise à la limite - et par un curieux renversement - à « initier la population aux problèmes de la recherche ». Une telle tentative pourrait être « radicale », remettre en cause et même faire éclater la distinction fondamentale entre usagers et producteurs, c'est-à-dire la division du travail elle-même. En ce sens on pourrait penser que le BAEQ essayait ici d'aller au delà de la participation des usagers aux décisions, au delà

de la participation à la structure institutionnelle, à la structure de représentation, pour situer la participation au coeur même du mécanisme d'élaboration du plan. Mais on a vu que l'expérience s'est rapidement transformée en simple mécanisme de diffusion, en technique de vente du produit et de transformation des usagers (éducation populaire), sans que ces derniers exercent aucun pouvoir. Cette expérience de participation s'est située à un niveau plus bas que la participation aux structures de représentation et de décision. Le BAEQ lui-même semble être arrivé à la même conclusion, puisqu'il transforme progressivement ce mouvement de mobilisation en structure consultative et que dans le plan, il propose de rattacher cette structure aux conseils économiques régionaux, c'est-à-dire à la structure décisionnelle de participation de qui relève le BAEQ.

[60]

Cette expérience qui semble, au départ, vouloir aller au delà des types classiques de participation, demeure donc en deçà. On retrouvera cette ambiguïté comme élément essentiel de la plupart des expériences de participation caractéristiques du mouvement de participation des années soixante. Tout se passe comme si ces types potentiellement supérieurs de participation ne pouvaient réaliser leurs possibilités sans de multiples conditions préalables, dont leur insertion dans des structures institutionnelles de type plus « classique », au niveau des mécanismes décisionnels et non pas opérationnels. La remise en question de la distinction fondamentale entre usagers et producteurs, remise en question qui existe potentiellement dans ce type d'expérience au départ, ne se réalise que si les usagers possèdent un pouvoir sur les producteurs par ailleurs (par exemple dans la structure décisionnelle, ou en dehors de l'expérience). Ce pouvoir ne naît pas de l'expérience de participation elle-même, au niveau de la structure opérationnelle. Autrement, le rôle de l'utilisateur dans la structure opérationnelle ne constitue qu'une expérience de mobilisation, sans pouvoir ; type original de mobilisation qui semble aussi supposer la présence d'un personnage nouveau, l'animateur. Mais l'absence de pouvoir des usagers, conformément à notre hypothèse, conduit l'expérience à une impasse. Pour la récupérer, le BAEQ a voulu la transformer en structure institutionnelle de consultation et la transposer au niveau de la structure décisionnelle, et non plus de la structure opérationnelle.

Finalement, que fut la participation au BAEQ ? Un ensemble de structures a été voulu et mis sur pied par les jeunes professionnels et employés du BAEQ pour pallier la faible présence dans l'organisation de la population régionale, représentée par les membres des conseils économiques régionaux au bureau de direction de l'organisme. Pour ces jeunes

experts, ces représentants étaient des notables conservateurs, et il importait que les chercheurs soient en contact direct avec la population « ordinaire » : pêcheurs, agriculteurs, travailleurs de la forêt. Certes, ces derniers avaient une mentalité traditionnelle qu'il fallait transformer. Mais pour les chercheurs il semblait plus facile de modifier la mentalité traditionnelle des pêcheurs que l'attitude conservatrice des membres du bureau de direction qui, eux, détenaient un certain pouvoir sur les chercheurs... En fait, les structures de participation, de contact direct des permanents avec la population - la démocratie de contact, comme nous la désignerons dans la suite du texte - n'ont servi qu'aux chercheurs, et bien peu à la population, qui n'a acquis aucun pouvoir et n'a exercé qu'une influence négligeable par ce mécanisme. La faible influence - mais [61] l'influence la plus importante - que l'ensemble de la population de la région a pu exercer sur le contenu du plan de développement est passée par la structure politique et par les représentants régionaux au bureau de direction, et non pas par la structure de participation. Et on doit constater que les intérêts des notables régionaux représentés au bureau de direction, si différents qu'ils aient pu être des intérêts des pêcheurs et des agriculteurs étant donné les différences de classes sociales, en étaient plus rapprochés que les intérêts des experts extérieurs, qui quittaient de toute façon la région après la préparation du plan. Seul un effort systématique de la part de ces derniers pour accroître et étendre la représentation du bureau de direction aurait pu augmenter l'influence de la population régionale dans la détermination du contenu du plan.

Structure consultative parallèle à la structure décisionnelle, et rattachée aux employés; structure qui tente de court-circuiter les appareils décisionnels de l'organisation; absence de pouvoir des participants dans les structures; démocratie de contact par opposition à représentation politique; échec d'une expérience qui se transforme en instrument pédagogique : nous retrouverons ces thèmes dans les chapitres suivants.

[63]

Deuxième partie :
Les expériences de participation

Chapitre 3

Dans les quartiers défavorisés, une nouvelle pratique profes- sionnelle : la participation

[Retour à la table des matières](#)

Parallèlement au déroulement des expériences du BAEQ dans une région marginale, les travailleurs sociaux s'interrogent sur leur pratique professionnelle dans les quartiers marginaux urbains de la ville de Montréal, dans les zones qu'on appellera « défavorisées » à partir de cette époque. Ils sont stimulés par l'intervention d'étudiants en médecine et en sciences sociales, qui inventent de nouvelles approches, telles que les « Chantiers étudiants ». (Ceux-ci comptent parmi leurs fondateurs les futurs directeur et directeur adjoint du conseil du plan au BAEQ; le second a fait un stage d'un an à Paris, chez les Chiffonniers d'Emmaüs de l'abbé Pierre.) Ces professionnels de l'action sociale remettent en question leur pratique dans les agences de services sociaux, qui semblent correspondre peu aux besoins de la population de ces zones. La faible clientèle de plusieurs de ces agences constitue l'indicateur le plus évident de cet état de fait. À la suite d'un séjour aux États-Unis effectué par un travailleur social, qui y a rencontré

des groupes disciples d'Alinski, pour favoriser la participation des citoyens, on décide de former le comité de citoyens de Saint-Henri en 1963. Ce nouveau type d'intervention des travailleurs sociaux aura pour nom l'animation sociale et, comme au BAEQ, il sera l'oeuvre des animateurs sociaux. Pendant les années soixante et soixante-dix, des comités se multiplient et prennent des formes multiples : groupes de pression, associations d'entraide, organismes [64] de services, associations de défense des droits, etc. C'est cet ensemble hétérogène d'expériences qu'on a appelé, dans les années soixante, les comités de citoyens et, plus tard, les organismes populaires. En 1972, à l'occasion de l'étude de l'implantation des centres locaux de services communautaires, nous avons pu observer ces organismes. Cela nous a conduit à réaliser avec Jean-Pierre Collin, en 1974, une recherche spécifique sur ces groupes. Ce chapitre est en grande partie tiré des résultats de cette recherche (Godbout et Collin, 1977).

Même si au départ ces comités étaient largement tributaires dans leur fonctionnement de ces nouveaux professionnels, les animateurs sociaux, rattachés le plus souvent à cette époque aux agences de service social, l'expérience s'est répandue et la population des quartiers y a joué un rôle de plus en plus grand. Des organismes populaires voyaient le jour dans de nombreux secteurs : défense des assistés sociaux, des droits des locataires, défense juridique, comptoirs alimentaires, garderies, cliniques médicales. De plus, au sein même des agences de service social, l'application de cette approche participationniste à la clientèle a provoqué un processus très intéressant de déprofessionnalisation radicale de l'organisation par une prise de contrôle des citoyens et la mise sur pied de maisons de quartier que nous décrirons dans ce chapitre. Cette expérience fut toutefois de courte durée et, avec la réforme gouvernementale des services sociaux, on assistera à un retour en force des professionnels, toujours mettant de l'avant l'idée de participation.

Enfin, dans la seconde moitié des années soixante-dix, les groupes populaires, qui avaient acquis une autonomie certaine, traversent une nouvelle phase marquée par l'envahissement par les militants politiques d'extrême gauche, qui provoqueront l'éclatement de plusieurs organismes populaires. En quoi ces militants peuvent-ils être assimilés aux animateurs qui les ont précédés ?

Tels sont les thèmes de ce chapitre : description des organismes populaires et de l'expérience des maisons de quartier, analyse des interventions de militants politiques. Auparavant, précisons les questions que nous nous posions au début de cette recherche sur les groupes populaires.

L'analyse des groupes populaires

[Retour à la table des matières](#)

Dans leurs objets et leurs champs d'action, ces comités, groupes et organismes n'avaient rien de nouveau, si ce n'est qu'ils prenaient [65] naissance dans les quartiers populaires des grandes villes. Or on considérerait que les citoyens de ces zones avaient toujours subi leur situation défavorable sans protester ⁴⁷. En effet, dans les milieux de classe moyenne et de banlieue, le phénomène des comités de citoyens naissant spontanément pour l'amélioration des services scolaires, du système de feux de circulation, etc., est caractéristique de la démocratie locale dont Tocqueville faisait déjà le fondement du système politique américain; il n'y a donc là rien de nouveau. C'est l'apparition de tels comités de citoyens dans les quartiers urbains pauvres ⁴⁸ de la ville centrale qui a semblé nouvelle en Amérique du Nord ⁴⁹ et a suscité de nombreuses études. Mentionnons l'approche sociologique qui, reprenant les concepts d'anomie et d'aliénation, les a appliqués à la situation des individus vivant en milieu urbain, dans les zones où s'étaient effritées les institutions locales. Dans cette perspective, la participation des citoyens et notamment leur regroupement dans des comités locaux constitue une réponse à cette situation aliénante et un remplacement des institutions traditionnelles ⁵⁰.

Au Québec, ce phénomène s'est surtout manifesté dans les quartiers du bas de la ville de Montréal, même s'il est aussi apparu à Québec et dans plusieurs autres villes. En

⁴⁷ Ce n'était sûrement pas sans fondement; songeons à la démolition de près de 800 logements, dans le quartier Centre-Sud, pour la construction de l'édifice de Radio-Canada au début des années soixante; cette démolition n'a suscité aucune réaction organisée.

⁴⁸ Ce phénomène a fait dire à l'observateur américain Mogulow que le mot « citoyen », en plus de son acception ordinaire, a fini par désigner, pudiquement, les pauvres et ceux qui ont la peau noire ou brune (aux USA). Voir Mogulow et Melvin (1970, p. 2).

⁴⁹ Le problème se pose différemment ailleurs; par exemple, en France, C'est souvent dans les nouveaux quartiers de banlieue que les mouvements de citoyens ont surgi ; nous reviendrons sur ce point dans la conclusion générale.

⁵⁰ Richard L. Cole (1974) résume les différentes interprétations de ce phénomène de participation territoriale locale.

dehors des interprétations globales auxquelles nous venons de faire allusion, ces groupes ont été peu étudiés empiriquement au Québec. Mentionnons cependant qu'ils font partie d'un mouvement nord-américain ⁵¹ qui fait l'objet d'une abondante littérature ⁵². L'aliénation causée par l'absence de contrôle des décisions et la nécessité d'un tel contrôle au niveau local ont souvent constitué la principale interprétation de ce phénomène par les analystes américains ⁵³.

Au Québec ⁵⁴, on n'a pas fait beaucoup référence à cette problématique; c'est d'autant plus étonnant que les groupes populaires d'ici sont souvent en filiation avec les organismes américains du même type, comme on aura l'occasion de le constater. D'une part, c'est surtout à partir des objectifs formulés par les groupes et à partir de leurs attitudes que sont interprétés leur sens et leur portée; d'autre part, la problématique à partir de laquelle on les observe est idéologique (au sens strict): les groupes sont-ils réformistes, révolutionnaires, conservateurs, réactionnaires? Quel est leur « projet » ?

Cette approche des groupes populaires qui privilégie leurs orientations idéologiques introduit le biais suivant dans la cueillette des informations: elle met en relief les groupes qui possèdent une idéologie structurée, qui « parlent », qui aiment s'expliquer, qui, pourrait-on ajouter, ressemblent à la classe moyenne, les groupes qui comprennent au moins un animateur ou une personne « aimant » les relations [66] extérieures; elle tend aussi à faire ressortir les groupes dont un des moyens d'action principaux est l'opinion publique, aux dépens des organismes de service, de gestion. Or, lors d'une recherche sur l'implantation des centres locaux de services communautaires et sur le rôle des organismes populaires dans cette implantation (Godbout et Martin, 1974), nous avons été amené à établir un rapide inventaire des organismes de services existant dans ces quartiers et nous avons constaté qu'ils étaient beaucoup plus nombreux que les groupes de pression; ces derniers étaient par contre beaucoup plus connus; nous concluons alors en émettant l'hypothèse que cet ensemble d'organismes manifestait la prise concrète du contrôle au

⁵¹ Quelques articles et ouvrages importants sont cités dans la bibliographie. Voir aussi la conclusion générale.

⁵² Le périodique *Public Administration Review*, n° XXXII, octobre 1972, sous le titre « Curriculum Essays on Citizens, Politics and Administration in Urban Neighbourhoods », présente une recension des études inspirées par cette question.

⁵³ Dans l'introduction d'un travail antérieur (Godbout et Martin, 1974), nous présentons cette perspective et citons plusieurs auteurs.

⁵⁴ En particulier les auteurs suivants: Légaré, Lesemann et Thiénot, McGraw.

niveau du quartier par un nouveau leadership qui remplaçait l'élite religieuse et professionnelle traditionnelle. Le lieu privilégié de cette prise en charge était un type particulier d'organismes, les centres communautaires et les maisons de quartier. Nous avons constaté que dans trois des cinq quartiers étudiés, un conflit avait éclaté entre les résidents du quartier et les religieux ou les professionnels qui dirigeaient l'organisme, conflit qui avait abouti au remplacement de ces derniers par des citoyens. Nous en arrivions à la nécessité de connaître de façon précise le produit de ces organismes de services et de défense pour comprendre le phénomène des groupes populaires.

C'est pourquoi notre approche est différente de celle de la plupart des auteurs qui se sont penchés sur les groupes populaires. Sans nier l'importance des objectifs que se fixent les groupes de citoyens, de leur idéologie, de leurs déclarations officielles et de leurs expressions d'attitude pendant les interviews que nous avons pu mener avec des militants, c'est à partir de la connaissance la plus systématique et la plus complète possible de ce qu'ils font, de ce qu'ils produisent, de leur « output » (service, bien, secteur d'activités, etc.), de la façon dont ils le produisent (structure de l'organisme, rôle des différents agents, etc.) et des ressources qu'ils utilisent (budget, sources de financement, relations avec l'État et avec d'autres organismes, etc.) que nous avons voulu rendre compte de la signification et de la spécificité du phénomène des groupes populaires ⁵⁵. Ce travail était en fait le seul compte rendu de l'ensemble des activités des groupes populaires à une période donnée.

Cette approche, différente et impliquant le traitement d'un ensemble d'informations factuelles, se situe à un autre niveau que l'analyse du discours ⁵⁶. C'est peut-être pour cette raison que nous sommes arrivés à une interprétation ou plutôt à une série de questions différentes de celles de ces auteurs à propos des organismes populaires : no-

⁵⁵ Rassembler de telles informations n'est évidemment pas facile et nous ne prétendons pas en avoir fait une cueillette exhaustive.

⁵⁶ Sans nier l'utilité de l'analyse des objectifs et du discours officiel d'un organisme populaire, nous pensons qu'on verse dans la naïveté si on n'interprète pas ce discours à la lumière de la pratique du groupe. Car s'il est vrai que les innovations et les changements sociaux passent par une phase initiale de tâtonnements et de réalisations imparfaites qui peut se situer, au départ surtout, au niveau de l'affirmation d'intentions, du discours, il est tout aussi connu que l'affirmation d'objectifs nouveaux peut ne rien signifier de nouveau : la dernière situation est d'ailleurs beaucoup plus fréquente que la première. Le problème revient donc à trouver un moyen de distinguer l'une de l'autre. Nous croyons que seule l'analyse de la pratique le permet.

tre enquête, au lieu de nous apporter des réponses sur la [67] nature réformiste ou révolutionnaire des groupes, sur leur capacité objective de transformation, a conduit à des interrogations beaucoup plus simples, ou peut-être plus « premières », et qui peuvent être indispensables pour comprendre le phénomène des groupes : en quoi est-il spécifique, en quoi est-il original, nouveau, différent ? Différent des comités de citoyens qui existent traditionnellement dans les quartiers de classe moyenne, dans les banlieues ; différent des organismes locaux de charité et de service social implantés dans les quartiers populaires ? À ce sujet, on a rarement remarqué que l'apparition dans les mass médias et dans l'opinion publique des premiers comités de citoyens des quartiers populaires a correspondu à la transformation de la pratique de certains travailleurs sociaux et agences de travail social dans ces quartiers. Leur « visibilité » ne serait-elle pas due d'abord à ces professionnels, universitaires de la classe moyenne soucieux d'innover dans leur pratique, qu'on a appelés animateurs sociaux ? Le phénomène des groupes populaires ne serait-il que la manifestation d'une nouvelle forme d'intervention de la part des travailleurs sociaux professionnels dans les milieux défavorisés ? En d'autres mots, au lieu d'être un phénomène politique qu'on doit d'abord situer entre le réformisme et la révolution, ou au lieu de préfigurer l'arrivée de la « société de participation », se pourrait-il que les groupes populaires ne soient que la manifestation d'une nouvelle pratique professionnelle qui tend à s'adapter à la société urbaine ? Au niveau du discours, nous nageons dans l'ambiguïté : les nouveaux travailleurs sociaux professionnels et les animateurs affirment tous, à un moment ou à un autre, « utiliser le système » au profit des citoyens, et en vue de changements globaux. Les représentants du système, eux, pensent que les animateurs (c'est-à-dire ceux qu'ils continuent à financer, ceux même qui affirment utiliser le système) sont un élément essentiel à la société actuelle, une nouvelle forme d'action sociale ; quant aux citoyens (mais qui mérite ce « titre » dans ce milieu ?), ils disent souvent que rien n'a changé... comme on le verra.

Bref, les comités de citoyens, est-ce une affaire d'animateurs ⁵⁷, c'est-à-dire est-ce la nouvelle façon, pour la société et les institutions en place, de s'occuper de leurs

⁵⁷ Cette hypothèse a déjà été formulée par des auteurs américains. Il semble que ce ne soit pas les pauvres eux-mêmes qui exigent la participation des citoyens ou du milieu, mais plutôt leurs porte-parole, qui sont souvent instruits et issus de la classe moyenne » (Davis, 1975, p. 100). C'est aussi l'argument avancé par les institutions et les individus en place parce qu'ils veulent nier la représentativité, donc la pertinence, des organismes populaires. Est-ce une raison suffisante pour rejeter l'hypothèse ?

pauvres, de rejoindre et d'encadrer leurs marginaux, leurs exclus du système ? Est-ce le prolongement du système de charité et d'assistance développé par les classes supérieures pour encadrer la classe ouvrière et dont l'aboutissement actuel serait l'animation sociale, nouvelle pratique professionnelle qui se cherche encore et qui vise à adapter le métier de travailleur social aux nouveaux problèmes que les pauvres causent à la société [68] (et non l'inverse) ⁵⁸ ? Le fait que le discours de ces nouveaux venus soit différent (dans quelle mesure ?) de celui des religieux permet-il d'affirmer qu'on a affaire à un contre-pouvoir ? Le fait qu'ils soient reliés plus étroitement avec certains milieux intellectuels universitaires transforme-t-il pour autant leurs intérêts objectifs et la fonction qu'ils remplissent au sein de la société ? En caricaturant, ne peut-on pas affirmer que les animateurs sociaux et leur soutien idéologique universitaire sont l'équivalent, dans une société laïque et plus technocratique, des prêtres ouvriers dans une société dominée idéologiquement par l'élite religieuse ? D'ailleurs, l'idée que des universitaires interviennent dans les quartiers pauvres est loin d'être nouvelle, notamment en milieu anglo-saxon. C'est toute l'histoire des « *settlement houses* », mouvement né en Angleterre en 1884 et aux États-Unis deux ans plus tard. La plupart du temps déclenché par des universitaires, ce mouvement vise à mettre sur pied un ensemble d'activités dans les quartiers pauvres d'immigrants, et à s'identifier à leurs luttes. À Montréal, l'Association des anciens de McGill a fondé, en 1891, le *University Settlement*, organisme de quartier qui existe encore et dont nous reparlerons. Comment répondre à ces questions ?

Le présent travail repose sur l'hypothèse que le degré d'autonomie, de non-dépendance des citoyens et des résidents constitue l'indicateur le plus important pour comprendre le sens de ce mouvement « vers les pauvres » provenant des classes moyenne et supérieure. Les groupes populaires seront plus qu'une nouvelle pratique professionnelle et pourront constituer la base d'un contre-pouvoir s'ils deviennent autonomes, c'est-à-dire si le contrôle partiel des orientations et de l'action est détenu par ceux-là même à qui l'action est destinée. Mais cela n'est pas une condition suffisante : on verra que des groupes autonomes peuvent fort bien être aussi des relais du système; cela constitue cependant une condition nécessaire pour modifier le type de relations qui, au delà (ou plutôt en deçà...) du discours, s'instaure entre les professionnels, les penseurs

⁵⁸ À ce sujet, voir Verdes-Leroux (1976).

des groupes populaires issus des classes moyennes, et leur « clients ⁵⁹ ». Il importe de noter qu'autonomisation ne signifie pas nécessairement absence de recours à des ressources extérieures, mais plutôt absence de soumission à ces ressources extérieures, quelles qu'elles soient.

La variété des organismes populaires et leur spécificité

[Retour à la table des matières](#)

Que font et que sont les organismes populaires locaux à Montréal, au milieu des années soixante-dix ? Quantitativement, leur présence [69] n'est pas négligeable : nous avons répertorié environ 140 organismes et groupes populaires, répartis inégalement dans les différents quartiers du bas de la ville de Montréal (on en retrouve 50% dans Saint-Henri et Centre-Sud). Ils ont un budget annuel global d'environ cinq millions de dollars (chiffre d'affaires non compris, pour ceux qui en ont un) et regroupent une clientèle d'environ quinze mille personnes, composée principalement de ménages à faible revenu; ils agissent dans des secteurs aussi variés que la « popote roulante », l'assistance juridique, le comptoir alimentaire, la clinique médicale, la rénovation urbaine, les loisirs, et sont concentrés dans les services. Ils sont financés à 62% par les gouvernements (principalement le gouvernement fédéral), mais 30% d'entre eux s'autofinancent, surtout les groupes qui travaillent dans le secteur économique. Dans près de la moitié des cas, ils innovent dans leur façon de dispenser les services. Trente pour cent de ces organismes sont contrôlés, au moins partiellement, par des religieux qui ont transformé leur pratique paroissiale, ce qui montre que le phénomène étudié se situe en partie dans le prolongement de l'activité et de la structure paroissiales traditionnelles; d'autres sont contrôlés par des animateurs, personnages nouveaux, apparus à Montréal en même temps que les organismes populaires; enfin, environ 40% des organismes sont contrôlés par des citoyens, définis comme des individus socio-économiquement représentatifs de la clientèle visée par les organismes. Soixante-dix pour cent comportent une assemblée généra-

⁵⁹ À ce stade, on pourrait nous reprocher de confondre dans la même catégorie les professionnels de l'animation, les militants politiques et les intellectuels de gauche. Nous introduirons les nuances qui s'imposent ailleurs dans ce texte.

le, ouverte à l'ensemble des usagers. Même si, souvent, les organismes comprennent des militants politiques, ils sont peu nombreux à exercer une action politique.

Cette relative importance quantitative ne doit pas faire oublier que ces organisations s'adressent d'abord aux individus et aux groupes les plus défavorisés, vivant dans les zones urbaines les plus vétustes. Les chômeurs et les assistés sociaux constituent, dans une société qui valorise d'abord la production, des exclus du système. Comment interpréter ces tentatives d'organisation de ce milieu ? Est-ce un fait « porteur d'avenir », pour utiliser une expression à la mode ? Peuvent-ils être des facteurs de changement ? Dans la mesure où la modification d'un système vient toujours en partie de l'extérieur de ce système, les organismes populaires peuvent être à l'origine de transformations importantes. À quelles conditions et comment évaluer la capacité de changement des organismes populaires ? Pour certains, la condition est d'abord et principalement idéologique. C'est en identifiant l'idéologie des groupes qu'on découvre leur potentiel de changement et leurs possibilités révolutionnaires. À l'extrême et pour caricaturer cette position, on peut affirmer que les [70] organismes populaires seront porteurs de changement s'ils suivent les membres de l'avant-garde éclairée provenant des classes moyennes et à qui la ligne juste a été révélée sur le chemin qui menait vers les masses populaires. Nous avons déjà exprimé notre point de vue sur cette approche dans les pages qui précèdent : que l'on considère les curés, les travailleurs sociaux, les animateurs ou les militants politiques, c'est le même « pattern » de dépendance qui se répète et les transformations idéologiques de ceux qui « vont vers les pauvres » ne sont significatives que si elles s'inscrivent dans une modification du schéma traditionnel de relation de ce milieu avec le reste de la société. La participation introduit-elle un nouvel acteur dans le jeu social ?

Auparavant une première question s'impose. Même si, au départ, les comités de citoyens sont nés pour améliorer les équipements collectifs locaux et lutter contre l'envahissement du quartier par des groupes et des intérêts différents, on a pu constater que l'évolution de leur action les a amenés progressivement vers d'autres secteurs d'activités, si bien qu'au moment de l'enquête, il existait peu de liens entre l'espace local et les groupes populaires.

Cette faiblesse des liens avec l'espace, qui semble être une caractéristique commune aux différents organismes, jointe à la diversité des expériences observées, nous amène à poser une première question autant de méthode que de contenu : a-t-on affaire au même objet d'analyse ? Cet ensemble d'organismes constitue-t-il un même univers, un

même mouvement, relève-t-il de la même perspective ? Il est d'autant plus nécessaire de se poser cette question qu'une partie de la littérature qui traite de ce phénomène prend rarement pour objet l'ensemble des groupes : les mouvements sociaux urbains (tendance française) n'ont rien à voir avec les organismes issus de la charité paroissiale. Dans la littérature américaine, on traite souvent des « *protest groups* », des « *neighbourhood councils* », des « *self-help organizations* » de façon séparée. Fidèle à notre approche qui a comme point de départ le produit, l'« output » des organismes, et en nous aidant de la littérature, nous allons donc d'abord tenter de définir une typologie des groupes en mettant en relation leur produit et les différentes autres variables qui ont pu être observées, afin de répondre, au moins partiellement, à cette question de la pertinence d'un tel univers d'analyse.

Quels sont les principaux types de groupes qui ont pu être observés ? Sont-ils reliés à des expériences similaires qui ont eu lieu ailleurs en Amérique du Nord ?

[71]

Les groupes politiques: groupes marginaux

Groupes créés pour la défense de la zone

Ce sont principalement les groupes luttant contre des projets précis de rénovation urbaine qui ont été classés dans cette catégorie. Aux États-Unis, il existe une littérature abondante sur ce sujet. En ce qui concerne plus particulièrement le rôle des groupes populaires dans les projets de rénovation, mentionnons l'ouvrage de J.C. Davies III, paru en 1966; à Toronto, le cas le plus célèbre est celui de Trefann Court ⁶⁰. Par ailleurs, c'est ce type de groupes que des chercheurs français ont interprété comme un « mouvement social urbain ». En particulier, Manuel Castells (1972, pp. 426-430) a analysé dans cette perspective les comités de citoyens de Montréal à l'époque du FRAP. Cette interprétation est mise en doute par Pickvance (1974, p. 1), qui affirme qu'elle accorde beaucoup trop d'importance à ces groupes.

⁶⁰ Voir en particulier Fraser (1972) ; pour Toronto voir aussi Granatstein (1971).

[Elle a surestimé] le rôle joué par les mouvements de protestation dans la transformation de l'organisation urbaine; sur le plan théorique, [elle] n'a pas bien cerné le fonctionnement de l'autorité au niveau local ni les processus sociaux qui l'ont fait évoluer, modifiant son interaction avec les mouvements de protestation; [elle a enfin] mis de l'avant la mobilisation populaire, à l'exclusion d'autres types d'actions revendicatrices, pour expliquer le succès de ces derniers. Nos résultats confirment cette interprétation, puisque ces groupes sont quasi inexistantes au moment de l'enquête ⁶¹; ils sont aussi généralement très instables; historiquement, l'émergence de ce type de comité dans les quartiers populaires montre que, comme ceux des zones de classe moyenne, les résidents des quartiers pauvres, avec l'intervention des animateurs sociaux, protestent contre des opérations importantes de transformation de leur quartier. C'est là un événement nouveau par rapport à la situation antérieure, du moins à Montréal. Toutefois, ces comités ont rarement eu gain de cause, ou n'ont obtenu que des gains minimes par rapport à leurs demandes. Le même échec a été subi à Québec. Dans d'autres villes, cependant, ils semblent avoir obtenu plus de satisfaction ⁶². Le degré de pauvreté de la zone semble être une variable importante dans le succès, ou le degré de succès ou d'échec de ces groupes.

Le contrôle du quartier

Les résidents des quartiers urbains veulent avoir leur mot à dire sur les programmes qui ont de l'impact sur leur vie; c'est l'un des phénomènes [72] qui ont le plus marqué l'administration publique au cours des dernières années (Hallman, 1972, p. 564).

Nous avons avancé l'hypothèse, à la suite de plusieurs autres auteurs ⁶³, que les organismes populaires manifestaient cette tendance au contrôle du quartier par un nouveau leadership. Fondée sur, une analyse antérieure de plusieurs organismes communautaires qui avaient été contrôlés par des citoyens et sur des études similaires réalisées aux

⁶¹ Ils demeurent importants dans la ville de Québec, où des opérations de rénovation sont encore en cours. Pour une description et une analyse de l'action des comités de citoyens à Québec, voir l'excellent travail de l'équipe EZOP-Québec.

⁶² Voir en particulier les volumes déjà cités sur Toronto.

⁶³ Kotler (1969), Mogulow (1970), Stenberg (1972). Voir aussi Godbout et Martin (1974, p. 292 et suivantes).

États-Unis ⁶⁴, cette hypothèse n'a pas été confirmée. Nous reviendrons plus loin sur ce point, de même que sur les maisons de quartier.

Autres organismes de contestation

Deux autres types d'organismes peuvent être considérés comme faisant partie des organismes de protestation, par une de leurs fonctions : les associations pour la défense des droits sociaux et les associations de locataires. Les ADDS visent à défendre les droits des bénéficiaires de l'assistance sociale face au ministère des Affaires sociales et cherchent à améliorer la situation des assistés sociaux par des actions collectives. Quant aux associations de locataires, l'une de leurs fonctions est la défense des locataires. Ces deux types d'organismes ne sont cependant pas strictement des groupes de pression parce qu'ils définissent aussi leur fonction en termes de services aux individus. On retrouve des associations analogues dans le reste de l'Amérique du Nord. En particulier, les organismes de défense des assistés sociaux font partie du *Welfare Rights Movement*, né aux États-Unis dans les années soixante. F. Fox Piven (1971) relie leur émergence à l'augmentation spectaculaire du nombre d'assistés sociaux aux États-Unis durant cette décennie. Cette augmentation est elle-même reliée aux émeutes raciales qui ont eu lieu dans les centres-villes : « L'allongement de la liste officielle des assistés sociaux a été une réponse politique à des désordres politiques » (p. 198). Au Québec on peut aussi relier la naissance de ces groupes à la progression du nombre de bénéficiaires de l'assistance sociale, qui est passé de 110 039 à 228 904 entre 1960 et 1969, soit une augmentation de 106% ⁶⁵. Aux États-Unis, toujours d'après F. Fox Piven (p. 183), l'augmentation a été de 107% entre décembre 1960 et février 1969. Quant aux associations de locataires, elles s'inscrivent aussi dans un mouvement nord-américain important, qui a

⁶⁴ Voir entre autres Weissman (1970). Ce volume décrit une expérience similaire à celles de prise en charge des organismes communautaires par des citoyens à Montréal, expériences analysées dans notre rapport sur les CLSC (Godbout et Martin, 1974, chap. 6).

⁶⁵ *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être*, Gouvernement du Québec, 1971, vol. 5, tome 1, 3e partie, « La sécurité du revenu », tableau II, I, 12, p. 150. Exprimé en nombre de bénéficiaires par millier d'habitants, ce chiffre est passé de 22 à 30 pendant la même période.

souvent donné lieu à des manifestations plus radicales qu'au Québec : les grèves de loyer par exemple (voir Lipsky, 1970 et Brill, 1971). [73] Celles-ci se sont le plus souvent produites dans des logements publics ; or, en comparaison avec les États-Unis et même avec l'Ontario, il y a peu de logements publics au Québec. À Montréal, les associations de locataires ont surtout été importantes au moment où le gouvernement fédéral a accordé une subvention considérable pour créer de telles associations dans les quartiers, permettant l'utilisation d'un personnel nombreux travaillant à plein temps; lorsque cette subvention a été interrompue, la plupart des associations se sont peu à peu dissoutes, et actuellement, elles ne demeurent actives qu'au moment du renouvellement des baux, à quelques exceptions près.

*Les organismes de services non directement
reliés aux équipements collectifs et à l'espace local*

Les organismes de services non directement reliés aux équipements collectifs et à l'espace local constituent la majorité des organismes, surtout si l'on tient compte des associations de locataires et des ADDS, dont nous venons de traiter de façon séparée à cause de la dimension politique de leur action, qui s'ajoute parfois à la défense des individus et à l'information.

Même s'ils ont aussi souvent des homologues dans le reste de l'Amérique du Nord, les organismes de services sont plus enracinés dans la tradition paroissiale québécoise. Ainsi, près de 20% d'entre eux ont une action de dépannage (argent, vêtements, nourriture, etc.) auprès des personnes à faible revenu; souvent issus de la paroisse, ils en sont le prolongement actuel. C'est aussi à la tradition paroissiale que se rattachent la plupart des organismes de loisirs (approximativement 20% des organismes populaires). On peut donc dire qu'environ 40% des groupes populaires ⁶⁶ remplissent une fonction de remplacement de la paroisse et constituent le point de chute local des politiques de bien-être gouvernementales, qui utilisent directement les citoyens des quartiers pauvres, conformément à la nouvelle approche qui consiste à intégrer les usagers dans la production du service ; nous reviendrons plus loin sur ce point.

⁶⁶ Souvent, rappelons-le, financés par le gouvernement fédéral.

Certains organismes de services sont cependant plus en rupture avec les organismes paroissiaux: c'est ainsi que même si on peut, à la limite, considérer les cliniques médicales populaires comme le prolongement des dispensaires, on a constaté que l'esprit qui les anime (démystification de la pratique professionnelle, analyse des causes sociales de la maladie et action sur ces causes) et les services qu'ils [74] rendent (prévention, etc.) les distinguent nettement des organismes paroissiaux et les rapprochent du mouvement américain des « *free clinics* ⁶⁷ ».

Mentionnons également les garderies populaires, qui répondent à un besoin nouveau et important, et les groupes de formation, qui organisent des cours pour les adultes. En ce qui concerne ce dernier secteur, on doit noter que les groupes populaires, à Montréal, n'ont pas entrepris de lutte pour décentraliser les décisions en matière scolaire et les ramener au niveau local, comme on l'a fait aux États-Unis et ailleurs ⁶⁸.

Enfin, tous les quartiers étudiés se sont dotés d'un comptoir alimentaire de type coopératif, procurant aux membres des aliments à un prix inférieur; ces comptoirs, qui existent ailleurs au Canada, sont les seuls organismes populaires dont la clientèle cible, même si les membres sont en majorité des gens à revenu modique, n'est pas composée de personnes à très faible revenu. Par contre, ce sont les seules initiatives qui ont pu être remarquées dans le secteur commercial; une seule entreprise de quartier du type de celles qui se sont implantées dans les quartiers noirs aux États-Unis ⁶⁹ a été observée au moment de l'enquête: il s'agit d'une entreprise de restauration de vieux logements, qui a été lancée par des anglophones.

Bref, l'ensemble d'organismes recensé dans cette enquête est bien hétérogène. Revenons à la question de départ: ces organismes sont-ils comparables? Parle-t-on de la même chose quand on décrit les 140 organismes et groupes populaires qui existent à Montréal en 1974? Au terme de l'étude, l'équivalence était d'autant plus difficile à poser qu'un des traits communs qui avaient été postulés au début de la recherche, à savoir l'intervention portant sur le territoire local, sur le quartier, n'existait pas. Cette caractéristique est pourtant commune aux groupes de quartier, en France, ce qui permet

⁶⁷ À ce sujet, voir Godbout et Martin (1974, chapitre 3); voir aussi l'excellent article de Freudenberg (1974).

⁶⁸ À ce sujet, voir Divay (1974).

⁶⁹ Les *Community Development Corporations*. Il en existait environ 75 en 1971; voir The *Twentieth Century Fund Task Force on Community Development Corporations* (1971).

aux observateurs de les traiter tous comme une réalité unique. C'est ainsi que A. Huet et ses collaborateurs ont pu affirmer que « l'action de quartier oscille entre plusieurs tendances, entre plusieurs orientations et qu'on ne peut parler de comités de quartier comme d'une réalité homogène » (1972, p. 215); mais les mêmes auteurs affirment plus loin que « l'action de quartier se caractérise par la tendance à tout vouloir reporter au cadre d'habitat » (p. 267). Les observateurs des groupes urbains locaux en France sont unanimes sur ce point: les actions qui ont un certain impact s'adressent à l'ensemble des résidents de la zone, peu importe leurs revenus. L'objet de leur lutte est local et concerne le plus souvent l'absence d'équipements collectifs (dans les nouveaux développements), la hausse des coûts du logement, [75] la transformation de l'utilisation du sol (dans les vieux quartiers). Ces problèmes touchent l'ensemble des résidents⁷⁰. Contrairement aux comités de quartier en France⁷¹, une proportion réduite des organismes populaires locaux étudiés à Montréal est liée au territoire et aux activités municipales.

Pourtant, malgré l'absence de référence commune au territoire local, plusieurs faits semblent indiquer que cet ensemble d'organismes appartenait à un mouvement commun. Historiquement, les liens ont été multiples : des tentatives de regroupement de l'ensemble des organisations ont eu lieu, et les relations demeuraient nombreuses en 1974 : par l'intermédiaire d'individus, souvent des animateurs, plusieurs groupes étaient reliés les uns aux autres. Même la distinction entre les organismes de services d'une part et les groupes de pression, les comités plus politiques, d'autre part (distinction qui est reliée à plusieurs caractéristiques des groupes : budget, personnel, etc.) ne permet pas de les séparer de façon étanche en deux sous-ensembles. Car un même groupe peut remplir les deux fonctions (ADDs, association de locataires). Il peut aussi passer d'un rôle à l'autre avec le temps. Historiquement, on a vu que des comités de citoyens ont donné naissance à des groupes de services; inversement, des groupes de services sont devenus des groupes de pression. Ces deux types d'action peuvent même être considérés comme les deux termes d'une même alternative :

⁷⁰ À ce sujet, voir Nguyễn Due Nhuân (1975) ; voir aussi la revue *Autrement*, n° 6, 1976.

⁷¹ On peut aussi rapporter les chiffres suivants : « Pour 43% des 95% de personnes, membres des bureaux des unions de quartier, qui ont répondu à notre questionnaire, les relations (avec la municipalité) constituent le rôle essentiel de l'union de quartier » : Bolle et autres (1968, p. 58).

Lorsque les pauvres et leurs organisations ne parviennent pas à exercer le pouvoir ou à influencer ceux qui le détiennent en recourant à la persuasion, à des stratégies ou à l'action politique, il ne leur reste qu'à s'aider eux-mêmes, c'est-à-dire à organiser des programmes qui s'adressent à eux et qu'ils dirigeront eux-mêmes, indépendamment des structures officielles de pouvoir (Kahn, 1970, p. 105).

Il est donc nécessaire d'examiner, au delà des hypothèses non confirmées, ce que ces organismes et groupes ont en commun. La référence au territoire, au cadre de vie, à l'habitat étant exclue, qu'est-ce que les groupes locaux ont en commun ?

Si on revient de nouveau aux groupes similaires aux États-Unis, on peut faire une première constatation: à Montréal, comme dans le reste de l'Amérique du Nord, le mouvement des organismes et groupes populaires s'adresse aux pauvres; beaucoup plus que le quartier (comme en France), c'est la classe de revenu qui regroupe l'ensemble des organismes populaires locaux. Aux États-Unis, cette situation coïncide souvent avec l'appartenance à une minorité ethnique et le fait, en milieu urbain, d'habiter l'« *inner-city* ». On a aussi [76] vu qu'aux États-Unis, le phénomène des groupes populaires contient souvent un aspect territorial important, qui s'exprime dans le mouvement du « *community control* ⁷² ».

Le fait de s'adresser à des pauvres et de comprendre plus souvent des animateurs constitue un trait commun non seulement à l'ensemble des organismes populaires de Montréal, mais aussi aux organismes similaires qui existent ailleurs en Amérique du Nord. Nathan Glazer s'est d'ailleurs élevé contre cette tendance générale à identifier le mouvement de « *community control* » aux pauvres :

⁷² En France, le mouvement de contrôle local, sans être inexistant, est faible. C'est plus au plan culturel que se situe l'action de quartier, et les animateurs rattachés à un quartier ont généralement des animateurs culturels. L'animateur social québécois ressemble davantage à l'« organiser » américain : c'est plus un organisateur qu'un animateur. En France, on vise vraiment à « animer » le quartier : on organise des fêtes, des activités, des événements; les habitants d'un quartier sont d'abord définis par l'animateur comme des gens qui « s'ennuient ». Il faut donc les animer. Au Québec, ils sont d'abord définis comme marginaux, dépourvus de moyens, de ressources, inorganisés : il faut donc les organiser...

Aux États-Unis ce mouvement est synonyme de Noirs et de pauvres [...] pour plusieurs, cela masque son envergure réelle ⁷³.

Il cite même le « *French Canadian Movement* » comme illustration du caractère général de ce mouvement universel contre la domination bureaucratique... Au Québec, Léon Dion (1973, p. 263) interprète de façon similaire les comités de citoyens :

Les « fronts », les « comités de citoyens », les « maisons de chômeurs », les mouvements terroristes eux-mêmes témoignent d'une insuffisance des structures officielles.

Pour lui, l'apparition de ces groupes doit être interprétée comme l'avènement d'une «nouvelle conscience collective» qui, au Québec comme ailleurs, remet en question les valeurs de la civilisation occidentale ⁷⁴. L'étude du produit des groupes populaires ne permet évidemment pas de vérifier des hypothèses aussi larges qui, sans être fausses, sont nécessairement trop globales pour expliquer le phénomène des organismes populaires en général et, de façon plus particulière, leur spécificité québécoise par rapport aux autres groupes de l'Amérique du Nord: l'absence ou, du moins, la très faible intensité du mouvement de *community control*.

Comme le remarquait Ed. Smith (1971, p. 57), il existe aussi une autre différence importante entre les pauvres québécois et les autres pauvres de l'Amérique du Nord. En dehors du Québec,

Quand on évoque la pauvreté, on pense à des minorités, ethniques (Noirs, Mexicains, Algériens) ou autres (mères célibataires, personnes âgées). À Montréal, ce sont les membres de la majorité ethnique qui sont pauvres.

[77]

C'est peut-être là l'explication de la différence entre les organismes populaires montréalais et ceux du reste de l'Amérique anglophone: la volonté de contrôle du territoire local, du quartier, doit, pour exister, être soutenue, nourrie par un ensemble, tra-

⁷³ Glazer (1979), cité par Altshuler (1970, p. 67). On peut aussi rappeler la phrase de Mogulow, pour qui le terme citoyen est devenu un euphémisme servant à désigner ceux qui sont pauvres, noir ou bruns.

⁷⁴ 1973, p. 263 et suivantes; l'auteur définit quelques caractéristiques de cette « nouvelle conscience ».

duire un mouvement de solidarité communautaire. En d'autres mots, un quartier n'est pas une communauté⁷⁵ et ce n'est que lorsqu'il y a correspondance entre quartier et communauté que naît un mouvement de « *community control* » au niveau local. Au Québec, la communauté francophone contrôle déjà son territoire local, le quartier; c'est au niveau national que se pose le problème; aux États-Unis, le fait, pour les Panthères noires, de contrôler les institutions locales des quartiers noirs, antérieurement détenues par des Blancs, a une signification politique à la fois symbolique et concrète. Au Québec, cette dernière est absente, le mouvement national se situant à l'échelle du territoire national. L'appartenance à la couche de revenu la plus faible ne suffit pas à créer un mouvement politique de contrôle territorial au niveau du quartier; la signification du quartier comme unité de regroupement doit provenir d'un mouvement qui ne repose pas en priorité, comme c'est le cas des groupes populaires, sur une seule couche de revenu, la plus faible. À cet égard, l'entrée en scène du Rassemblement des citoyens de Montréal fut significative. Distinct des organismes populaires, il s'adressait aux « Montréalais de bonne volonté » et comportait un projet de conseils de quartiers où les résidents détiendraient éventuellement certains pouvoirs.

La comparaison avec la situation nord-américaine d'une part, française d'autre part, permet donc d'avancer une hypothèse d'explication à la faiblesse de l'action sur l'espace et au manque de volonté de contrôle territorial qui caractérisent les groupes populaires montréalais en 1974. Contrairement à ce qui se passe en France, ces groupes s'adressent généralement à une couche de revenus spécifique, la plus faible, et non pas à l'ensemble des résidents d'une zone (est-ce dû à l'influence des animateurs et à la tradition du travail social ?). Leur élément de départ est le revenu, non la zone. À cet égard, ils ressemblent aux autres groupes nord-américains. Mais aux États-Unis, s'adresser aux pauvres, c'est aussi, en milieu urbain, s'adresser à des communautés locales identifiées à des minorités ethniques, ce qui conduit à revendiquer le « *community control* ». Au Québec, les citoyens à faible revenu ne s'identifient pas à des minorités ethniques, ils font partie de la majorité. Or, tout se passe comme si l'action collective locale devait reposer sur une solidarité communautaire pour se prolonger dans une volonté de contrôle du territoire local. Et au Québec, c'est à l'échelon national que se pose la volonté [78]

⁷⁵ Parlant des liens communautaires, Altshuler (1970, p. 125) écrit : « (Ils) reposent généralement sur la famille, la religion, le groupe ethnique, la race, l'occupation et le niveau de revenu. Ce qui fait un « quartier », par contre, c'est essentiellement la contiguïté spatiale. »

de contrôle territorial. Ne s'adressant ni à l'ensemble des résidents d'une zone (France), ni à une communauté spatialement identifiée (USA), l'action des groupes populaires montréalais ne débouche donc pas sur le quartier et sur le contrôle de l'espace.

Un autre facteur, conjoncturel, a pu empêcher cette orientation territoriale d'émerger ou de se développer. Au moment où se multipliaient les maisons de quartier apparaissent aussi les centres locaux de services communautaires, institution locale publique créée par le ministère des Affaires sociales et destinée à dispenser les services de santé de première ligne, curatifs et préventifs, ainsi que les services sociaux et l'action communautaire. Institution locale enracinée dans le milieu par vocation et comportant un conseil d'administration dont plusieurs membres sont élus par les citoyens du quartier, les centres locaux de services communautaires ont mobilisé les énergies de citoyens qui auraient pu s'impliquer ailleurs. Dans deux quartiers, le ministère des Affaires sociales a d'ailleurs voulu utiliser les organismes communautaires comme noyau de départ du CLSC local. Il a réussi dans le quartier Hochelaga-Maisonneuve ; mais à Pointe-Saint-Charles, les citoyens du centre communautaire ont préféré demeurer entièrement autonomes. Dans les autres quartiers, le lien n'a pas été aussi direct. Au contraire, les maisons de quartier ont généralement considéré qu'elles n'avaient rien à voir dans l'implantation des centres locaux de services communautaires, contrairement aux cliniques populaires qui, elles, ont engagé une lutte contre les CLSC. Il n'en demeure pas moins que ce mouvement de contrôle territorial a disparu en même temps qu'apparaissaient les CLSC et qu'aujourd'hui, on retrouve dans plusieurs CLSC des organisateurs et militants de ces maisons de quartier. Cette réforme gouvernementale est analysée dans le chapitre suivant.

Une expérience brève, mais radicale, de déprofessionnalisation : les maisons de quartier

[Retour à la table des matières](#)

Issues de la transformation d'agences de services sociaux, les maisons de quartier ont eu une existence brève. Mais elles présentent un grand intérêt pour l'étude de la participation, intérêt qui justifie une présentation détaillée. Au nombre de quatre au début des années soixante-dix, elles étaient toutes disparues au moment de l'étude.

[79]

La Maison du quartier (Centre-Sud)

Mis sur pied en 1938 par des religieuses, le Centre social de Sainte-Brigitte est un organisme qui s'occupe principalement des loisirs pour les jeunes. En 1948, le centre crée les Services sociaux du Centre-Sud, agence privée de service social composée surtout de religieuses. Cette agence prendra beaucoup d'ampleur au début des années soixante. C'est elle qui décide, à cette époque, de relancer le centre social qui l'avait fait naître en 1948 : on change le nom de l'organisme, qui devient la Maison du quartier, et on le dote d'un conseil d'administration composé du directeur (un prêtre), de religieuses, puis de professionnels du service social et, en conformité avec l'idée de participation qui animait les travailleurs sociaux, de quelques citoyens. Les objectifs de l'organisme se situent encore dans le domaine des loisirs : à la fin des années soixante, on organise des fêtes de rue et diverses activités similaires.

En 1970, plusieurs comités, composés principalement de citoyens du quartier, prennent naissance : le comité d'information sur le logement, le comité sur le problème des écoles, le comité d'éducation populaire. En septembre 1971, quatre citoyens membres du conseil d'administration démissionnent et organisent des réunions pour expliquer leur geste : ils s'opposent au contrôle de l'organisme, et principalement du budget, par les religieuses et les professionnels. À l'assemblée générale qui suit, une équipe constituée par les dissidents se présente et est élue au conseil d'administration. L'équipe est jeune (la moyenne d'âge est de 22 ans) et, tout en s'opposant aux religieuses et aux professionnels, elle exclut, par son élection en tant qu'équipe, d'autres citoyens plus âgés, qui se retirent de la Maison du quartier. Quelques mois plus tard, le directeur et la plupart des animateurs professionnels ont démissionné.

Cette jeune équipe prend donc entièrement le contrôle de la Maison du quartier et de son budget d'environ 90 000 \$, accordé par la Fédération des oeuvres de charité canadiennes-françaises.

On crée différents comités, tous orientés vers des activités culturelles : journal, ateliers de peinture, de photographie, d'artisanat, boîte à chansons, etc. Une des principales activités antérieures de l'organisme est interrompue : les cours d'éducation popu-

laire, donnés par la CÉCM et suivis par plus de 250 citoyens. Selon le nouveau conseil d'administration, ces cours favorisent la promotion individuelle et, de toute façon, cette responsabilité (l'enseignement) appartient aux institutions publiques. Le premier numéro du journal *Le Va Vite* contient une attaque virulente des professionnels et de l'élite [80] religieuse du quartier et invite les citoyens à prendre le contrôle des institutions et organismes du quartier, dominés par des « étrangers ». Cette attaque provoque l'occupation de la Maison du quartier par les différents groupes visés, qui exigent une rétractation.

Le journal sera cependant la seule activité à exercer un impact sur le quartier. En effet, un an plus tard, en octobre 1972, l'éditorial, faisant une « autocritique » de l'expérience, constate que les ateliers ne mobilisent presque personne et invite les citoyens à venir prendre le contrôle de la Maison du quartier à la prochaine assemblée générale de l'organisme, « qui est là avec 100 000 \$ qui ne servent qu'à des projets sortis de la tête d'enfants trop gâtés par les circonstances ».

Le conseil d'administration élu à cette assemblée comprend quatre nouvelles personnes, plus âgées. Il décide d'accorder le droit de vote à tous les citoyens du quartier présents aux assemblées générales et procède à l'examen de l'activité des comités et ateliers. Un comité est supprimé et plusieurs autres interrompus (on suspend les salaires des responsables) ou sujets à une période de probation à l'intérieur de laquelle ils doivent se réorienter conformément aux décisions du conseil d'administration. Cet examen des comités permet de confirmer les déclarations du journal : la participation aux ateliers est très faible.

Le nouveau conseil d'administration se cherche une nouvelle orientation. On tient à être utile aux citoyens et une approche plus « sociale » (par rapport à l'ancienne, plutôt culturelle) se dessine : un comité formé d'assistés sociaux et de chômeurs se joint à la Maison du quartier. On veut relancer certains services, comme ceux qui permettent à des familles du quartier de prendre des vacances. Mais à la suite d'une fraude ⁷⁶ commise par le nouveau comptable de l'organisme, la Fédération des oeuvres refuse de renouveler ses subventions et la maison ferme en mars 1973.

Bref, après avoir d'abord été un organisme de religieux, puis de religieux et d'animateurs, la Maison du quartier est prise en main par une équipe de jeunes du quartier, ce qui provoque le départ des deux catégories d'acteurs précédentes, publiquement mises

⁷⁶ D'après *Le Va Vite*, volume 2, n° 2, mai 1973.

en cause par le journal de l'organisme. La maison connaît alors une période d'activité culturelle qui rejoint peu de gens, ce qui amène le dernier conseil d'administration à réorienter ses activités. La nouvelle orientation demeure cependant imprécise. Notons enfin qu'après la prise du pouvoir par une équipe de citoyens, la maison a été entièrement une affaire de citoyens, tant au niveau du contrôle que pour l'exécution des tâches. Le recours aux professionnels a été inexistant.

[81]

Perspectives 80 (Petite-Bourgogne)

Créé en 1970 par un prêtre-animateur et quelques citoyens, Perspectives 80 veut être un centre communautaire au service des groupes de citoyens, dont il vise à coordonner les efforts. Les membres de la corporation sont les citoyens du quartier constitués en assemblée générale; celle-ci élit le conseil d'administration, composé de neuf citoyens et du directeur de l'organisme, qui n'a pas droit de vote. L'assistance aux assemblées générales est d'environ 150 personnes. Le centre obtient rapidement une subvention (d'environ 80 000 \$) de la Fédération des oeuvres de charité canadiennes-françaises, à laquelle il s'affilie en 1971.

En 1972, le personnel du centre comprend principalement le directeur (le prêtre), deux professionnels et trois citoyens. Plusieurs organismes populaires de services sont affiliés au centre ou y ont leurs locaux : l'Association coopérative de services communautaires, l'Association pour la défense des droits sociaux, Mini-prix Bourgogne, « projets d'initiative locale » (du nom d'un programme fédéral de subventions à l'emploi, en vigueur à l'époque). Le centre offre de plus aux groupes populaires un service de formation, d'information (il organisera, par exemple, un congrès de quartier), de recherche (constitution de dossiers, etc.). Il dispose d'un secrétariat permanent, qu'il met au service des groupes de citoyens.

À la suite d'un conflit d'orientation entre les professionnels et les citoyens relativement à l'importance à accorder aux services (que privilégient les citoyens) par rapport à la recherche, à l'information et à la mobilisation (activités prônées par les professionnels), les professionnels (dont le directeur) quittent le centre au printemps 1973.

Perspectives 80 est donc entièrement pris en charge par les citoyens, qui exercent le contrôle et composent le personnel; c'est aussi un citoyen qui occupe le poste de directeur. Après avoir fonctionné au ralenti, le centre fournit surtout des services sociaux : aide aux alcooliques et aux narcomanes, dépannage, référence, etc.

Le University Settlement (Mile-End)

Le *University Settlement* a été créé en 1891, par l'Association des anciens de l'Université McGill. Il s'inscrit dans le mouvement des « *settlement houses* » ⁷⁷, né en Angleterre en 1884 et aux États-Unis deux ans plus tard. Souvent institué par des universitaires, ce mouvement vise à mettre sur pied un ensemble d'activités dans les quartiers d'immigrants, et à s'identifier à la lutte de ces derniers.

[82]

Le *University Settlement* se définit à l'époque comme « *the first settlement house in Canada* ». Au début, on y organise des cours du soir et une bibliothèque de quartier; d'autres services s'ajoutent rapidement : clinique pour nourrissons, camps de vacances, clinique dentaire, etc.

En 1951, l'organisme emménage dans ses locaux actuels, rue Saint-Urbain. À titre d'illustration, on peut relever certains programmes d'action qui existaient à cette époque : activités culturelles (artisanat, danse, théâtre, etc.); activités sportives (gymnastique, billard, patinage); activités spécifiques de service social (consultation sociale, service de référence, d'agent de probation, etc.); services tels que clinique dentaire, garderie, maternelle.

Cet inventaire incomplet montre qu'à cette époque, le *University Settlement* remplit à la fois, dans un milieu d'immigrants, les fonctions des services paroissiaux et des agences de service social en milieu francophone. Sa source de financement est d'ailleurs en majeure partie la même : la Fédération des oeuvres (pour le secteur anglais, *Red Feather*).

⁷⁷ Littéralement, maisons pour s'installer. Sur les « *settlement houses* », voir Médard (1969, p. 232 et suivantes).

À la fin des années soixante, le centre vit une expérience importante de déprofessionnalisation : plusieurs groupes de quartier se joignent à lui et pendant quelques années, il est le lieu de regroupement de l'ensemble des comités de citoyens; son conseil d'administration est d'ailleurs composé en majorité de représentants élus de ces groupes. C'est ainsi qu'à la fin de 1972, le centre comprend dix-huit groupes actifs dans les secteurs suivants : domaine juridique et para-juridique (ADDS, etc.), consommation (coopératives d'alimentation, de vêtements), garderie (sous forme coopérative), dépannage, artisanat, santé, information-référence (en particulier pour les immigrants), journal, pression et défense (comité de citoyens de Milton Park). À titre d'illustration de l'envergure des services, mentionnons que les organismes de défense des droits sociaux (anglais et français) comprennent chacun dix avocats populaires et que la garderie reçoit environ 50 enfants par jour. Le *University Settlement* se transforme donc en centre contrôlé par les comités de citoyens du quartier, pour lesquels il devient une ressource et un lieu de regroupement. Cette nouvelle orientation modifie le travail des permanents, qui se transforment en organisateurs et sont dès lors en grande partie recrutés parmi les groupes de citoyens du quartier plutôt que parmi les professionnels du travail social.

Cette expérience est toutefois de courte durée et, au moment de l'enquête, le *University Settlement* s'était de nouveau transformé en organisme de professionnels, dirigé par des universitaires anglophones, [83] après avoir subi la tutelle de l'organisme qui lui fournissait ses subventions. Le centre demeurerait cependant un lieu de regroupement des organismes du quartier, à qui il prêtait des locaux.

La Maison du quartier de Pointe-Saint-Charles

Au cours de l'année 1967, des organismes de bien-être et des agences de service social se consultent et manifestent le besoin de coordonner leurs actions dans Pointe-Saint-Charles. Tout en conservant leur autonomie, ils se regroupent en un lieu commun et nomment un comité de coordination composé d'un représentant par organisme.

Ce comité soulève la question de la participation des citoyens et recommande qu'un conseil d'administration composé majoritairement de citoyens soit formé. Sans s'opposer à cette dernière proposition sur le plan des principes, les organismes membres manifestent beaucoup de réticences et plusieurs souhaitent que cette participation s'implan-

te à un rythme assez lent. On procède néanmoins à la formation d'un conseil d'administration provisoire, qui comprend huit citoyens recrutés par les représentants des organismes membres et du personnel ⁷⁸. Ce conseil d'administration se transforme rapidement et en décembre 1970, il est composé de neuf citoyens, de deux représentants du personnel et de deux représentants des services membres. Il est chargé de préparer les statuts et règlements du centre communautaire. La première assemblée générale a lieu en août 1971 et l'incorporation survient quelques mois plus tard.

Cette évolution structurelle provoque le départ de la plupart des organismes professionnels du centre. Parallèlement, des organismes populaires en deviennent membres : Association pour la défense des droits sociaux, Clinique juridique, projets d'initiative locale. Le centre communautaire devient un organisme contrôlé par une assemblée générale, qui élit le conseil d'administration; il est composé principalement de groupes populaires.

À l'occasion de l'implantation des CLSC, une assemblée générale ⁷⁹ renverse le conseil d'administration, exclut certains animateurs et nomme un nouveau conseil d'administration qui, au départ, semble favorable à l'intégration de l'organisme au futur CLSC de Pointe-Saint-Charles. Mais quelques mois plus tard (septembre 1972), une assemblée générale conjointe du Centre communautaire et de la Clinique communautaire, à laquelle participent quelque 250 personnes, décide que le centre doit demeurer autonome et se transformer en « maison du quartier ».

[84]

Cette décision se concrétise sept mois plus tard. En avril 1973, une assemblée générale dissout le centre et nomme un comité provisoire chargé de préparer sa transformation en maison du quartier. En juin, une nouvelle assemblée générale élit le conseil d'administration et vote les nouveaux statuts et règlements de la Maison du quartier de Pointe-Saint-Charles.

On constate donc que les maisons de quartier ont la même origine : l'intervention des citoyens dans un organisme professionnel de services sociaux transforme celui-ci en organisme populaire contrôlé par les citoyens; dans la plupart des cas, les professionnels sont remplacés non seulement au conseil d'administration, mais aussi dans le personnel.

⁷⁸ En plus des représentants des organismes et du personnel eux-mêmes.

⁷⁹ En avril 1972; près de 300 citoyens participent à cette assemblée.

Le remplacement des curés, animateurs et autres professionnels étrangers au quartier, le contrôle des ressources financières extérieures destinées aux résidents du quartier, l'ouverture de l'organisme à l'ensemble des citoyens : tels sont les principaux thèmes et idées-forces de ces différents projets qui en font des expériences radicales et uniques de déprofessionnalisation. Elles montrent un aboutissement possible de l'idée de participation lorsqu'elle est poussée au bout de sa logique par les participants. Or, ces expériences ont toutes été de très courte durée et ont été remplacées pratiquement par des institutions publiques créées par le gouvernement (centres locaux de services communautaires et centres de services sociaux), où se sont concentrés des professionnels des services sociaux, à l'abri des citoyens. Les animateurs professionnels ont même réussi à faire accepter aux citoyens d'un autre quartier, qui avaient occupé une agence de service social et exigeaient aussi d'en prendre le contrôle, la transformation de l'agence en centre local de services communautaires. L'idée de participation, après avoir d'abord donné lieu à une expérience de déprofessionnalisation, était de nouveau utilisée par les professionnels pour reprendre en main les secteurs d'activités qui menaçaient de leur échapper.

L'autonomie des groupes populaires et le rôle des usagers

[Retour à la table des matières](#)

La détérioration relative du milieu, la mauvaise situation socio-économique des individus et le besoin subséquent d'équipements communautaires locaux, alliés au besoin de nouveaux types d'action ressenti par les travailleurs sociaux professionnels et les organisations qui les employaient, ont été le point de départ du premier [85] comité de citoyens. Très rapidement ce comité a débordé le secteur des équipements collectifs pour fournir des services personnels. En effet, le premier comité de citoyens, le Comité des parents de Saint-Henri, voulait d'abord une amélioration des équipements scolaires. Mais l'action des comités qui en ont émané s'est rapidement étendue à différents services faisant appel au *self-help* : éducation permanente, loisirs, couture. Ces premiers comités, avec leurs ressources limitées, oeuvraient en somme dans les premiers secteurs couverts

par les organismes populaires; ces derniers ont ensuite pénétré dans de nouveaux secteurs, comme les garderies populaires.

Les premiers comités organisés à Saint-Henri en 1963-1964 sont donc un microcosme de l'ensemble des organismes populaires qui existaient dans les différents quartiers en 1974. On doit cependant noter deux différences importantes, même si ce sont deux différences plus quantitatives que qualitatives. D'abord, les ressources financières et humaines dont disposaient les organismes étaient beaucoup plus importantes, principalement à cause des programmes fédéraux d'action locale. Ce facteur a fait évoluer les groupes de la formule des « comités de citoyens » à celle des « organismes populaires » ; il explique aussi en partie qu'on ait de plus en plus mis l'accent sur les services par rapport aux activités de pression. La deuxième différence tient au rôle des citoyens des quartiers au sein des organismes. Même si les animateurs, jeunes militants ⁸⁰, travailleurs sociaux professionnels et religieux demeuraient importants dans les organismes populaires, rappelons que 38% de ces derniers étaient contrôlés par des citoyens des quartiers : ils étaient loin de la situation de départ où, selon les sources disponibles, l'évolution et l'existence du comité de citoyens dépendaient exclusivement de l'animateur.

Si plusieurs services offerts par les groupes sont traditionnels (loisirs, dépannage, etc.) et les apparentent aux anciens organismes paroissiaux, les groupes populaires oeuvrant dans plusieurs secteurs nouveaux à l'époque: garderies, comptoirs alimentaires, assistance juridique, défense des assistés sociaux, cliniques de santé. Dans plusieurs cas ils répondent, beaucoup plus rapidement que l'État ne pourrait le faire, à des besoins nouveaux qui sont, ultérieurement, pris en charge par des institutions publiques : assistance judiciaire, cliniques de santé, garderies. C'est là un aspect important du rôle des groupes populaires.

Quelles caractéristiques possèdent les groupes qui innovent le plus? Dans le secteur économique (comptoirs alimentaires, etc.), les groupes tendent à s'autofinancer et sont contrôlés par des citoyens ou par des citoyens et des religieux. Le financement gouvernemental, [86] le plus souvent par l'intermédiaire des projets d'initiative locale, tend à soutenir des groupes dont l'action se rapproche du service social ; ces groupes sont

⁸⁰ « Qui dit animation, dit informer, éduquer; plus que cela même, créer, apporter la vie, insuffler un certain esprit. Tout cela décrit admirablement le travail du militant, au point où l'on se demande si les animateurs sociaux peuvent se conduire autrement ou différemment qu'en militants ? » (Retel, 1974, p. 109.)

contrôlés par des animateurs ou par des animateurs et des citoyens. Incidemment, on peut noter à cet égard que le gouvernement fédéral ne finance pas directement les citoyens des quartiers populaires; il le fait par l'intermédiaire des animateurs, qui remplissent alors le rôle du député ou du curé. Les citoyens qui s'organisent localement doivent « compter sur leurs propres moyens » s'ils n'obtiennent pas l'appui des animateurs, malgré l'existence du programme fédéral d'initiative « locale ». Ils doivent avoir des relais pour accéder à cette source de financement.

Les organismes les plus nouveaux sont les groupes contrôlés par les citoyens qui exercent une action dans le secteur économique, de même que les groupes contrôlés conjointement par les animateurs et les citoyens et oeuvrant dans le secteur social. Quant à l'orientation politique, au moment de l'étude, elle exerce peu d'influence sur le produit. On a d'ailleurs pu noter que l'option politique municipale des animateurs tend à s'opposer à celle des citoyens : en 1970, peu de groupes populaires accordent un appui sans réserve au FRAP, fortement soutenu par les animateurs. Quelques années plus tard, alors que bien des animateurs considèrent que le RCM ne défend pas les intérêts des groupes populaires, des citoyens, au contraire, souhaitent militer en faveur de ce parti.

Au milieu des années soixante-dix, l'histoire des organismes populaires est donc marquée par l'importance croissante des usagers, des citoyens dans la structure des groupes. Cette évolution est le principal phénomène révélé par notre enquête, qui montre de plus que la présence des usagers est reliée étroitement à l'innovation et au changement dans le produit des organismes.

L'importance des résidents des quartiers n'exclut pas les autres catégories d'acteurs. Les animateurs, en particulier, ont un rôle non négligeable dans 44% des organismes. Mais on s'approche peut-être alors d'un équilibre entre les deux catégories d'acteurs. La prise de contrôle par les « autochtones », au niveau local, d'une quantité importante de ressources et de services contrôlés auparavant par des « étrangers », le remplacement de ces derniers dans certains services, l'organisation du milieu par lui-même constituent peut-être l'aspect le plus important de l'évolution des organismes populaires. La dimension la plus originale de ce mode de fonctionnement réside dans l'importance accordée aux usagers dans la structure décisionnelle autant que dans l'exécution des tâches. L'idéologie de la participation des usagers, en introduisant dans l'organisation un acteur [87] nouveau, dont les intérêts sont différents de ceux des employés et sont beaucoup plus reliés au produit qu'au mode de production, contient donc des possibilités importantes de transformation organisationnelle. Comme il s'adresse d'abord aux per-

sonnes à faible revenu, aux chômeurs et aux assistés sociaux, on ne doit pas s'étonner que ce mode organisationnel soit choisi par cette catégorie d'individus, que la société a précisément exclue du système de production. Par contre, les animateurs et, semble-t-il, les militants d'extrême gauche tendent souvent, quoique de façon différente, à fermer les organismes, à faire du militantisme une condition d'accès aux mécanismes du pouvoir, quand ce n'est pas aux services eux-mêmes.

C'est vouer les organismes populaires à l'échec comme le montre l'histoire de l'intervention des militants d'extrême gauche, que nous allons brièvement examiner.

Le militantisme comme condition d'accès à l'organisation

De l'avis de tous les observateurs, c'est l'apparition des militants politiques d'extrême gauche qui caractérise l'évolution des groupes populaires à la fin des années soixante-dix. Après avoir délaissé, quelques années plus tôt, le « front » des quartiers au profit des usines, ils reviennent en force dans les quartiers populaires.

Peut-on assimiler les militants politiques aux animateurs ? Si oui, leur réapparition signifie un retour en arrière, au sens où l'autonomie des citoyens diminue; car, dans la mesure où les témoignages sont exacts, les militants politiques contrôlent, seuls, les organismes qu'ils noyautent, et tendent à exclure ceux qui ne font pas partie de leur mouvement. Inversement, ne peut-on pas affirmer que le passage des animateurs aux militants marque un progrès vers une autonomie plus grande, une capacité objective plus élevée de constituer des groupes autonomes, dans la mesure où les militants sont des citoyens ? On le voit, l'interprétation change selon qu'on assimile les militants aux animateurs ou aux citoyens. Quelle est la différence entre un animateur et un militant ?

La première différence évidente, apparente, est idéologique. Le militant politique vise à créer un parti politique et à prendre le pouvoir et, pour ce faire, veut entraîner les masses. Mais l'animateur était souvent « politisé » et la différence est insuffisante pour interdire toute filiation entre ces deux catégories d'intervenants. Les différences idéologiques sont importantes à condition de correspondre [88] à des différences objectives

dans la pratique et d'être confrontées avec la réalité ⁸¹. À cet égard, il semble que les militants soient moins rattachés aux institutions en place, qu'ils se définissent plus par référence à un mouvement que par rapport à une institution sociale, bref, qu'ils soient plus des apôtres et moins des professionnels que les animateurs. Mais c'est là une question de degré, car l'animateur, à l'origine, est un apôtre et il se transforme progressivement en professionnel. Particulièrement au Québec, où il n'existe pas de tradition de militantisme politique ⁸² et où les partis politiques tablent sur les « organisateurs » plutôt que sur les « militants », on peut affirmer que l'existence des animateurs sociaux (il n'y a d'ailleurs pas d'équivalent en France, et les animateurs d'ici ressemblent plus aux « *organizers* » américains qu'aux « animateurs culturels » français) est en partie la conséquence de cette absence de tradition de militantisme politique de gauche.

La ressemblance la plus pertinente pour notre propos réside dans l'origine extérieure commune du militant et de l'animateur. Tous deux sont étrangers au quartier et, le plus souvent, proviennent de la classe moyenne ⁸³. Sans aller jusqu'à croire, comme certains, que toute intrusion d'éléments de la classe moyenne dans les groupes défavorisés est nécessairement récupératrice ⁸⁴, on peut toutefois appliquer aux militants nos

⁸¹ C'est ce qui fait la différence entre l'engagement idéologique comme solution personnelle à des problèmes individuels et comme phénomène politique. Toute explication des faits sociaux, par les intellectuels qui attribuent à leur propre présence ou à celle d'idéologues une modification substantielle d'une situation sociale doit, en saine méthode, être le dernier recours d'un chercheur. Sinon, il tombe dans l'« intellectualo-centrisme », petit-fils de l'anthropocentrisme. L'importance accordée à l'étude de l'idéologie, de la production des idées dans le domaine de la recherche en sciences sociales est sans doute liée au fait que l'intellectuel universitaire est le producteur professionnel des idées. Cela ne signifie pas que les idées nouvelles ne sont pas importantes ; mais les plus importantes ne sont pas nécessairement celles qui sont produites par les professionnels du secteur, les idéologues. Dans ce domaine, comme dans tous les autres, le changement vient souvent de l'extérieur...

⁸² En Europe, « le militantisme est apparu historiquement au début du XIXe siècle au sein du prolétariat des villes déchristianisées » (Bourdet, 1976, p. 227). Ici, comme dans le reste de l'Amérique du Nord, le militantisme politique a existé au début du siècle mais a disparu avec l'offensive religieuse dans les syndicats et la transformation du syndicalisme nord-américain en syndicalisme d'affaires.

⁸³ Cette affirmation repose sur le témoignage de nombreux observateurs et demande à être vérifiée.

⁸⁴ Ainsi, Marjaleena Repo (1977) affirme que les organisateurs des classes moyennes vont dans les quartiers pauvres dans le but manifeste de s'opposer au système

conclusions concernant l'importance du type de relation des animateurs avec les « citoyens ». Nous avons constaté à plusieurs reprises, dans les organismes populaires, qu'un phénomène de démobilisation a suivi la prise du contrôle par des animateurs. Ce phénomène a de plus été maintes fois observé ailleurs, à propos des militants politiques. Par exemple, un observateur d'une lutte de quartier à Paris décrit ainsi l'arrivée des militants d'extrême gauche:

Très vite, deux clans se forment, s'affrontent continuellement, monopolisant le discours, se passionnant pour leurs propres conflits, se centrant sur une problématique qui peu à peu aboutit à un processus d'exclusion de la population, celle-ci étant alors figée dans un statut de support, de matière, d'objet de désir ⁸⁵.

Ces militants, qui tendent à exiger un engagement total de la part des citoyens, sont ainsi amenés à confondre organisation de masse et mouvement de militants; une organisation de masse sera toujours composée d'individus partiellement mobilisés, dont l'engagement dans cette organisation est partiel parce qu'elle ne constitue qu'une partie de leurs activités, de leur vie. C'est ce qui les distingue des [89] militants. C'est pourquoi ce processus, qui se veut de mobilisation de masse, aboutit à la démobilisation, pratiquement ⁸⁶. Le militant, comme l'animateur, doit accepter la relation dynamique avec les usagers, les citoyens « ordinaires ». « Les militants qui proviennent des différents appareils idéologiques, [...] au contact de la population qu'ils désirent mobiliser, convertir à leurs idéologies respectives, sont obligés de se reconvertir aux positions de cette population déjà structurée bien que non organisée » (Nguyễn Due Nhuận, 1975, p. 11).

Le militant politique doit apprendre, comme l'animateur, à se laisser influencer. C'est là la source du dynamisme des organisations. Sinon on est en présence, d'un côté,

économique et de le changer, mais que leur action a comme résultat objectif d'absorber le potentiel réel de changement des groupes populaires et de l'orienter en faveur des classes moyennes auxquelles les animateurs et militants d'extrême gauche appartiennent objectivement.

⁸⁵ Michèle de la Pradelle et Monique Selim (1976, p. 40).

⁸⁶ De plus, on exige souvent une mobilisation en faveur d'idées pour lesquelles on ne prend pas la peine de convaincre, c'est-à-dire d'idées que l'on présente comme des dogmes. C'est oublier qu'une idée ne peut se transformer en dogme qu'après avoir été répandue, pas avant.

d'organismes de militants incapables de mobiliser et, de l'autre, d'organismes populaires qui rendent des services sans innover et, souvent, sans provoquer de changements.

Bref, en vertu de l'approche adoptée ici, l'apparition des militants d'extrême gauche dans les groupes populaires (ou le noyautage des groupes par les militants...) prend une double signification selon qu'on l'envisage du point de vue institutionnel ou du point de vue psycho-sociologique. En termes institutionnels, la présence et, le cas échéant, le « leadership » des militants politiques dans les groupes populaires marquent la fin des animateurs professionnels issus de l'application de l'idée de participation, c'est-à-dire la fin des groupes populaires comme lieu et moyen d'exercice d'une nouvelle pratique professionnelle liée historiquement aux travailleurs sociaux et institutionnellement aux politiques d'assistance et aux organismes de services sociaux dont les animateurs étaient issus. Le passage de l'animateur social au militant politique reflète ainsi la fin d'une nouvelle pratique professionnelle et l'apparition des groupes populaires comme contre-pouvoir potentiel, ceci dans la mesure où les militants ne sont pas encore rattachés institutionnellement au gouvernement. Le passage du professionnel au militant marque de même une plus grande autonomie institutionnelle des organismes populaires vis-à-vis des pouvoirs publics, ce qui constitue un changement réel et important par rapport à la situation antérieure.

Par contre, et inversement, dans la mesure où ces nouveaux militants contrôlent les organisations, leur imposent un dogmatisme stérile, et sont réfractaires à l'établissement d'une relation dynamique avec les citoyens, dans la mesure où, comme les animateurs, étant majoritairement étrangers au milieu où ils travaillent, ils refusent de se laisser influencer par ce milieu et tentent d'imposer leur vision globale et probablement petite-bourgeoise de la société, ce phénomène [90] marque un retour en arrière. Il accentue la dépendance (diminue l'autonomie) des organismes vis-à-vis des groupes étrangers au milieu, caractéristique historique permanente de ces milieux sans pouvoir, le degré extrême de non-pouvoir étant atteint lorsque leurs propres organismes sont dirigés par des gens de l'extérieur. Parallèlement, s'il est vrai que les organismes populaires se sont laissé aussi facilement infiltrer et dominer par ces nouveaux missionnaires, cela dénote leur faiblesse et leur absence de maturité organisationnelle. À cet égard, il importe de rappeler une donnée fondamentale concernant les organismes populaires : la clientèle à laquelle ils s'adressent et les personnes qu'ils regroupent sont, en majorité, des chômeurs, des assistés sociaux, des gens à faible revenu, c'est-à-dire non seulement des « défavorisés » (qui n'a pas reçu de faveurs...) sur le plan économique, mais aussi des

milieux traditionnellement inorganisés, ou plutôt qui ont été organisés par d'autres. Il est certain que les organisations autonomes étant vulnérables à leurs débuts, elles peuvent facilement être noyautées par des militants venus de l'extérieur. Dans ce cas, on serait tout simplement passé des curés aux animateurs, puis aux militants de gauche, sans changement majeur. Le véritable changement, pour ces milieux, est défini ici comme une diminution de la dépendance à l'égard de milieux extérieurs.

Conclusion :

la participation, contre-pouvoir ou nouvelle pratique professionnelle ?

[Retour à la table des matières](#)

Quel est le bilan de la mise en application de l'idée de la participation des citoyens dans les quartiers urbains défavorisés ? Une réponse plus complète sera fournie dans le chapitre suivant, où nous analysons les institutions publiques qu'a créées la réforme gouvernementale, inspirée aussi par l'idée de la participation des citoyens, dans le secteur des Affaires sociales où sont actifs la plupart des groupes populaires.

Pour certains analystes, dans les années soixante-dix on assistait à l'émergence de contre-pouvoirs et même, pour Castells et ceux qui s'inspiraient de lui, d'un nouveau mouvement social. Cette interprétation reposait sur l'observation de quelques comités de citoyens luttant contre des projets de rénovation urbaine et dont l'action s'est achevée avec ces projets. La réalité est beaucoup moins impressionnante mais ne manque pas d'intérêt pour comprendre la participation. Au départ, il s'agit clairement d'une nouvelle pratique professionnelle. Dans une seconde phase, les organismes mis sur pied par les professionnels acquièrent une certaine autonomie. On voit apparaître [91] un leadership local et on assiste à la multiplication des groupes et des organismes dans plusieurs secteurs correspondant à des problèmes et à des besoins précis et importants. Cette action a du succès; elle atteint son apogée au milieu des années soixante-dix. Les professionnels y prennent une place secondaire ; mais ils ne sont pas exclus du processus, sauf en ce qui concerne le phénomène très intéressant des agences de service social transformées en maisons de quartier d'où les professionnels sont exclus, et cela à la suite de l'application de l'idée de participation. Cette expérience est de courte durée.

Cette phase a été considérée comme la plus importante en termes de changement social, non pas parce qu'elle constituait en quelque sorte un mouvement social ou même un contre-pouvoir, mais parce que, pour la première fois, une population dépendante réussissait à s'organiser et à contrôler certains aspects de son espace local. Il importe toutefois de noter qu'une telle auto-organisation accorde beaucoup moins d'importance à la notion de participation, qui apparaît plus à la phase précédente du processus. Cette auto-organisation est plutôt l'aboutissement de l'idée de la participation ; elle comporte le contrôle des citoyens plutôt que la participation, et fait appel aux structures de représentation traditionnelles : assemblée générale élisant un conseil d'administration, etc. Ce qui est nouveau, ici, ce ne sont pas les formes, les structures, qui sont celles de la démocratie traditionnelle. C'est plutôt le fait qu'elles soient utilisées par une population traditionnellement dépendante pour contrôler des ressources qui étaient auparavant contrôlées par les organismes religieux et les travailleurs sociaux professionnels.

Ce mouvement d'auto-organisation sera menacé et freiné de deux façons dans la phase suivante. D'abord, les militants d'extrême gauche, après avoir d'abord oeuvré en usine, noyautent ces groupes et contribuent rapidement à les affaiblir, à diminuer leur pertinence sociale et même souvent à les faire disparaître. Par ailleurs, les professionnels des services sociaux, ceux-là mêmes souvent qui avaient été à l'origine de la participation des citoyens, traumatisés notamment par l'expérience des maisons de quartier qui s'est retournée contre eux, se retranchent derrière la réforme gouvernementale des services sociaux et utilisent cette dernière pour renforcer le pouvoir professionnel qui avait été menacé par cette « aventure ». Ils utilisent de nouveau l'idée de la participation des citoyens, mais cette fois pour mettre sur pied les institutions publiques à dominante professionnelle et bureaucratique. Le chapitre suivant porte sur cette réforme gouvernementale.

[97]

Deuxième partie :
Les expériences de participation

Chapitre 4

La participation institutionnalisée

L'idée de participation fait son chemin

[Retour à la table des matières](#)

À la suite du projet du BAEQ et à la multiplication des comités de citoyens, puis des groupes populaires prônant une « société de participation » et expérimentant des façons nouvelles de dispenser les services collectifs, l'État québécois ne se contente plus de participer au financement de ces organismes concurremment au gouvernement fédéral. À partir de la fin des années soixante, les pouvoirs politiques procèdent à des réformes où ils institutionnalisent cette idée de participation des usagers, principalement dans les secteurs non économiques : scolaire, juridique, éducation des adultes, santé, services sociaux. C'est ainsi qu'on voit apparaître dans les écoles des comités de parents dotés de pouvoirs consultatifs, se former des comités d'aide juridique où sont représentés les clients au conseil d'administration, naître des centres locaux de services communautaires dont le conseil d'administration est composé en majorité d'usagers élus en assemblée générale. En 1977, nous procédions à une recherche qui visait à dresser un bilan de

ces expériences de participation ⁸⁷. C'est dans le domaine des affaires sociales (santé et services sociaux) que la réforme a été la plus importante et que, à la suite des expériences analysées dans le chapitre précédent, on a poussé le plus loin les tentatives d'application de l'idée de participation. C'est pourquoi ce chapitre est centré sur ce secteur et plus particulièrement sur les centres locaux de services communautaires, nouvelle institution locale où la participation des usagers a été pendant longtemps un mot d'ordre important.

[98]

La réforme des affaires sociales

[Retour à la table des matières](#)

Après avoir instauré pendant la dernière décennie ⁸⁸ un régime universel d'assurance-maladie couvrant les soins médicaux et les frais d'hospitalisation, le gouvernement procédait, à la fin des années soixante, à une réforme globale des institutions dispensant les services de santé et les services sociaux ⁸⁹. La réforme, fondée essentiellement sur la distinction entre les services de première ligne et les services spécialisés, ainsi que sur la nécessité d'une approche globale, crée au palier local un organisme unique dispensant à la fois des soins de santé et des services sociaux; cet organisme local constitue aussi la « porte d'entrée » dans le réseau. C'est le centre local de services communautaires (CLSC), analysé plus loin. Au deuxième palier, les centres hospitaliers (hôpitaux) et les centres de services sociaux dispensent les services spécialisés. À l'échelle régionale, le conseil régional de la santé et des services sociaux (CRSSS) est un organisme

⁸⁷ Divay et Godbout (1979). Signalons, par ailleurs, qu'une version différente de ce chapitre a paru en anglais sous le titre : « Is Consumer Control Possible in Health Care Services ? The Quebec Case », dans la revue *International Journal of Health Services*, vol. 11, n° 1, 1981. La dernière section de ce chapitre a paru dans la *Revue internationale d'action communautaire*, 2, 42, automne 1979.

⁸⁸ À l'instar du *reste du Canada* et suite au précédent créé par le gouvernement social-démocrate dans la province de la Saskatchewan en 1962. Pour une description du système d'assurance-maladie canadien, voir Crichton (1978).

⁸⁹ Loi sur les services de santé et les services sociaux, chapitre 48, Assemblée nationale du Québec, sanctionnée le 24 décembre 1971.

consultatif et de coordination, intermédiaire entre le public, les établissements, et le ministère des Affaires sociales.

Bien que née sous le signe de la participation (voir Godbout et Martin, 1974), cette réforme québécoise de la santé et des services sociaux laisse finalement peu de place aux citoyens et aux utilisateurs des services dispensés dans les différents établissements qu'elle a soit mis sur pied, soit transformés. Ces établissements constituent ce qu'on appelle le « réseau » des affaires sociales, vaste structure où s'emboîte de façon « exemplairement » bureaucratique un ensemble complexe d'institutions aux sigles rébarbatifs, dont le sommet est, bien sûr, le ministère des Affaires sociales. Certes, la présence de deux usagers élus au conseil d'administration des hôpitaux est une « première » dans ce secteur traditionnellement administré par des corporations ayant peu de comptes à rendre au public et à la clientèle. Mais cette modification n'a pas apporté de changement important dans l'administration des hôpitaux et la présence des usagers y est plutôt symbolique, sans être totalement inexistante.

Le législateur a aussi prévu des conseils régionaux (CRSSS), dont la composition laisse une place importante à des représentants d'institutions publiques ne faisant pas partie du réseau des affaires sociales : maires, groupes socio-économiques, universités, collèges. Certes, les CRSSS ne comprennent pas de représentants directs des usagers. Mais ils contiennent la possibilité de constituer, au sein du réseau des affaires sociales, un lieu où le « public » exerce une influence sur les différents établissements situés dans la région. Or, [99] pour Montréal tout au moins, on a pu constater que dans les faits le CRSSS est contrôlé par les représentants des hôpitaux; par conséquent, il remplit peu de rôle public.

Finalement, l'image globale qui se dégage de cette réforme est celle d'une structure complexe qui réaménage l'exercice du pouvoir des professionnels et des administrateurs en y ajoutant la bureaucratie gouvernementale comme principal mécanisme de contrôle réel.

Seuls les centres locaux de services communautaires (CLSC) échappent à cette description générale de la réforme. Plusieurs caractéristiques des CLSC font d'eux une institution de santé unique dans le monde occidental; en effet, l'objectif des CLSC est d'améliorer l'état de santé de la population et l'état du milieu social là où ils sont établis. Le CLSC intègre les services de santé, les services sociaux et l'action communautaire dans le cadre d'une approche globale et multidisciplinaire. Enfin, en vertu de la loi,

cinq usagers élus par une assemblée générale des usagers et deux citoyens nommés par le gouvernement forment la majorité (sept sur treize) des membres du conseil d'administration qui dirige le CLSC.

C'est pourquoi ce chapitre est centré sur cette institution locale. Auparavant, il importe de présenter brièvement une autre institution créée par la réforme, les centres de services sociaux, afin d'en établir la liaison avec les organismes populaires et notamment avec l'expérience des maisons de quartier analysée dans le chapitre précédent. Le centre de service social a remplacé les agences de services sociaux et constitue ainsi l'alternative gouvernementale et professionnelle aux maisons de quartier qui voulaient remplir la même fonction. C'est pourquoi cette dynamique constitue un cas exemplaire où la participation, après avoir été utilisée par les professionnels, a été récupérée par les usagers dans une expérience radicale de déprofessionnalisation, puis a finalement été « reprise en main », servant ultimement à consolider le pouvoir professionnel dans les centres de services sociaux.

L'histoire exemplaire du centre de services sociaux de Montréal

On a vu que les organismes populaires et les comités de citoyens sont issus de l'initiative des agences de travailleurs sociaux qui ressentaient la nécessité de transformer leur pratique professionnelle et ont utilisé l'idée de participation dans ce but. Cela indiquait un malaise grandissant dans la pratique professionnelle et dans les relations [100] avec la clientèle (en l'occurrence cette clientèle est très faible dans plusieurs agences de service social de l'époque). Ce malaise était évidemment ressenti aussi par la clientèle et, de façon plus générale, par les résidents des quartiers. Cette insatisfaction donna lieu à un mouvement radical de déprofessionnalisation des agences de services sociaux, qui a abouti à la création des maisons de quartier décrites dans le chapitre précédent. L'utilisation de la participation par les professionnels, en intégrant les clients dans la structure de l'agence de services sociaux, a eu un effet inattendu (pour les professionnels...) : elle a amené les citoyens qui participaient à se questionner sur le rôle que remplissaient les travailleurs sociaux dans l'agence et même à remettre en question leur utilité. Dans quatre quartiers - et dans un cinquième le mouvement a presque abouti - les agences de services sociaux ont été remplacées par des organismes de citoyens qui en

ont entièrement redéfini la mission. Tout en commettant de nombreuses erreurs, ils essayaient de se donner un organisme qui serait contrôlé par eux et répondrait aux besoins les plus immédiats des gens du quartier. Mais cela ne fut qu'une première phase dans la mise en application de la participation. Profitant de la volonté de réforme des services sociaux et de santé manifestée par le ministère des Affaires sociales, les professionnels, qui perdaient leur rôle - et même parfois leur emploi - dans le quartier, se sont alors alliés aux fonctionnaires responsables de la réforme. Pensée surtout pour le secteur de la santé, la réforme était relativement vague dans le domaine des services sociaux, et notamment quant au contenu de l'idée de « services spécialisés » issus directement des services de santé. Dans ce contexte, les travailleurs sociaux professionnels et les animateurs, spécialistes de la participation, ont pu exercer une influence importante dans les propositions de structures nouvelles qui ont amené la formation de deux organismes responsables aujourd'hui de dispenser les services sociaux dans tout le territoire québécois : les CLSC, à l'échelle du quartier, et les centres de services sociaux (CSS) à l'échelle régionale (par exemple à l'échelle de Montréal). Nous parlerons plus loin de l'expérience des CLSC, où les services sociaux dits « de première ligne » (ou non spécialisés) sont regroupés avec les services de santé. Quant aux centres de services sociaux, ils devaient, à l'instar des centres hospitaliers pour les soins de santé, être le lieu où sont dispensés les services sociaux spécialisés. Or, cette catégorie empruntée aux services médicaux ne correspondait à rien dans la pratique professionnelle des travailleurs sociaux. Pratiquement, cette invention bureaucratique, conçue pour fins de correspondance, dans les organigrammes, avec les services [101] de santé, a donné lieu à la mise sur pied d'un « établissement spécialisé » où, à Montréal, se sont retrouvés la majorité des travailleurs sociaux menacés par le mouvement amorcé par les maisons de quartier. Le Centre de services sociaux du Montréal métropolitain est un organisme très bien protégé contre toute nouvelle menace de la part des citoyens et de la clientèle. Certes, l'idéologie de la participation y est toujours présente. Mais elle ne signifie plus rien. Elle a été reprise en main par les professionnels, en collaboration avec les fonctionnaires gouvernementaux. Si bien qu'au lieu de retrouver des organismes locaux (les maisons de quartier) qui, après avoir rejeté de façon radicale et souvent maladroite les professionnels, auraient pu atteindre aujourd'hui une certaine maturité organisationnelle, on est en présence d'un seul organisme pour tout le territoire de Montréal, où se sont enfermés, à l'abri des citoyens, les travailleurs sociaux. Cet organisme, qui comprend plus de 1 500 employés, est reconnu pour sa bureaucratie. Les spécialistes de la participation qui ont conseillé le ministère des Affaires sociales se sont souvent retrouvés

comme cadres dans cet établissement. On n'a jamais réussi vraiment à définir ce qu'était un service spécialisé en matière de service social. Mais on a réussi à renforcer le caractère professionnel d'une activité qui était menacée par sa clientèle, et ceci avec la collaboration des fonctionnaires du gouvernement.

Mais il n'y a pas que cette expérience dans la réforme des affaires sociales. Il y a aussi les centres locaux de services communautaires, qui ont été le symbole même de la participation lors de la mise en place de cette réforme.

Les CLSC: une institution unique

Cette institution unique ⁹⁰, qui au départ constituait la clef de voûte de la réforme, a toutefois été rapidement marginalisée. Car le législateur, tout en réalisant cette réforme institutionnelle, ne touchait pas au mode de pratique traditionnel ⁹¹ des médecins en cabinet privé ou en polyclinique. Ceux-ci ont combattu l'implantation des CLSC, si bien que c'est encore dans les cabinets privés et les polycliniques privées (mises sur pied en partie en réaction contre l'implantation des CLSC) qu'est dispensée la majorité des soins médicaux de première ligne au Québec. L'importance des CLSC a donc beaucoup diminué par rapport à la mission qui leur avait été confiée par les auteurs de la réforme. Malgré tout ils existent: en 1980 on en comptait une centaine répartis dans l'ensemble du territoire québécois. Ils [102] employaient près de 4 000 personnes. Même s'ils ne sont pas la base d'une remise en question directe et immédiate du système de santé, les CLSC sont un lieu d'expérimentation sociale dans ce domaine. En particulier, l'importance accordée à la participation et au pouvoir des usagers est unique. Il suffit pour s'en rendre compte de les comparer avec les « *neighborhood health centers* » mis sur pied dans le cadre de l'*Economic Opportunity Act* durant les années soixante aux États-Unis. Ces organismes locaux devaient fonctionner avec la « *maximum feasible participation* » des usagers (Moynihan, 1969). Or, l'influence de ces derniers a été négligeable et leur pouvoir formel n'a jamais dépassé le pouvoir consultatif (Notkin et Notkin, 1970; Marshall, 1971; Schwartz, 1979; Sparer et autres, 1970). Dans les CLSC, légalement, les usagers

⁹⁰ On retrouve certaines ressemblances - du moins dans les objectifs et les structures - avec les unités locales de services sociaux et sanitaires (ULSS) en Italie.

⁹¹ Notamment à, la rémunération à l'acte. Dans les CLSC, les médecins sont salariés.

et les citoyens sont majoritaires au conseil d'administration. Formellement, ils possèdent donc un pouvoir décisionnel important. Cela n'est pas négligeable puisque, dans le secteur de la santé, la légitimité même d'un rôle quelconque des usagers est loin d'être acquise. Comme l'affirme Kelman :

La question - ou l'ensemble de questions - la plus significative et la plus susceptible de soulever des controverses est sans nul doute idéologique et concerne la légitimité du consommateur, l'évaluation de la qualité des soins par des non-professionnels (1976, p. 432).

Malgré leur «marginalité », les CLSC demeurent donc le seul lieu où, dans cet impressionnant édifice bureaucratique et professionnel que constitue le système de santé des pays occidentaux, l'utilisateur des services détient un pouvoir formel important et a donc son mot à dire dans l'organisation des services qui lui sont dispensés.

Quel est le potentiel de changement des pratiques et des approches sanitaires d'un tel organisme? Quel rôle les usagers peuvent-ils remplir dans ces transformations ? Quelle est l'importance respective 1) des orientations idéologiques et normatives des professionnels de la santé qui s'impliquent dans une telle expérience, 2) des contraintes organisationnelles et 3) du pouvoir des usagers dans la transformation des pratiques médicales et dans l'adoption de nouvelles approches (préventive, globale, etc.) dans le domaine de la santé ? Les contraintes du système dans lequel une telle expérience se déroule rendent-elles dérisoires les tentatives de changement des promoteurs de ces expériences nouvelles ? L'étude des cinq premières années de fonctionnement des CLSC permet d'apporter des éléments de réponse à ces questions. C'est l'objet principal de, ce chapitre.

[103]

Ces problèmes ont été peu étudiés dans le secteur de la santé. Concernant le rôle des consommateurs, la seule étude comparative demeure, à notre connaissance, celle de Schwartz (1968), qui n'observe aucune différence significative importante dans les services dispensés, selon le type d'organisation (coopératives de consommation ou groupes financés par les médecins). Mais il admet en conclusion : « La participation des consommateurs n'était pas assez importante pour qu'on puisse vraiment en évaluer les effets » (p. 250). Plus récemment Luft, analysant les résultats de recherches portant sur les « *health maintenance organizations* » (HMO), observe que c'est dans les « *consumer*

sponsored organizations» qu'on retrouve le plus d'activités de prévention, ainsi qu'une couverture plus grande des types de soins (1978, p. 7). Mais il constate que l'état actuel des connaissances ne permet pas de départager l'influence respective des différents facteurs structurels et environnementaux sur les services dispensés par les HMO (p. 43). Ajoutons que dans la plupart des études actuelles ⁹² l'analyse de l'influence des usagers demeure formelle et générale : or, comme nous le verrons, l'existence du pouvoir formel dans une structure ne signifie pas que le consommateur détient un pouvoir réel ⁹³, et l'existence de programmes de prévention ne signifie pas que les activités de prévention sont effectivement importantes. De plus, lorsqu'il s'agit d'évaluer jusqu'à quel point un organisme de santé applique des approches différentes de celles qui existent dans l'ensemble du système de santé, il est non seulement insuffisant, mais aussi non pertinent de mesurer sa performance de façon exclusivement quantitative, en comptabilisant par exemple le nombre d'actes médicaux posés par les médecins (voir introduction).

C'est pourquoi nous avons choisi d'analyser en profondeur quelques CLSC judicieusement sélectionnés. Six CLSC ont été retenus après un examen des principales caractéristiques de l'ensemble des CLSC dispensant des services dans l'agglomération montréalaise. Dans chaque CLSC, nous avons d'abord procédé à une étude du processus d'implantation, puis à une analyse des procès-verbaux des réunions du conseil d'administration et des autres comités. Des interviews ont été réalisées auprès des représentants des différentes catégories du personnel et des usagers (onze par CLSC). L'observation directe des réunions du conseil d'administration et des assemblées générales a aussi été faite. Enfin, à partir de ces données, une monographie a été rédigée, portant sur chaque CLSC étudié; ce document a été envoyé aux membres des CLSC concernés et discuté avec eux.

L'analyse qui suit est fondée sur les résultats de cette recherche. Après avoir évoqué rapidement l'évolution des CLSC étudiés, nous [104] décrivons le pouvoir des usagers au sein du conseil d'administration des CLSC. Cela permettra de constater que les usagers exercent un contrôle certain sur le conseil d'administration. Dans la section suivante

⁹² Steinberg (1977) fait exception; après avoir analysé le rôle des « consumers' councils » du Health Insurance Plan of Greater New York, elle conclut que leur influence réelle a été négligeable.

⁹³ On a souvent souligné les limites d'études comparatives des organismes fondées uniquement sur ce niveau formel. À ce sujet, voir Crozier et Friedberg (1977, p. 111-133).

te on verra toutefois que le pouvoir du conseil d'administration lui-même sur le CLSC, sans être inexistant, est faible. Mais il est suffisant pour permettre d'analyser les changements que peut provoquer la présence des usagers dans une organisation de santé. C'est l'objet des deux sections suivantes où, après avoir décrit les changements observés dans les CLSC par rapport aux organismes professionnels similaires, nous analysons le rôle spécifique des usagers et des professionnels dans la réalisation de ce changement. Cette analyse permettra, en conclusion, d'affirmer que les usagers sont un partenaire indispensable dans la réalisation de la plupart des réformes souhaitées par les professionnels oeuvrant dans ce secteur.

L'implantation des CLSC et le contrôle des citoyens

[Retour à la table des matières](#)

Dans tous les cas étudiés, sans avoir suscité l'enthousiasme de l'ensemble de la population, l'implantation des CLSC a tout de même connu une phase initiale où des citoyens ont été le « moteur » du projet, où le projet de CLSC était leur affaire. Ces citoyens élus par une assemblée générale (comprenant de 50 à 500 personnes environ, selon les cas) ont formé un comité provisoire chargé de préparer, pour le ministère des Affaires sociales et avec l'aide d'« animateurs-analystes » fournis par lui, un dossier faisant état des caractéristiques du territoire, des besoins du milieu, des services à dispenser en priorité. Le projet de CLSC ainsi préparé était le plus souvent soumis à l'approbation d'une assemblée générale de citoyens. Puis les citoyens négociaient avec le ministère qui, tout en acceptant parfois certains services considérés comme essentiels par les citoyens, mais non prévus par lui, imposait en outre un certain nombre de services, et le personnel qui les accompagne.

Une fois l'ouverture du CLSC autorisée, et le directeur général et les premiers employés embauchés, les citoyens perdent rapidement l'initiative, qui se déplace du côté de l'équipe des « permanents »; débute alors, dans la plupart des CLSC, une phase de réflexion intensive sur l'opérationnalisation des objectifs des CLSC, sur le travail d'équipe, sur la multidisciplinarité, sur la prévention, sur la prise en charge de leurs problèmes par les citoyens, sur les solutions collectives, etc. Cette réflexion est faite en vase clos

et les citoyens en sont pratiquement exclus. Pendant cette phase la clientèle [105] est peu nombreuse; on met parfois sur pied une structure consultative complexe qui, le plus souvent, ne fonctionne pas, faute de participants. Les citoyens élus au conseil d'administration, après avoir d'abord accepté passivement cette relative mise à l'écart et avoir constaté la démobilisation des citoyens du quartier, tentent à nouveau de jouer un rôle dans le CLSC. Des conflits, ouverts ou cachés, se développent alors dans la plupart des CLSC. C'est à ce stade de leur évolution que se situent la plupart des CLSC sélectionnés au moment de l'étude. C'est à cette étape que nous avons recueilli les données que nous allons brièvement décrire avant d'en proposer une interprétation visant à répondre aux questions posées plus haut.

Le pouvoir des usagers au sein du conseil d'administration

Dans tous les CLSC étudiés, la composition réelle du conseil d'administration est différente de celle qui est prévue dans la loi. Certes, tous les CLSC ont un conseil d'administration formé en partie par des usagers élus - ou nommés par le CRSSS lorsque l'assemblée générale chargée de les élire n'a pas obtenu le quorum (100 personnes). Mais la composition du conseil d'administration n'est pas complète : plusieurs CLSC n'ont pas de représentants des autres institutions du réseau à leur conseil d'administration, et on ne retrouve que dans un CLSC les représentants du conseil des médecins ou du conseil consultatif du personnel clinique. Par contre, alors que la loi ne prévoit aucune instance consultative composée d'usagers, presque tous les CLSC ont ajouté, dans leur organigramme, des comités consultatifs composés d'usagers et de membres du personnel, et rattachés soit au conseil d'administration, soit aux éléments de la structure opérationnelle ⁹⁴, soit aux deux. Mais ces comités fonctionnent rarement; ils atteignent peu de citoyens, sauf lorsqu'ils sont rattachés au conseil d'administration, ce qui montre bien que, comme on le verra plus loin, malgré l'existence de ces nombreux comités, c'est le

⁹⁴ Le personnel des CLSC, qui constitue la structure opérationnelle, comprend principalement des médecins, des travailleurs sociaux, des organisateurs communautaires, des infirmières et des auxiliaires familiales. Le personnel est divisé soit en équipes multidisciplinaires, soit en modules regroupant les membres d'un même secteur (santé, travail social, activités communautaires).

conseil d'administration qui demeure l'instance importante pour les citoyens dans les CLSC.

Qui sont ces citoyens ? La plupart appartiennent à la classe moyenne et à la classe moyenne supérieure. Parmi les trente citoyens (sur quarante-deux) dont l'occupation est connue, il n'y a aucun ouvrier et on compte quinze professionnels et cadres et onze cols blancs, soit 72% des citoyens. On retrouve aussi deux ménagères. Les usagers élus sont relativement représentatifs de leur milieu. Ainsi, dans un CLSC implanté dans un quartier urbain défavorisé, [106] aucun professionnel et aucun col blanc n'a été élu. Et c'est dans les trois CLSC où les revenus de la population sont les plus faibles qu'on retrouve le moins de professionnels élus. Les membres du conseil d'administration tendent à faire partie des nouveaux leaders issus des groupes populaires et des nouveaux partis politiques. Les membres du conseil d'administration ne s'intéressent pas aux CLSC en tant qu'usagers. Certes, ils ont déjà utilisé les services dispensés par le CLSC, mais c'est par idéologie, par engagement social et politique local qu'ils s'impliquent dans le CLSC. En d'autres mots, c'est en tant que citoyens plus qu'en tant qu'usagers qu'ils siègent au conseil d'administration. Cela s'explique en partie par la jeunesse de l'organisme, qui n'a pas encore de clientèle stable et dont les membres du conseil d'administration proviennent souvent des comités d'implantation. Nous reviendrons plus loin sur cette distinction importante entre usagers et citoyens.

À cause des nombreux postes non comblés au conseil d'administration, la faible majorité légale des citoyens se transforme en une majorité réelle confortable. Ajoutons toutefois que cette majorité est provisoire et que l'absence des représentants des autres établissements montre le faible degré d'intégration des CLSC au reste du réseau des affaires sociales.

Il n'en demeure pas moins qu'au moment de l'étude, et dans les CLSC observés, *le conseil d'administration est le lieu des usagers et des citoyens : lieu où ils s'expriment, lieu où ils détiennent du pouvoir*. Cela est confirmé autant par l'analyse des procès-verbaux que par les résultats des interviews et par les règlements internes des CLSC, qui tendent tous à accroître le pouvoir des usagers au sein du conseil d'administration, par rapport à la loi. De tels règlements stipulent, par exemple, que le président et le vice-président du conseil d'administration doivent être des usagers; ou que le quorum implique la présence d'un certain nombre d'usagers. C'est même la seule instance que les usagers-citoyens contrôlent. Les usagers ne détiennent en effet qu'un pouvoir négligeable dans les autres comités consultatifs ajoutés à la structure légale, sauf lorsque ces

comités relèvent du conseil d'administration, ce qui confirme bien que le pouvoir réel détenu par les usagers prend sa source en ce lieu.

Le pouvoir réel des usagers comment il s'exerce

Le fait de constater que les usagers (avec le directeur général) contrôlent en grande partie le conseil d'administration des CLSC ne [107] permet pas de conclure qu'ils exercent du pouvoir au CLSC : encore faut-il savoir si le conseil d'administration a lui-même du pouvoir au sein de l'organisme. La réponse à cette question est beaucoup moins claire et varie selon les CLSC. Globalement le pouvoir du conseil d'administration est faible. Entre les mesures de contrôle et d'encadrement de plus en plus raffinées du ministère des Affaires sociales (ouvertures de postes, de programmes, budgets, exigences dans l'engagement des employés, etc.) et le vocabulaire sophistiqué et clos des professionnels des différents secteurs, qui appartiennent le plus souvent au même univers que les fonctionnaires du ministère des Affaires sociales, la marge de manoeuvre des citoyens est mince, d'autant plus que, comme nous l'avons dit, l'arrivée des employés a déplacé l'initiative vers les « permanents » (c'est ainsi que les citoyens appellent souvent les employés du CLSC, désignant ainsi une source importante de leur pouvoir), qui ont entrepris une démarche professionnelle multidisciplinaire où les citoyens ont peu de place. Les citoyens membres du conseil d'administration ont cependant réagi à cette situation, faisant éclater des conflits dont l'issue a été différente selon les CLSC. Certains conseils d'administration ont imposé des décisions contraires à la volonté des employés, et parfois même du directeur général, concernant l'embauche du personnel, la définition de certains programmes du CLSC ; un conseil d'administration a même modifié la structure opérationnelle du CLSC dans le but d'accroître son contrôle sur l'organisme. Mais à l'autre extrême on a aussi observé que des citoyens des conseils d'administration n'ont jamais réussi à faire reconnaître la légitimité de leur rôle de représentants des usagers au sein de la structure et, constatant leur absence de pouvoir, ont finalement remis collectivement leur démission. Plutôt que d'examiner dans le détail le pouvoir des usagers dans chacun des CLSC, il importe de se demander de quoi dépend leur pouvoir en analysant les différences entre les CLSC, sans oublier que globalement, le pouvoir des usagers, bien qu'il ne soit pas inexistant dans certains CLSC, demeure faible.

En faisant abstraction de certains facteurs immédiats (tels que la division ou l'accord des citoyens entre eux) qui, tout en expliquant en partie les résultats observés, ne présentent pas d'intérêt pour l'analyse, on retrouve la combinaison suivante de conditions permettant aux usagers d'exercer du pouvoir.

D'abord, le pouvoir des usagers dépend de leur statut socio-économique. Dans les trois CLSC qui desservent des populations à faible revenu, la légitimité des citoyens membres du conseil d'administration pour représenter les intérêts des usagers n'a été pratiquement [108] reconnue que dans un cas, ce qui signifie que leur pouvoir était presque nul. C'est dans ces trois CLSC que le pouvoir des citoyens est le plus faible. Dans les trois autres, situés dans des banlieues ouvrières et de classe moyenne, le conseil d'administration a réussi à imposer certaines décisions et détient un pouvoir significatif.

Dans ces CLSC, les citoyens sont membres d'organismes du milieu et sont reliés aux institutions locales. Nous abordons ainsi une seconde source de pouvoir des citoyens : leur capacité de mobilisation externe au CLSC, leur implantation dans les quartiers. Cette ressource est d'autant plus nécessaire que la première - c'est-à-dire le statut socio-économique - fait défaut. En effet, dans les quartiers défavorisés, pour que les citoyens exercent du pouvoir dans une institution comme un CLSC, il est nécessaire qu'ils «compensent» par une plus grande capacité de mobilisation certains atouts que possède la classe moyenne : l'habileté, les « contacts », les affinités socioculturelles avec les fonctionnaires et la connaissance des rouages administratifs. Or, dans les CLSC situés dans les quartiers défavorisés, les citoyens membres du conseil d'administration, même s'ils faisaient partie d'organismes populaires, avaient, dans un cas, une faible capacité de mobilisation (les employés ont réussi à mobiliser plus de résidents que les membres du conseil d'administration) ; dans un autre cas, en refusant de se définir comme représentants des intérêts des usagers par crainte de remplir un rôle de patron vis-à-vis des employés (qui leur reprochaient de « jouer au boss »), ils n'ont pas utilisé cette capacité de mobilisation et ont préféré démissionner, mettant ainsi en évidence l'aliénation qui les empêche, même lorsqu'ils sont dans une situation leur permettant d'exercer du pouvoir, de défendre leurs intérêts objectifs.

Une troisième condition pour que les citoyens exercent du pouvoir tient à la capacité des usagers-citoyens d'avoir une prise réelle sur les activités du CLSC : cela dépend pour beaucoup de l'alliance entre le directeur général et les citoyens du conseil d'administration. Il est nécessaire que le directeur général, sans toutefois se mettre à dos l'ensemble des employés, s'allie aux citoyens du conseil d'administration pour que ces

derniers puissent disposer de l'information nécessaire à la détention d'un certain contrôle sur l'organisme. Certes, le conseil d'administration nomme le directeur général. Mais une fois nommé, celui-ci peut facilement, étant donné la position centrale qu'il occupe dans le contrôle de l'information provenant tant du ministère des Affaires sociales que des employés, exercer le pouvoir en négligeant le conseil d'administration. Bien sûr, inversement, le directeur général ne peut pas s'allier au conseil d'administration si [109] ce dernier ne détient pas un certain pouvoir extérieur au CLSC (fondé sur les deux facteurs décrits précédemment), qu'il pourra utiliser au besoin.

Enfin, il importe de mentionner une dernière condition pour que les citoyens-usagers exercent un certain pouvoir dans les CLSC : c'est le pouvoir formel, légal, qu'ils détiennent, qui leur permet de représenter de plein droit les intérêts objectifs des usagers. On a vu que dans les deux CLSC où les citoyens exercent le moins de pouvoir, ils n'ont pas utilisé cette ressource - cédant ainsi à la pression des permanents - et n'ont pas fait reconnaître cette légitimité. Lorsqu'on compare cette situation à celle des CLSC où les citoyens détiennent du pouvoir, dans tous les cas, on constate que les citoyens ont fondé leur action sur cette légitimité accordée par la loi. Sans cette sorte de « garantie légale », la perspective des usagers tend à être absorbée par celle des « permanents » du CLSC, qui tentent continuellement de remettre en question la légitimité de la représentation des usagers au profit d'une légitimité fondée sur la mobilisation en faveur des objectifs et des programmes du CLSC, tels qu'ils sont définis par les permanents. On a pu observer ce phénomène dans cinq CLSC sur six : plutôt que de reconnaître l'existence des citoyens comme acteurs autonomes ayant leurs intérêts propres, acteurs avec lesquels on doit arriver à une entente, à un compromis, les permanents tendent à les définir comme des participants à leurs projets, à leur vision du CLSC. C'est pourquoi, au lieu de fonctionner avec le conseil d'administration, partiellement contrôlé par les citoyens, ils mettent sur pied des comités consultatifs contrôlés par les professionnels et reliés à la structure opérationnelle. Dans ces comités les citoyens ont un pouvoir consultatif plutôt que décisionnel. Dans ce processus la base de la légitimité du pouvoir des citoyens est transformée : au lieu de reposer sur les droits des usagers, elle se fonde sur la mobilisation en faveur de l'organisation et des programmes définis par les permanents et elle tend ainsi à accentuer le pouvoir de ces derniers. C'est un phénomène que nous avons observé à plusieurs reprises dans des expériences fondées sur la notion de participation et que nous retrouverons dans le chapitre suivant traitant des permanents syndicaux. Le résultat final est une consolidation du pouvoir bureaucratique et professionnel.

L'absence totale ou partielle des facteurs de pouvoirs des usagers dont nous avons fait état renforce bien sûr cette tendance à l'absorption par l'organisation. Notamment, plus l'implantation dans le quartier et la capacité de mobilisation des représentants des usagers au conseil d'administration sont faibles, plus grande est la probabilité [110] qu'ils soient absorbés, en l'absence de ressources extérieures au CLSC sur lesquelles ils peuvent s'appuyer. À cet égard, le fait que les membres du conseil d'administration se définissent comme citoyens plutôt que comme usagers est important, car il révèle l'affirmation d'une légitimité dont la source est externe au CLSC. La reconnaissance légale de la légitimité du pouvoir décisionnel des usagers en tant qu'usagers est donc essentielle. Autrement la structure opérationnelle (les permanents) de l'organisation tend constamment à réduire cette légitimité de l'utilisateur, à la neutraliser et à la remplacer par une légitimité basée sur la mobilisation en faveur de l'organisme ⁹⁵, qui devient une condition d'accès aux structures du pouvoir. Ce faisant, on enlève toute autonomie à l'utilisateur, qui est réduit à remplir une fonction de « feed-back », de participation aux intérêts, aux objectifs et aux activités des professionnels, comme cela s'est produit dans tous les comités autres que le conseil d'administration, sauf si ces comités étaient rattachés au conseil d'administration lui-même. Dans ce cas les comités renforçaient le pouvoir de ce dernier ⁹⁶, mais c'est toujours le conseil d'administration - et son pouvoir légal - qui a permis aux usagers, dans certains cas, d'être des acteurs autonomes en s'appuyant sur les autres sources de pouvoir décrites antérieurement, telles que la capacité de mobilisation dans le quartier.

En résumé, l'analyse des conditions d'exercice du pouvoir par les citoyens a permis de constater qu'au moment de l'étude des citoyens membres du conseil d'administration du CLSC détenaient, à des degrés divers selon les CLSC, un pouvoir suffisant pour exercer une influence sur l'organisme. On peut donc maintenant se demander comment s'exerce cette influence, et si elle modifie la nature et les caractéristiques des activités du CLSC et des services qu'il dispense.

⁹⁵ Cette mobilisation est différente de l'autre capacité de mobilisation dont nous parlions plus haut et il ne faut pas la confondre avec elle. Rappelons que cette capacité de mobilisation *extérieure, indépendante* de l'organisation, que détient l'utilisateur est au contraire une source de pouvoir importante.

⁹⁶ Sur un plan théorique, cela illustre bien la signification fort différente que peuvent prendre les structures de participation selon qu'elles sont rattachées à la structure opérationnelle (les permanents) ou à la structure politique de représentation. Nous reviendrons là-dessus en conclusion.

L'output des CLSC et les changements

[Retour à la table des matières](#)

Y a-t-il un apport spécifique des utilisateurs des services dispensés par une organisation, apport différent de celui de ses producteurs, de ses employés, de ses « permanents » ? Cet apport justifie-t-il qu'on les intègre à l'organisation et surtout qu'on leur accorde du pouvoir ? La question est importante théoriquement; elle remet en question les modèles classiques d'autogestion par les employés seulement; dans le cas des CLSC, elle n'est sûrement pas inutile. En effet, [111] dans tous les CLSC observés, les permanents, tout en considérant importante la participation des usagers, ont déploré les pertes de temps que cela entraînait, leur incapacité à comprendre l'approche préventive, leur attachement aux symptômes plutôt qu'à la recherche des causes réelles de la maladie, le fait qu'ils « jouent aux boss » au lieu de s'impliquer dans la cogestion, bref le caractère foncièrement conservateur et anti-innovateur de la plupart des usagers. En d'autres mots, autant, sur le plan du discours idéologique, on valorise théoriquement la participation des usagers, autant on dévalorise les usagers-citoyens concrets qui participent aux instances du CLSC. On l'a vu, le pouvoir décisionnel des usagers a donné lieu à des conflits dans la plupart des CLSC. En analysant brièvement l'enjeu de ces conflits, nous pourrions fournir un début de réponse quant à la raison d'être des usagers dans ce type d'organisation. Mais d'abord il faut décrire brièvement les principales caractéristiques de l'output des CLSC et les changements observés par rapport à la pratique sanitaire traditionnelle.

Même si toute définition de catégories de changement est relativement arbitraire, il est aussi évident que tous les changements ne revêtent pas la même importance et n'ont pas la même valeur. Rappelons les trois types de changements que nous distinguons : les innovations, les adaptations, les transformations.

Les innovations ont trait à l'ensemble des modifications introduites dans le mode de production et de fonctionnement des CLSC en vue d'améliorer le rendement et la qualité du service dispensé, sans que ce service soit lui-même remis en cause; introduction de nouveaux appareils, travail multidisciplinaire, relance, consultation lente, approche globale, voilà quelques exemples d'innovations dans le domaine médical, où l'on constate que le

produit lui-même, la consultation médicale en vue de guérir une maladie, n'est pas changé.

Par rapport à ces innovations, on a souvent tendance à négliger des changements moins spectaculaires, ne procédant pas d'une démarche théorique propre à chacune des disciplines impliquées, et qui font en sorte que l'organisme est plus réceptif et s'ajuste mieux aux caractéristiques spécifiques du milieu et de la clientèle. Ces changements seront désignés par le terme adaptation.

Enfin, certaines modifications ne concernent pas une amélioration, quantitative ou qualitative, de la façon de dispenser le service, mais constituent plutôt un nouveau produit, ou un nouveau service dispensé. C'est le type de changement que nous avons appelé *transformation*. Cette catégorie est nécessaire pour analyser l'output des CLSC puisque, selon les auteurs de la réforme, au delà d'une amélioration [112] du système de soins existant, les CLSC sont les éléments essentiels d'une nouvelle approche visant l'amélioration de la santé et l'action sur le milieu. Comme l'ont souligné plusieurs auteurs, et notamment Illich (1975), la « production » d'actes médicaux n'est pas nécessairement le seul, ni même le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs.

Que constate-t-on concernant l'importance respective de ces différents types de changement ? Par rapport aux polycliniques privées, les CLSC innovent à plusieurs égards. Signalons, à titre d'illustration, la consultation lente, le dossier familial unique intégrant des intervenants de plusieurs disciplines, le dépistage, le traitement collectif de certaines maladies, la pluridisciplinarité des équipes, l'importance de l'accueil. Enfin, une recherche récente comparant les actes médicaux posés par les médecins en polycliniques privées et dans les CLSC en arrivait à la conclusion que « selon les normes les plus généralement admises par la communauté médicale [...] les médecins en CLSC ont une pratique significativement meilleure que celle en polycliniques » (Beauchemin et autres, 1978) ⁹⁷.

Par contre, en ce qui a trait à l'adaptation au milieu, il ne ressort pas clairement que les CLSC, jusqu'à maintenant, se soient montrés beaucoup plus sensibles que les polycliniques aux particularités de leur clientèle. Les CLSC sont particulièrement bien adaptés à la population non active, alors que les polycliniques semblent répondre mieux aux besoins de la population active (principalement à cause des heures d'ouverture). Même si

⁹⁷ Ces résultats reposent sur la simulation d'une céphalée tensionnelle auprès d'un échantillon aléatoire de 111 omnipraticiens.

certaines adaptations intéressantes ont été observées, compte tenu de la longueur du processus d'implantation et de l'importance qu'on avait accordée à cet aspect, la performance des CLSC sous ce rapport est décevante.

Qu'en est-il des transformations, c'est-à-dire de ces changements qui ne concernent pas une amélioration, quantitative ou qualitative, de la façon de dispenser le service, mais constituent plutôt un nouveau produit, ou un nouveau service dispensé ? Dans le domaine de la santé ⁹⁸, les CLSC n'offrent pas de services *curatifs* courants différents de ceux qui existaient antérieurement, même si parfois, on l'a vu, la façon de dispenser les services est nouvelle et contient des innovations et des adaptations. Ce sont plutôt les activités de *prévention* et, plus particulièrement, de prévention primaire sous forme d'éducation sanitaire et d'amélioration des conditions socio-sanitaires de la population, qui constituent des produits nouveaux, non seulement parce qu'aucune institution publique ne s'y consacrait antérieurement de façon systématique (si l'on excepte la vaccination et de rares campagnes d'information), mais aussi parce que cette [113] action des CLSC déborde même la prévention primaire au sens strict, pour viser l'amélioration des conditions de santé, que ce soit par le yoga, le conditionnement physique, la promotion de la bicyclette, un programme à l'intention des fumeurs, ou par un journal renseignant les résidents du quartier sur leurs problèmes de santé. Tous les CLSC ont mis sur pied au moins un programme de ce type, avec un succès plus ou moins mitigé cependant. La clientèle rejointe est souvent faible et les CLSC se soucient peu d'évaluer les résultats de ces programmes. Ceux-ci constituent néanmoins des produits nouveaux et, dans ce cas, il est normal qu'une phase d'expérimentation et de rodage précède une éventuelle consolidation. Malheureusement, dans la plupart des CLSC, le terme « prévention » a pris une telle extension qu'il en arrive à désigner l'ensemble des activités non curatives, y compris le recyclage, la lecture (sic), les réunions d'équipe, l'ensemble des activités collectives et même administratives. Une telle dilution ne favorise sûrement pas l'opérationnalisation de cette approche. C'est pourquoi on peut affirmer que dans une grande mesure, la prévention primaire demeure un objectif à atteindre.

Il en est de même d'une autre approche nouvelle qui, si elle était réalisée, constituerait sans aucun doute une transformation importante; il s'agit de la prise *en charge*, objectif partagé par tous les CLSC et tous les membres des CLSC, et qui consiste à en-

⁹⁸ Notre analyse est centrée sur les services de santé. Mais les CLSC dispensent aussi des services sociaux et d'action communautaire.

gager un processus d'autonomisation et de contrôle accru de l'utilisateur sur ses problèmes de santé et sur les causes de la maladie. La prise en charge obéit donc à une logique inverse de celle des institutions du système de santé et de services sociaux⁹⁹, et elle peut même provoquer des résultats opposés aux intérêts de l'institution en amenant les usagers à apprendre à se passer d'elle. Cependant, même si la prise en charge constitue une valeur importante pour l'ensemble des intervenants, les activités concrètes de prise en charge sont marginales dans les CLSC étudiés, si bien que cette transformation demeure elle aussi surtout un objectif à atteindre.

Au delà du discours, le nombre de pratiques qui correspondent à des transformations est donc bien limité. Il est certain que de telles transformations ne sont pas faciles à réaliser. Sont-elles même possibles dans le cadre d'une institution publique telle que les CLSC, intégrée dans un système plus vaste qui va à l'encontre de cette perspective ? C'est ce que nous nous demanderons après avoir examiné à quoi peuvent être attribués les différents types de changements observés; au milieu (et plus particulièrement aux citoyens représentant les usagers dans la structure), au type de structure, à l'orientation normative des intervenants ?

[114]

L'origine des changements: innovations, adaptations, transformations

D'où proviennent les changements qui viennent d'être décrits ? À qui les attribuer ? Quel est le rôle respectif des citoyens et des professionnels dans la réalisation des différents types de changements ?

On a pu constater que les innovations sont indépendantes du milieu. Les usagers ont très peu de prise sur la pratique professionnelle, qui est principalement déterminée par l'orientation normative des employés de chaque secteur, surtout les professionnels. De plus, même si plusieurs médecins adoptent une attitude favorable à l'ensemble des inno-

⁹⁹ Ces institutions tendent à provoquer et à maintenir un état de dépendance de la part de la clientèle. À ce sujet, voir Illich (1975) pour le secteur de la santé. De façon plus générale, voir McKnight (1977) et Stanton (1970).

vations, la pression pour l'innovation vient surtout, dans le secteur de la santé, des infirmières. Mais les médecins conservent le contrôle de l'adoption de l'innovation.

Si l'innovation est presque une chasse gardée des employés (d'abord des professionnels, influencés par les semi-professionnels et parfois par le directeur général), l'adaptation est le type de changement où les usagers jouent, de loin, le rôle le plus important. Elle s'est manifestée surtout par une extension des services à l'ensemble des résidents du territoire et par des mesures facilitant l'accès aux services. Elle a donné lieu aussi à quelques modifications de la pratique ou des autres modalités des services dispensés.

Qu'en est-il des transformations, c'est-à-dire du type de changement le plus important, mais où les résultats concrets sont les moins évidents ? Comment expliquer ce décalage ? On a pu constater que l'opérationnalisation de la prévention primaire et de la prise en charge était contrôlée par des professionnels et que l'application de ce type de changement a constitué le principal objet de conflits entre les représentants des usagers et les employés. C'est en analysant brièvement l'enjeu de ces conflits et les résultats des décisions que nous fournirons un début de réponse à cette question et à celle de l'utilité du rôle des usagers dans ce type d'organisation.

En examinant l'ensemble des revendications et des objets de conflits qui ont pu être observés, au delà des oppositions tenant à des « conflits de personnalité », des malaises de certains directeurs généraux, des malentendus générés par le vocabulaire différent des permanents et des usagers, on voit assez clairement apparaître un enjeu à un premier niveau, assez « banal » dans une organisation, et qui oppose les intérêts objectifs différents des utilisateurs des services et de ceux qui les dispensent : les usagers tendent à exiger des permanents une disponibilité très grande et une accessibilité réelle pour tous les résidents du territoire; les permanents tendent à définir [115] un horaire de travail « normal ¹⁰⁰ » et à opérer une sélection des usagers qui tienne compte de leurs intérêts professionnels, C'est-à-dire de ce qu'ils aiment faire. Ils établissent à cette fin des écrans protecteurs entre eux et les usagers ¹⁰¹. Cela révèle tout simplement qu'il n'y a pas adéquation entre les intérêts des employés concernant leurs conditions de travail, au sens le plus large du terme, et ceux des utilisateurs des services

¹⁰⁰ Il s'agit là d'une tendance car, dans la plupart des CLSC, les permanents n'hésitent pas à travailler le soir lorsque cela s'avère nécessaire.

¹⁰¹ Il existe dans tous les CLSC un important service d'accueil qui n'est pas sans ambiguïté à cet égard.

représentés par les citoyens membres du conseil d'administration. Dans certains CLSC les permanents refusent toutefois de reconnaître la spécificité des intérêts des usagers en tentant de la réduire à une opposition classique patrons-employés, pour le plus grand bénéfice des employés en l'occurrence... Toutefois, la plupart des employés des CLSC reconnaissent pratiquement cette différence en négociant localement une partie de leurs conditions de travail avec le conseil d'administration. Mais dans leur discours, ces différences d'intérêts sont rarement mentionnées; C'est toujours à des différences d'orientation, de valeurs, qu'on fait appel pour expliquer les oppositions entre les citoyens et les permanents. Il s'agit là aussi d'un enjeu important. Quelle est l'orientation dominante respective des deux partenaires ? Du côté des permanents, le CLSC est vu *d'abord* comme un organisme de prévention primaire, d'éducation sanitaire et sociale, qui vise la prise en charge des problèmes par la population, l'action sur les causes de la maladie. Pour atteindre ces objectifs, le CLSC doit être un lieu d'expérimentation de nouvelles techniques, de nouvelles approches d'équipe et multidisciplinaires. De leur côté les citoyens se considèrent *d'abord* responsables de voir à ce que le CLSC soit accessible à tous les résidents du territoire, leur soit disponible, soit adapté à leurs besoins spécifiques et à leurs conditions de vie; ils souhaitent que le CLSC, tout en s'attaquant aux causes des problèmes, se préoccupe aussi d'être disponible, attentif aux problèmes et aux souffrances du milieu, et qu'il les soulage (care) lorsqu'il ne peut pas les guérir (cure).

Si l'on se réfère aux objectifs que le législateur a fixés aux CLSC, on constate la présence des deux orientations : l'article 3 de la loi sur les services sociaux et de santé précise que la réforme vise à améliorer l'état de santé de la population et l'état du milieu social, mais aussi à rendre accessibles au plus grand nombre des services continus et complets et à mieux adapter les services aux besoins en tenant compte de particularités régionales (et, on peut le supposer, locales pour les CLSC). Si les CLSC ont pour mission d'améliorer l'état de santé de la population par la prévention et l'action sur le milieu, ils doivent donc aussi viser à dispenser des services de santé adaptés aux personnes visées, à «humaniser» les services médicaux; S'ils [116] doivent certes s'attaquer aux causes de la maladie, ils ne peuvent pas non plus oublier que, historiquement, le rôle des médecins et des travailleurs sociaux a été assurément de guérir, mais aussi de soulager.

Nous n'avons pas à nous prononcer, dans le cadre de cet ouvrage, sur le bien-fondé de ces deux orientations, qui opposent usagers et employés des CLSC, mais à nous demander à quoi attribuer la faible performance des CLSC en ce qui concerne la mise en

application des projets de changement, particulièrement de type transformation. À cet égard on a pu effectivement constater que la réalisation simultanée de ces deux objectifs peut concrètement, dans le quotidien, poser des problèmes de coordination et d'emploi du temps. La pression qu'exercent les citoyens pour accroître l'accessibilité peut parfois limiter les possibilités d'expérimenter les nouvelles approches sur des groupes plus restreints, prônées par les professionnels. De plus, dans le domaine de la prévention primaire, les professionnels doivent agir sur les comportements des usagers, doivent modifier certaines habitudes, et cela ne va pas de soi. À un premier niveau d'observation, on constate donc que les usagers-citoyens peuvent constituer un facteur négatif dans la mise en application des changements de type «transformation». Mais l'observation de la pratique des CLSC a aussi permis de constater qu'en l'absence des citoyens comme partenaires de l'expérience, les permanents et les professionnels atteignent difficilement leurs objectifs propres. D'abord parce que, privés des citoyens comme partenaires, les permanents réussissent difficilement à recruter une clientèle pour participer aux programmes nouveaux. Ensuite parce que les objectifs de prévention et de prise en charge doivent intégrer, dans leur mise en application, les usagers comme partenaires, d'autant plus que la distance sociale est plus grande entre les permanents et le milieu, c'est-à-dire les utilisateurs potentiels et actuels. Sinon, ces objectifs sont détournés de leur sens ; la pratique ne correspond plus aux objectifs visés; sur le plan organisationnel, la prévention nourrit les tendances bureaucratiques et est utilisée comme mécanisme de protection contre la pression des utilisateurs. Elle tend à devenir une catégorie résiduaire sans contenu spécifique, définie essentiellement par opposition aux services curatifs, et incluant un ensemble d'activités administratives, de réunions de réflexion, etc. La notion de prévention, en plus de désigner des activités précises, permet donc aux permanents de se dégager des pressions de la demande des usagers et d'accroître leur autonomie. Sur le plan culturel et politique, par l'éducation sanitaire, la prévention primaire vise à modifier des comportements aussi personnels que le choix de la nourriture, de la boisson, des heures de sommeil, [117] des loisirs (Knowles, 1977). Elle agit directement sur les valeurs et, sans les usagers comme partenaires dans la démarche, elle devient un instrument d'encadrement, de contrôle et d'imposition de valeurs étrangères au milieu. À l'instar d'ailleurs de la prise en charge, au lieu d'agir sur les causes de la maladie, la prévention occulte, dans ce contexte, une entreprise de « *victim blaming* ¹⁰² ».

¹⁰² Et ceci indépendamment de la volonté des intervenants; ces affirmations sont

En résumé, l'observation des CLSC a permis de constater qu'ils sont le lieu d'application d'innovations intéressantes, sous l'impulsion du personnel qui s'est engagé dans cette expérience. Sans considérer ce type de changement comme négligeable, on doit cependant aussi souligner que le projet de CLSC était plus ambitieux : au delà des innovations, ils visaient à réaliser une nouvelle approche des problèmes de santé, plus humaine, plus adaptée au milieu et s'attaquant, au delà des symptômes, aux causes réelles de la maladie, au moyen notamment d'une approche préventive et d'une intervention sur le milieu. Pour réaliser ces deux objectifs on a pu constater que la présence des usagers comme partenaires dans l'opérationnalisation de la démarche était une condition et empêchait la dégradation de ces objectifs en processus bureaucratique et en mécanisme de protection contre la clientèle.

Interprétation

[Retour à la table des matières](#)

Contrairement aux expériences des cliniques populaires (Godbout et Martin, 1974) qui les ont précédés, les CLSC sont des institutions publiques et, au départ, leur implantation devait s'étendre à l'ensemble du territoire et être un élément essentiel du système de santé québécois. Mais l'analyse des CLSC montre les limites d'une telle expérience, trop différente du reste du système, lequel parvient à neutraliser son impact d'une double manière : d'une part en marginalisant une institution qui, au contraire, se voulait centrale; d'autre part en l'investissant, en reproduisant en son sein les phénomènes de pouvoir qui caractérisent le reste de la société et en désamorçant ainsi ses éléments « dangereux ». On a vu en effet que dès le départ, les médecins ont mené une lutte contre les CLSC, principalement en mettant sur pied et en généralisant à l'ensemble du territoire un réseau de polycliniques privées ¹⁰³ bien intégré aux centres hospitaliers, où se dispense la majorité des soins médicaux de première ligne. Un pour cent des médecins omnipraticiens seulement travaillent dans les CLSC. On a vu aussi que le pou-

étayées dans Divay et Godbout (1979, pp. 207-208).

¹⁰³ Au nombre de 450, réparties inégalement dans l'ensemble du territoire. Concernant cette répartition, la Fédération des omnipraticiens du Québec a refusé de fournir des informations, parce que c'était... « privé » (Fédération des CLSC, 1979).

voir des usagers dans les CLSC est relié à leur statut socio-économique, au pouvoir qu'ils [118] détiennent dans la société. Certes, cela n'a rien d'étonnant; mais le phénomène doit être souligné pour montrer les limites de la capacité de changement d'une telle expérience. Enfin, depuis la création des CLSC, le ministère des Affaires sociales multiplie les actions d'encadrement, de normalisation, d'intégration des CLSC dans le reste du réseau, restreignant d'autant leurs possibilités d'expérimentation d'approches différentes et leur possibilité d'insertion dans le milieu local.

Mais ces facteurs externes n'épuisent pas l'analyse de l'expérience. Certains des phénomènes observés s'expliquent par la rencontre de facteurs internes et externes. Ainsi en est-il de la tendance vers une certaine bureaucratisation, qu'on peut interpréter comme un refuge de la part des professionnels contre les pressions des usagers; mais ce type de refuge est, à son tour, « encouragé » par le ministère des Affaires sociales qui, s'inquiétant du rendement des CLSC, mais ayant peu de prise sur leurs activités réelles, tend à instaurer un système de contrôle bureaucratique.

Enfin, malgré toutes ces limites, en tant qu'expérimentation sociale, cette institution va à l'encontre de tendances importantes dans l'évolution du système de santé, et les difficultés qu'elle rencontre sont riches d'enseignements concernant les conditions pour réaliser certaines transformations, et ceci quel que soit le système à l'intérieur duquel elles se situent. Rappelons à cet égard que la multidisciplinarité, l'approche globale, le travail d'équipe vont à l'encontre de la tendance générale du système de santé à la fragmentation, si souvent dénoncée par les analystes (Navarro, 1978, p. 190). De plus, même si l'on a observé certaines tendances au « *victim blaming* », il existe aussi, parallèlement, des expériences intéressantes d'action sur le milieu et d'action collective. Enfin, les difficultés posées par l'introduction d'un nouvel acteur, l'usager, doté de pouvoirs formels importants, sont également riches d'enseignements. En premier lieu, elles confirment que la participation, lorsqu'aucun pouvoir formel indépendant de l'organisation (ici : le pouvoir légal) n'est accordé aux participants, est un instrument au service de l'organisation. C'est ce que montre la comparaison entre le pouvoir exercé par les usagers au conseil d'administration du CLSC et leur absence de pouvoir dans les autres structures mises sur pied par les permanents, sauf lorsque ces dernières relèvent du conseil d'administration, c'est-à-dire de la structure de représentation et non de la structure opérationnelle. Comme nous l'avons constaté déjà dans les chapitres précédents, les permanents tendent toujours à rattacher la participation à la structure opérationnelle.

[119]

Inversement, lorsqu'ils peuvent s'appuyer sur une source de pouvoir autonome - comme le conseil d'administration des CLSC au moment de notre étude - on constate que la présence des usagers est un apport essentiel et spécifique pour réaliser certains changements et éviter que ces changements se dégradent en processus bureaucratiques, ceci indépendamment de la bonne volonté des autres acteurs. Certes, cet apport varie selon l'origine sociale des usagers, mais l'analyse des CLSC ¹⁰⁴ montre clairement qu'il existe un apport spécifique de l'utilisateur en tant qu'utilisateur, et que ce dernier doit être un partenaire conjointement avec les employés (ou les permanents, ou les producteurs de services) pour réaliser certains changements.

Une telle constatation remet en question les modèles classiques d'autogestion fondés uniquement sur les producteurs de l'organisation et ouvre des perspectives intéressantes dans le domaine de l'expérimentation sociale et de la réflexion sur les relations entre l'univers de la consommation et l'univers de la production.

Même s'ils ont été en partie neutralisés par les limites du système à l'intérieur duquel ils s'insèrent, les CLSC, après dix ans de fonctionnement, constituent encore une expérience à suivre. À travers la rencontre de professionnels de plusieurs secteurs, mais surtout par l'apparition de la représentation directe des intérêts d'une catégorie d'acteurs nouvelle dans l'organisation, les CLSC bousculent les habitudes et dérangent les autres partenaires installés dans la possession tranquille de leurs vérités professionnelles ; ils mettent ainsi en question les rôles traditionnels des acteurs ; dans un premier temps, l'enjeu principal des CLSC, qui conditionne leurs possibilités de dépasser le stade actuel, tient à la capacité des différents professionnels engagés dans l'expérience d'encourager un processus dynamique intégrant les usagers comme partenaires à part entière dans un modèle différent de celui de la participation. En ce sens, pour résumer le défi que posent les CLSC aux permanents à cause de l'introduction de cet acteur étranger à l'univers des producteurs, on peut reprendre la question formulée par Brown et Glen Elgin (1978) dans un contexte différent : « *Can the reformers be reformed ?* ».

Si ce défi est relevé, l'existence d'organismes comme les CLSC est loin d'avoir montré actuellement toutes ses potentialités. Alors que, dans un premier temps, de tels organismes agissent surtout comme révélateurs des différences objectives importantes

¹⁰⁴ Et aussi l'analyse d'autres expériences réalisée dans la même recherche, et non reprise ici.

qui remettent en question des modèles d'organisation comme l'autogestion des producteurs, dans un second temps, un tel type de structure permet peut-être la formation d'une alliance des producteurs et des usagers [120] contre le pouvoir technobureaucratique qui prend de plus en plus d'importance dans le secteur de la santé de l'ensemble des pays occidentaux ¹⁰⁵ et qui, d'après Navarro, est lui-même l'instrument de l'extension du « *corporate power* ¹⁰⁶ ». Au delà des différences réelles d'intérêts entre les producteurs et les usagers révélées par l'expérience des CLSC, l'exercice du pouvoir des usagers pourrait alors permettre à ces deux partenaires de reconnaître leurs intérêts communs face à l'extension du pouvoir centralisé. On peut cependant douter que cette expérience soit menée jusqu'au bout à court terme dans le secteur des services de santé, car un renversement aussi important des alliances supposerait que le pouvoir des consommateurs repose sur un mouvement social d'envergure. Or au Québec, comme dans le reste de l'Amérique du Nord (Steinberg, 1977), un tel mouvement des consommateurs est encore particulièrement faible dans le secteur de la santé (Starr, 1978). En attendant, l'analyse de telles expériences laisse entrevoir, à l'instar des maisons de quartier présentées dans le chapitre précédent, les potentialités de l'idée de participation et l'idée d'un renversement toujours possible de son utilisation, non plus par les professionnels, mais par les usagers, si ces derniers détiennent un certain pouvoir. Nous terminons en réfléchissant sur ce thème à propos des organisateurs communautaires dans les CLSC.

Professionnalisme et participation

Dans la réforme des affaires sociales au Québec, les centres locaux de services communautaires (CLSC) visent à permettre une prise en charge des problèmes du territoire par la population elle-même ainsi qu'une nouvelle répartition du pouvoir entre les usagers des services et les professionnels qui les dispensent. Dans cette perspective,

¹⁰⁵ L'analyse de la réforme québécoise de la santé dans cette perspective a été réalisée par Marc Renaud (1976).

¹⁰⁶ « L'invasion du temple de la médecine par le Capital [...] mène à la prolétarianisation de la médecine; les médecins perdent de plus en plus leur autonomie professionnelle et deviennent pour la plupart les administrateurs grassement payés de l'équipe médicale, et les sous-ordres d'une autorité supérieure : les gestionnaires du Capital et de son organe, l'État » (Navarro, 1978, p. 89).

l'opérationnalisation du concept de prise en charge a, dans de nombreux cas, été confiée à des organisateurs communautaires dont l'une des fonctions est de favoriser cette prise en charge par les usagers, c'est-à-dire d'instaurer de nouveaux rapports de pouvoir.

L'expérience de ces nouveaux professionnels issus de l'animation sociale permet à nouveau de montrer que pour que la notion de prise en charge devienne une réalité, il est indispensable que l'utilisateur ait du pouvoir. Sinon le processus de prise en charge aboutit au bénévolat, c'est-à-dire à un résultat inverse de celui qu'on s'était fixé : le bénévolat, c'est l'utilisateur au service des employés.

Or, les CLSC ne veulent pas accorder de pouvoir aux usagers, malgré leurs déclarations d'intentions (il y a de très rares exceptions). La principale raison invoquée, c'est que les usagers ne sont [121] pas prêts encore à exercer leur pouvoir; qu'ils sont aliénés, qu'ils ne connaissent pas leurs vrais besoins; qu'ils sont conservateurs, qu'ils ne veulent que des services curatifs, qu'ils s'opposent aux changements, aux approches nouvelles, préventives, multidisciplinaires et décroisées, etc. Pratiquement, on veut bien les faire « participer » à une expérience professionnelle, mais on s'oppose au partage du contrôle. De sorte que les CLSC sont d'abord et avant tout une expérience professionnelle, et bien peu une expérience populaire. Le jour où le peuple sera prêt, on lui accordera du pouvoir...

Ainsi, certains organisateurs communautaires, dans les CLSC, réclament une autonomie complète par rapport à l'ensemble des structures, par rapport au conseil d'administration, par rapport au directeur général et aux différents comités qui existent. Pour justifier cette autonomie, on invoque la nécessité de laisser définir son action par les groupes populaires, de mieux être en relation directe avec les besoins du quartier, d'être branché directement sur eux. Ceci exigerait une souplesse que seule une autonomie complète des professionnels vis-à-vis du CLSC permettrait. Mais quels groupes et quels professionnels sont le plus portés à réclamer une telle autonomie ? Quel module ? Dans quel type de CLSC ? Ceux qui la demandent sont-ils, comme on devrait s'y attendre logiquement, les individus, les professionnels, les modules des CLSC les plus enracinés dans le milieu, des CLSC qui émanent des groupes populaires et sont liés aux citoyens et à leurs besoins à un point tel qu'ils sont devenus sensibles, transparents à leurs intérêts et besoins collectifs, de sorte que le fait de passer par la structure du conseil d'administration du CLSC constituerait une mécanique et un détour bien longs et inutiles et, éventuellement nuisibles à l'efficacité de leur action ? On a constaté, au contraire, que

cette exigence est posée surtout dans les CLSC les moins enracinés et, à l'intérieur de ces CLSC, par les individus et les modules d'organisation communautaire les moins inscrits dans le milieu. Déjà, le fait que ce soit les organisateurs communautaires n'est pas sans signification dans une analyse organisationnelle, car de tous les professionnels d'un CLSC, ce sont ceux dont précisément la pratique professionnelle est la moins bien établie, la moins bien reconnue, et dont l'autonomie ne va pas de soi, contrairement à celle du médecin, qui peut se contenter de pratiquer l'autonomie sans la revendiquer, car elle n'est que très peu menacée par le CLSC. Cela peut déjà constituer une explication organisationnelle sur laquelle nous reviendrons plus loin.

Le fait que ce soit, comme on l'a constaté, les individus et les modules souvent les moins enracinés dans le milieu qui réclament le [122] plus d'autonomie nous incite à chercher une explication qui serait différente des raisons données par les acteurs eux-mêmes pour justifier ce besoin « d'autonomie ».

Nous avançons la raison suivante : ces individus, souvent des militants politiques de gauche, ont comme tradition de refuser la relation dynamique qui s'instaure entre les professionnels et l'usager. Ils refusent d'accorder du pouvoir à ce dernier et d'accepter que c'est en le convainquant qu'on arrivera à lui faire définir ses « véritables besoins ». On refuse l'usager en le décrétant aliéné, en le définissant comme quelqu'un qui ignore ses véritables besoins.

Cela peut être partiellement vrai, et il entre certainement dans la tâche des professionnels d'informer, d'éduquer l'usager sur ses besoins en santé, dans le domaine des médicaments, etc. Mais il demeure aussi vrai que le professionnel a des intérêts objectifs différents de ceux de l'usager, peu importe et quelle que soit son orientation idéologique, et qu'il n'y a rien de plus facile que de camoufler ses intérêts dans des positions idéologiques. De plus, quel que soit le degré « d'ignorance » des usagers de leurs « vrais problèmes », ce n'est ni par des décisions autoritaires, ni par des actions parallèles et camouflées qu'on leur fera connaître leurs vrais besoins et qu'on les transformera. Quand nous affirmons que la structure la plus propice aux changements est celle qui accorde du pouvoir aux usagers, cela ne signifie pas que les usagers ont une capacité de transformation des pratiques qu'ils sont seuls à détenir et qu'ils doivent imposer aux professionnels. Mais cela signifie que c'est de la confrontation entre les besoins des usagers *tels qu'ils les définissent* et les orientations et ressources spécifiques des professionnels que peuvent émerger les changements réels. Cette absence de confrontation rend impossible la réalisation des changements que souhaitent les professionnels; au

mieux ces changements deviennent des objectifs non enracinés dans l'action, ne dépassant pas la discussion idéologique; au pire, ils servent à cacher la promotion des intérêts des professionnels eux-mêmes. Ils se dégradent en mécanismes bureaucratiques de protection des intérêts des employés, contre les clients de l'organisation ¹⁰⁷.

Dire que l'on refuse de jouer le jeu du conseil d'administration d'un CLSC parce que ce ne sont pas de « bon usagers », que ce sont des usagers qui n'ont pas la « bonne ligne », qu'ils ne connaissent pas leurs « vrais besoins », c'est dire que l'on n'acceptera cette confrontation que lorsque les gens penseront comme nous, c'est-à-dire refuser la confrontation; c'est pourquoi l'on préfère choisir « ses » groupes populaires, sans que ces derniers aient aucun contrôle formel sur l'action qu'on a.

[123]

Enfin, dire que le conseil d'administration n'accorde pas vraiment de pouvoir aux usagers parce que ces derniers sont minoritaires au conseil, c'est faux, tout simplement; car les usagers, au moment de l'étude, sont majoritaires dans le fonctionnement pratique du conseil d'administration tel qu'on a pu l'observer: les médecins et autres professionnels n'ont souvent même pas de représentant au conseil d'administration; les représentants des groupes socio-économiques sont souvent choisis et acceptés par les cinq élus et nommés ensuite par le ministère des Affaires sociales. Les professionnels de l'organisation communautaire ne se battent d'ailleurs plus très fort pour que le conseil d'administration soit composé en majorité d'usagers. Ils préfèrent de beaucoup lutter pour leur autonomie vis-à-vis du conseil d'administration et du reste du CLSC en vue de mieux définir, dans le calme, la sérénité et la sécurité de leur orientation idéologique et professionnelle, les intérêts authentiques des travailleurs. Ils « se laisseront définir par les groupes autonomes et les intérêts qu'ils défendent (21) », mais sans accorder à ces groupes le moindre pouvoir sur eux, sans avoir de comptes à leur rendre de façon formelle, sans leur accorder aucun droit sur leur travail, dont ils demeurent les « propriétaires exclusifs ¹⁰⁸ ».

En d'autres mots, en tant que propriétaires absolus de leur « travail, de son organisation et de son produit ¹⁰⁹ », ils « loueront » leur travail aux groupes populaires à la journée, sans bail, gardant le droit de le leur retirer quand bon leur semblera, car s'ils

¹⁰⁷ Tiré d'un texte d'organismes communautaires.

¹⁰⁸ Tiré d'un texte d'organismes communautaires.

¹⁰⁹ Tiré d'un texte d'organismes communautaires.

veulent bien « se laisser définir par eux », c'est sans aucune contrainte, sans aucun engagement formel qui entrerait en contradiction avec « la souplesse, la rapidité et l'ajustement fonctionnel que leur travail « exige ¹¹⁰ ». On retrouve encore ici cette tendance à substituer aux mécanismes de la participation démocratique formelle une démocratie de contact entièrement contrôlée par les professionnels. Sans être un spécialiste de l'analyse dialectique, j'ai le sentiment d'une contradiction quelque part. Serait-ce faute d'avoir élucidé cette contradiction que, bien souvent, ces individus et ces groupes se retrouvent seuls, sans groupe populaire, « propriétaires exclusifs » d'un travail vacant !...

En fait, le processus de prise en charge, et son corollaire, la déprofessionnalisation, supposent que l'usager exerce un certain pouvoir. Certes, au départ, l'initiative peut bien venir du professionnel, du producteur du service. Le professionnel-producteur, plein de bonnes intentions, s'engage dans une démarche de remise en question de sa pratique. Il vise à démystifier la profession et son rôle social, à supprimer tous les rites, le jargon scientifique, les aspects vestimentaires, bref tout ce qui entoure l'exercice même de la profession et contribue [124] à éloigner le professionnel du client, de l'usager, tout ce qui en fait un mythe. Le professionnel est convaincu au départ, et un peu naïvement, qu'il atteindra ainsi la vérité de sa fonction ; c'est dire qu'il ne se doute pas qu'une telle démarche va remettre en question *l'ensemble* du rôle professionnel et non pas seulement ses aspects mystificateurs ; ou plutôt que les aspects mystificateurs ont souvent été créés pour cacher un vide réel ; c'est dire que la démarche de la prise en charge amène une remise en question globale de la pratique professionnelle et non pas seulement de ses apparences et de ses formes. Si on prend les mots au sérieux, lorsqu'un professionnel affirme orienter son action vers l'élimination de la dépendance à l'égard du professionnel et vers la prise en charge de l'usager, c'est à sa propre élimination que, à la limite, il travaille. On a déjà pu observer ce phénomène dans les maisons de quartier. Lorsque les professionnels-producteurs s'en rendent compte, très peu vont au bout de la démarche fort insécurisante qui consiste à justifier leur existence et leur raison d'être autrement que par tous les mécanismes protecteurs traditionnels. Ils développent alors un nouveau langage-jargon, créent de nouveaux mythes, établissent de nouvelles barrières et reproduisent la relation de dépendance qu'ils voulaient précisément remettre en question. Il survient donc toujours un moment où l'insécurité gagne le professionnel-producteur et c'est alors une étape cruciale où il est nécessaire que les usagers aient du

¹¹⁰ Tiré d'un texte d'organismes communautaires.

pouvoir. Sinon l'expérience s'arrêtera là et on assistera probablement à un retour en arrière. La prise en charge se transformera en bénévolat, c'est-à-dire que le producteur utilisera l'utilisateur pour accomplir des tâches que généralement il n'aime pas faire. Ce bénévolat, c'est la prise en charge sans pouvoir à l'utilisateur, c'est l'issue, c'est l'aboutissement de la démarche de prise en charge réalisée par le professionnel seulement. Ainsi, un directeur général de CLSC nous affirmait qu'il y avait des limites à la prise en charge parce qu'elle pouvait signifier qu'on exploitait les utilisateurs. Il affirmait ne pas vouloir utiliser les utilisateurs «pour remplacer le personnel». Sans le savoir, il exprimait ainsi la menace la plus grande que vivent les professionnels-producteurs dans la démarche de prise en charge et de déprofessionnalisation : que les utilisateurs en arrivent à se demander quelle est l'utilité du professionnel. Sans pouvoir aux utilisateurs, pas de relations dynamiques utilisateurs-producteurs, et de transformations de la pratique; au lieu d'aboutir aux professionnels qui se mettent au service des utilisateurs, on aboutit à l'utilisateur au service du professionnel dans le bénévolat. Si l'utilisateur n'a pas de pouvoir, la prise en charge ne dépassera donc pas le stade du médecin en jeans et du tutoiement ; [125] elle n'ira pas jusqu'à la remise en cause de la fonction du producteur. Le pouvoir des utilisateurs est donc nécessaire même si ces derniers sont conservateurs, même s'ils sont aliénés, même s'ils ne veulent que du « curatif » au départ. Le CLSC existe justement parce que les gens ne sont pas parfaits et il est évident que cette raison invoquée par la plupart des CLSC pour refuser le pouvoir aux utilisateurs est un prétexte. Les utilisateurs sont les seuls à avoir vraiment intérêt à ce que la déprofessionnalisation se produise. S'ils ne s'en rendent pas compte au début, ils le découvriront bien assez vite, probablement trop vite au goût des professionnels et des employés des CLSC.

Pour que ce processus s'engage dans les structures actuelles, il est nécessaire que les permanents des CLSC le veuillent vraiment. Car il existe un autre facteur très important de blocage qui se situe au niveau institutionnel et du manque de pouvoir du CLSC vis-à-vis du ministère des Affaires sociales. En effet, les citoyens d'un quartier reçoivent un CLSC «gratuitement» de la part du gouvernement. Ils savent cependant très pertinemment que s'ils décidaient, dans leur quartier, avec l'argent qu'on donne pour les CLSC, qu'ils préfèrent faire autre chose que d'engager des professionnels de l'organisation communautaire, des travailleurs sociaux professionnels et des médecins, le gouvernement couperait tout simplement les fonds. En ce sens la possibilité pour les utilisateurs de prendre le pouvoir au CLSC et de l'exercer en fonction de leurs orientations, de leurs priorités, de leur mode de fonctionnement, cette possibilité n'est que théorique et cela

constitue un facteur important de blocage du processus de prise en charge au niveau des services, et de blocage du contrôle au niveau de l'organisme. Comme conséquence de cette situation on assiste à une bureaucratisation souvent importante dans plusieurs CLSC. Elle est causée par le contrôle gouvernemental, par le type de financement et de fonctionnement qu'il suscite, par le type de budget qu'il autorise. En tant que projet populaire, le CLSC est donc très handicapé au moment même où il commence à donner des services. C'est ce que montre d'ailleurs très bien l'évolution de tous les CLSC ; ils reposent au départ sur une mobilisation importante des citoyens du quartier, mais dans chaque cas, au moment où est engagé le personnel, on assiste rapidement à une démobilisation des citoyens, qui perdent tout intérêt. Le projet devient alors une expérience professionnelle et administrative, il n'appartient plus aux gens du territoire, qui s'en trouvent dépossédés et n'ont plus qu'à « aller chercher des services ». On en arrive ainsi rapidement à se demander comment faire « participer » les citoyens à un organisme qu'on leur a d'abord enlevé. Et c'est ainsi que les CLSC mettent sur pied des [126] comités d'action, des programmes d'activités, des structures consultatives et de participation souvent vides et n'existant que sur papier, ou alors composés de quelques « citoyens de service ». La fonction réelle principale de ces structures n'est pas de donner le contrôle à l'utilisateur, mais de mettre en place des mécanismes d'insertion des professionnels dans un territoire dont ils sont coupés. La boucle est bouclée, et ce processus illustre éloquentement comment la participation n'est pas d'abord un phénomène de distribution du pouvoir, mais, précisément, une tentative pour substituer à la distribution du pouvoir des mécanismes de « feed-back » permettant aux membres d'une organisation de détenir l'information nécessaire en se dispensant de partager le contrôle. Cette « manoeuvre » réussit rarement, ce qui n'empêche malheureusement pas de telles organisations de se développer et d'accroître leurs ressources consacrées à la connaissance des « vrais besoins » de leur clientèle.

[129]

Deuxième partie :
Les expériences de participation

Chapitre 5

La participation ne s'applique pas qu'aux marginaux : les maires et les permanents syndicaux

[Retour à la table des matières](#)

Jusqu'à présent les expériences de participation présentées s'adressaient à des populations marginales. Que ce soit au BAEQ, dans les comités de citoyens et les organismes populaires et même dans les CLSC, la population cible est souvent géographiquement marginale, exclue du système de production d'une façon ou d'une autre. Ne peut-on pas penser que les conclusions que nous avons tirées tiennent à cette utilisation de l'idée de participation comme mécanisme de réinsertion sociale, de mobilisation de secteurs problèmes de la société ? L'utilisation qui en est faite par les professionnels à leur profit, son rattachement à la structure opérationnelle s'expliquerait ainsi par le déséquilibre existant au départ entre le pouvoir des membres de l'organisation et les participants. Ne constaterait-on pas des résultats différents si ce mécanisme était utilisé dans un autre contexte, où les participants détiennent un pouvoir en dehors de l'expérience de participation, ou le partagent avec les membres de l'organisation qui suscite leur mobili-

sation idéologique, un contexte plus égalitaire en termes de distribution du pouvoir? Ce chapitre examine cette question en présentant la dynamique de la participation dans deux contextes différents, à la fois entre eux et par rapport aux expériences analysées jusqu'à maintenant, puisqu'il s'agit, dans un premier cas, de la participation des maires des municipalités d'une agglomération à la préparation d'un projet de gouvernement [130] métropolitain et, dans un second cas, d'un conflit entre les élus et les employés d'une centrale syndicale, qui a conduit les seconds à faire grève pendant plusieurs mois.

La participation des maires à la formation de la Communauté urbaine de Québec ¹¹¹

Description de l'expérience

[Retour à la table des matières](#)

Quatre ans après la fin des travaux du BAEQ, des hauts fonctionnaires du ministère des Affaires municipales du gouvernement du Québec - dont plusieurs avaient d'ailleurs travaillé au BAEQ - convainquent leur ministre de mettre en marche une expérience de participation, en vue de l'élaboration du projet de loi créant des gouvernements métropolitains pour les agglomérations de Montréal et de Québec (la Communauté urbaine de Montréal et la Communauté urbaine de Québec). Ce projet de participation s'adresse non plus aux citoyens les plus pauvres, les plus dépourvus de pouvoir, ni même aux citoyens « ordinaires » résidant dans les agglomérations concernées, mais aux élus locaux, et en particulier aux maires des différentes municipalités concernées, qui détiennent donc au départ un pouvoir formel important en tant que « premiers magistrats » d'une corporation municipale. Les fonctionnaires souhaitent faire l'expérience pour la future Communauté urbaine de Québec, agglomération d'environ 400 000 habitants, comprenant 38 municipalités ¹¹². La ville centrale, Québec, compte 167 000 habitants; elle est

¹¹¹ Les données présentées sont tirées de Godbout (1971). Elles avaient été recueillies par les participants d'un séminaire de maîtrise à l'Université Laval, Québec.

¹¹² La population des municipalités de banlieue varie de 2 000 à 60 000 habitants, vivant dans des banlieues nouvelles aisées ou dans des agglomérations quasi rurales

la capitale et donc le siège du gouvernement du Québec. De façon significative - on le verra - les fonctionnaires ne mentionnent pas la possibilité d'un processus de participation pour la préparation du projet de loi créant la Communauté urbaine de Montréal, agglomération de deux millions d'habitants environ. Bien plus, pendant que se déroule la participation des maires à Québec, le processus de décision pour la Communauté urbaine de Montréal échappe presque entièrement aux fonctionnaires et se déroule directement à l'échelon ministériel et gouvernemental, c'est-à-dire au niveau politique : c'est une négociation entre le gouvernement québécois et le maire de la ville de Montréal qui détermine le projet de gouvernement métropolitain pour Montréal.

Un dossier portant sur l'agglomération métropolitaine de Québec est préparé par le ministère et servira de document de base à la consultation [131] des maires. Un document du ministère affirme que cette expérience se situe dans le cadre de la participation institutionnelle.

« La participation, c'est la démocratie rationnelle ou rationalisée... La participation implique non seulement l'égalité dans la redistribution du bien-être, mais l'égalité dans la décision et la réalisation du développement ¹¹³ », proclame le document, qui précise que la consultation des maires remplira une double fonction :

Celle de mécanisme transitoire qui permettra de concrétiser plus facilement l'objectif de formation du gouvernement métropolitain et celle de mécanisme de dialogue facilitant les échanges de vues entre les municipalités de la région d'une part et d'autre part, entre la région et le ministère des Affaires municipales ¹¹⁴.

La première réunion, qui rassemble les représentants de 34 municipalités, a lieu en septembre 1968. Le ministre y assiste; il n'a rien de précis à proposer aux maires. Il leur transmet une série d'études générales sur la région métropolitaine et leur propose

et pauvres. La Communauté urbaine de Québec ne comprendra finalement que 27 municipalités.

¹¹³ Ministère des Affaires municipales, Étude sur les communautés urbaines au Québec, introduction générale, Cahier 2, p. 2. Cette définition est une citation d'un texte de Gérald Fortin, universitaire qui a joué un rôle important au début de l'expérience du BAEQ et a été le théoricien des expériences de participation au Québec.

¹¹⁴ Ibid.

d'étudier ces documents au cours des réunions ultérieures, laissant entendre plus ou moins clairement que le projet d'un gouvernement métropolitain sera élaboré en collaboration avec eux. La plupart des participants se montrent d'accord avec la procédure et semblent intéressés par une telle expérience.

De septembre 1968 à juin 1969, sept réunions sont tenues, réunions au cours desquelles, progressivement, les participants deviennent de plus en plus agressifs vis-à-vis du ministère des Affaires municipales. Il importe toutefois de noter qu'aucun des participants ne se prononce catégoriquement contre le principe du gouvernement métropolitain, l'opposition manifestée touchant la procédure elle-même plutôt que le projet de formation d'un gouvernement métropolitain. Ces participants reprochent au ministère d'avoir un projet de loi tout préparé, lui demandent des informations concernant notamment le coût de l'opération ; ils veulent savoir s'ils seront consultés sur le projet, si ce qu'ils affirment aux réunions les engage, etc. Les fonctionnaires du ministère ne réussissent pas à clarifier une situation qui devient de plus en plus ambiguë. Les maires manifestent la crainte de se faire manipuler parce qu'ils perçoivent le fait de continuer à participer à ces réunions comme constituant une caution pour le projet ultérieurement élaboré par le ministère, alors même que cette participation ne leur confère aucun pouvoir formel dans cette élaboration. C'est alors qu'ils préfèrent se dissocier du processus afin [132] de conserver la possibilité de critiquer le projet du ministère. Le maire d'une municipalité de banlieue importante exprime clairement cette crainte en disant :

Personne ici n'est mandaté pour prendre des décisions. Nous ne sommes pas sûrs d'être écoutés. Si vous voulez nous vendre une loi, passez-la d'abord, on la combattrà après. Actuellement, nous perdons notre temps ¹¹⁵.

Au mois de février 1969, le ministre décide brusquement d'interrompre les réunions. Il rencontre les maires, et annonce la rédaction d'un projet par le ministère, projet que les maires pourront ultérieurement critiquer.

C'est la fin de l'expérience de participation mais non pas de l'action des maires, qui se déroule désormais publiquement. Les maires de banlieue se prononcent contre le projet de créer un gouvernement métropolitain. Le ministre ne donne aucune suite à cette prise de position des maires. Quelques mois plus tard, il rend public un avant-projet de loi pour la formation de la Communauté urbaine de Québec, conformément aux souhaits

¹¹⁵ Extrait des procès-verbaux des réunions des maires.

exprimés à la conférence des maires. Les maires de banlieue nomment un comité composé de sept maires, chargé de préparer un mémoire critiquant le projet gouvernemental. Le mémoire du « comité des sept », approuvé par l'ensemble des maires de banlieue, ne s'oppose plus au principe du gouvernement métropolitain, mais critique les modalités du projet gouvernemental.

L'engagement que le ministère demandait aux maires par le processus de participation, il l'obtient donc en publiant un avant-projet de loi et en rendant plus politique le processus. Le ministre apporte quelques modifications au projet, qui tiennent compte partiellement des recommandations du mémoire, et la loi créant la Communauté urbaine de Québec est votée en décembre 1969, en même temps que celle qui crée la Communauté urbaine de Montréal. Cette dernière n'est précédée d'aucune consultation des maires de l'agglomération (deux millions d'habitants) et d'aucune prise de position publique : tout semble s'être décidé lors de négociations avec le maire de la ville de Montréal.

Analyse du processus

Même si les différences avec les autres expériences de participation analysées jusqu'à maintenant sont importantes, il existe plusieurs [133] ressemblances significatives pour notre propos. D'abord ce sont les mêmes promoteurs, c'est-à-dire des membres de la structure opérationnelle (des fonctionnaires, en l'occurrence), dont la conception de la participation est la même que celle qui a guidé le BAEQ. En associant à l'élaboration du projet de loi les acteurs les plus « touchés » par cette transformation institutionnelle, c'est-à-dire les maires des municipalités locales qui seront appelées à faire partie de ce futur gouvernement métropolitain, les fonctionnaires espèrent à la fois améliorer le projet, donc influencer le produit, et neutraliser des adversaires politiques potentiels. Le pouvoir politique des fonctionnaires est cependant très réduit. Ils peuvent difficilement s'engager fermement devant les maires sans l'approbation antérieure détaillée du ministre, ce qui contribue à réduire la relation à un « échange de vues », qui satisfait les maires de moins en moins à mesure que le processus avance. La force et le pouvoir des promoteurs se situent dans le domaine des questions techniques et ils tentent continuellement de ramener le débat à ce niveau.

Quant aux participants, les maires, ils veulent traiter des « problèmes humains » que pose la réforme, de ses conséquences politiques, de ses coûts pour tous les citoyens qu'ils représentent. Leur principal intérêt envers le processus réside dans l'information qu'ils peuvent recueillir pour mieux combattre éventuellement le projet et dans l'influence qu'ils peuvent peut-être exercer sur le contenu du projet par le biais de la participation. Lorsqu'ils se rendent compte que les fonctionnaires ne se compromettent pas dans le processus de consultation, que cette dernière sera limitée à un échange d'opinions, à caractère technique dans le cas des fonctionnaires, ils manifestent leur désaccord et menacent de se retirer.

Si les promoteurs sont les mêmes ici qu'au BAEQ, les participants sont très différents. C'est la différence la plus importante entre les deux expériences, en termes de participation : les maires ne sont pas des citoyens « ordinaires » ou marginaux, dépourvus de pouvoir. Ils possèdent un pouvoir politique local important; ils détiennent plusieurs atouts, plusieurs ressources en dehors du processus de participation.

C'est pour cette raison, à cause de cette « liberté » plus grande qu'ils détiennent, qu'ils se retirent du processus lorsqu'ils constatent qu'on refuse de leur accorder du pouvoir. Le fait de posséder des ressources augmente le prix de leur adhésion, de leur mobilisation, et ils considèrent qu'on ne leur offre pas suffisamment en échange. La mobilisation, qui a été élevée au début, s'est réduite rapidement et a abouti au retrait des participants, « officialisé » par le ministre, qui [134] a interrompu les réunions. Cette mobilisation au niveau opérationnel en vue d'une contribution au travail d'élaboration du projet n'était pas accompagnée de négociations, de prises de décision, d'exercice de pouvoir. Comme au BAEQ, on a maintenu le processus en dehors du pouvoir. Cela caractérise un type de participation déséquilibré, qui s'est révélé instable et a provoqué le retrait permettant de contester le « produit » présenté ultérieurement par le ministre.

Il est intéressant d'observer encore une fois que cette expérience de « participation institutionnelle », qu'on présentait comme nouvelle, est d'un type inférieur au type de participation qui accompagne généralement l'élaboration d'un projet de gouvernement métropolitain en Amérique du Nord. Aux États-Unis, de façon générale, un projet de gouvernement métropolitain doit franchir les étapes suivantes (Godbout, 1971, pp. 201-202):

- un groupe de citoyens demande qu'une commission soit élue pour étudier les problèmes de l'agglomération et proposer une solution à ces problèmes ;

- la commission est élue par les citoyens de l'agglomération ;
- la commission poursuit des études approfondies, remet un volumineux rapport et recommande une charte créant un gouvernement métropolitain ;
- le projet de la commission est soumis à un référendum, où une double majorité de la ville centrale et de la banlieue doit généralement être obtenue ¹¹⁶.

On constate ¹¹⁷ donc, encore une fois, que les nouvelles expériences de participation qu'on présente généralement comme allant au delà de la démocratie représentative sont en fait d'un niveau inférieur au type antérieur de participation qu'on rencontre le plus fréquemment dans ce secteur.

La faible influence que les maires ont pu exercer s'est manifestée ultérieurement, dans la phase publique de contestation du projet gouvernemental, où les maires ont utilisé leurs moyens de pression habituels. Le seul aspect nouveau réside dans la tentative d'impliquer les maires au niveau opérationnel, c'est-à-dire dans l'élaboration même du projet de loi. Cet aspect nouveau n'a cependant pas donné de résultat et a débouché sur des formes plus traditionnelles de relation gouvernants-gouvernés.

L'analyse d'une expérience où, contrairement à ce qui se passait au BAEQ, les participants détenaient du pouvoir au départ, permet de faire ressortir un point important : non seulement le processus de participation n'accorde pas de pouvoirs nouveaux, n'injecte pas de pouvoir, mais il ne reproduit même pas celui que les participants possèdent [135] en dehors du processus de participation. Comme ce pouvoir était à peu près inexistant dans les expériences présentées dans les chapitres précédents, cette différence ne pouvait pas apparaître et on pouvait conclure que la participation reproduisait le pouvoir réel des différents acteurs.

Dans l'expérience de la Communauté urbaine de Québec, cette imperméabilité au pouvoir des participants est causée par le faible pouvoir de ceux qui ont amorcé le processus: les fonctionnaires ne peuvent pas s'engager devant les maires, ils sont forcés de conserver à l'expérience son caractère de discussion à l'intérieur d'un cadre technique, à l'intérieur du champ de compétence des fonctionnaires. Les fonctionnaires mainte-

¹¹⁶ Le plus souvent le projet est rejeté par la population.

¹¹⁷ On pourrait aussi comparer le processus avec d'autres exemples étrangers, comme Stockholm et Londres.

naient le processus au niveau opérationnel ; les maires l'ont fait éclater et l'ont transposé au niveau politique dans une dynamique habituelle de groupe de pression.

Enfin, on confirme que la relation entre le coût de la participation pour les participants et leur liberté, leur pouvoir extérieur est renversée par rapport aux hypothèses. Plus on a de pouvoir, moins on accepte la participation, du moins telle qu'elle s'est déroulée dans les expériences analysées jusqu'à maintenant : sans injection de pouvoir dans le processus, et même sans reporter le pouvoir extérieur. Nous verrons plus loin à quelle condition la participation intègre le pouvoir et quelles conséquences cela entraîne.

Les permanents et les élus dans une centrale syndicale

À propos d'une grève de permanents syndicaux ¹¹⁸

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une centrale syndicale québécoise comprenant environ 220 000 membres, soit 31% des travailleurs syndiqués du Québec. Environ la moitié des membres sont dans le secteur public ou parapublic. En août 1980, la CSN a connu un conflit unique dans l'histoire du syndicalisme : les employés de cette centrale syndicale, eux-mêmes syndiqués, ont déclenché une grève contre la centrale, donc contre les travailleurs syndiqués. Ainsi, pour la première fois, un instrument (la grève) forgé par les syndicats pour lutter contre les patrons est utilisé par les militants permanents syndicaux contre leur propre mouvement. La grève a duré près de trois mois et le conflit perturbe encore le fonctionnement de cette centrale syndicale. Le conflit a posé de façon dramatique le problème du nouveau pouvoir des professionnels. [136] Il soulève aussi la question de la distribution du pouvoir dans les organisations non capitalistes et montre l'aboutissement logique du processus de participation, s'il est contrôlé par les membres de la structure opérationnelle d'une organisation : le remplacement de la démocratie représentative traditionnelle par une sorte de « démocratie de contact », que les permanents de l'organisation contrôlent. Cet exemple illustre que la

¹¹⁸ Version abrégée parue dans *Le Devoir* du 26 août 1980.

dynamique de la participation n'est pas propre au secteur public, mais qu'elle pose un problème important à toutes les organisations non capitalistes.

Comme dans plusieurs conflits de travail, il n'a pas été facile, en se fiant seulement aux mass médias, de connaître l'enjeu réel de ce conflit. C'était les justifications, plutôt que les demandes et les offres précises de chaque partie, qui nous parvenaient par les médias. Mais un article publié dans le quotidien *Le Soleil* (Boulet, 1980) et la réponse ¹¹⁹ de quatorze « dissidents » du syndicat aux allégations présentées par le secrétaire du syndicat dans cet article ont mis en lumière un aspect fondamental de ce conflit. La réaction des dissidents montre bien que la vision du secrétaire du syndicat n'est pas partagée par l'ensemble des permanents. Mais même si elle est minoritaire chez les permanents de la CSN, elle n'en représente pas moins une idéologie très répandue chez les employés-professionnels. Le problème du pouvoir était au coeur de ce conflit. Même si une grève d'un syndicat d'employés d'une centrale comporte des aspects particuliers et même uniques, le problème qu'elle met en évidence se pose de façon similaire dans bon nombre d'organisations non capitalistes : quel degré de pouvoir peuvent exercer les permanents d'une organisation populaire et démocratique par rapport aux représentants élus des membres ? Dans quelle mesure la cogestion et même l'autogestion des employés de telles organisations sont-elles compatibles avec l'exercice du pouvoir démocratique par les individus élus par les membres de l'organisation ? Un tel phénomène remet donc en question les bases mêmes de la légitimité démocratique. En augmentant le pouvoir des employés-professionnels, ne risque-t-on pas en effet d'entraîner les organisations démocratiques vers une bureaucratisation de leurs structures et de leur fonctionnement ? Est-il suffisant d'affirmer - comme le fait le secrétaire du syndicat des permanents dans l'article du *Soleil* - que les élus ne reflètent plus les préoccupations de la base pour justifier que les permanents de l'organisation, « en contact quotidien avec la base », accroissent leur pouvoir ?

Non pas qu'il faille nier l'existence d'un tel problème de difficulté d'expression des volontés des membres au sein des instances décisionnelles de la CSN. Ce phénomène est courant dans les organisations [137] et nous y reviendrons plus loin. Avant cependant de discuter de ce problème réel, il importe de faire un examen critique de ce *qui* est proposé par le secrétaire du syndicat pour régler ce problème. Quelle solution de remplacement propose-t-il, quelles en sont les caractéristiques et les conséquences, dans quel

¹¹⁹ « Le conflit de la CSN vu par quatorze dissidents », *La Presse*, 17 juillet 1980.

contexte cela se situe-t-il ? Tel sera le premier point qui sera abordé; en deuxième lieu, nous nous demanderons pourquoi des militants professionnels syndicaux sont amenés à proposer de telles solutions ; enfin, nous reviendrons en conclusion sur le problème soulevé et proposerons quelques voies de solution qui, au lieu de diminuer la démocratie, tendent à la renforcer.

La légitimité fondée sur le contact quotidien

Constatant des difficultés dans les relations entre les instances représentatives et les membres de l'organisation, le secrétaire du syndicat en conclut qu'il faut diminuer le pouvoir des instances représentatives et augmenter celui des employés de l'organisation, *qui* sont en contact quotidien avec la base. Autrement dit, pour exprimer la volonté des membres, on opte pour un mécanisme de relations informelles avec la base, sans que cette dernière détienne aucun pouvoir direct sur les individus ¹²⁰ qu'elle est censée influencer. Cela signifie qu'à un mécanisme de démocratie représentative où les agents de décision sont élus par les membres, et donc où les membres détiennent un pouvoir formel important, on ajoute un mécanisme où la base n'a aucun pouvoir; et on affirme que cette procédure sera plus fidèle aux volontés de la base. On retrouve là l'essentiel de l'idéologie de la participation telle qu'elle était énoncée par les professionnels du BAEQ, qui rejetaient la représentativité de la structure formelle de l'organisme et préconisaient une structure de participation contrôlée par eux, où les « vrais » besoins de la population seraient exprimés. C'est l'essentiel du raisonnement de tout le mouvement technocratico-professionnel qui existe dans les organisations du secteur public et parapublic actuellement, qui utilise l'idéologie de la participation en l'appliquant aux relations entre les permanents d'une organisation et ses membres. On a vu dans les chapitres précédents que les recherches ¹²¹ sur les organismes décentralisés tels que les CLSC et les comités

¹²⁰ Les permanents syndicaux, dont près de la moitié proviendrait de l'extérieur de la CSN, selon un «vieux militant» (*Le Devoir*, 31 juillet 1980). Le secrétaire du syndicat, cependant, affirme le contraire : « Dans 80% des cas, ils (les permanents) sont issus des syndicats locaux et ont acquis leur combativité dans le milieu» (*Le Soleil*, 5 juillet 1980). Même si ces données ne changent rien au fond du problème discuté ici, elles seraient toutefois nécessaires pour analyser les causes spécifiques de ce conflit, ce que nous ne faisons pas ici.

¹²¹ Voir Divay et Godbout (1979); Godbout et Collin (1977); ACSALF (1980).

d'écoles, ainsi que celles portant sur les organismes populaires et les coopératives, ont montré le même phénomène d'une tendance des employés-professionnels à court-circuiter les instances décisionnelles élues par les utilisateurs de l'organisation, au profit de structures de liaison directe avec les utilisateurs, [138] de mécanismes de consultation prenant diverses formes, mais ayant tous la même caractéristique par rapport aux instances décisionnelles du mécanisme de représentation : elles n'accordent aucun pouvoir formel aux utilisateurs; les employés-professionnels gardent tout le pouvoir de se laisser influencer ou non par les membres. C'est ainsi que le mouvement de participation des usagers, dans la plupart des cas, a renforcé le pouvoir professionnel et technocratique des membres de l'organisation, au lieu de le réduire selon l'intention qui était sienne au début des années soixante.

Mais il y a pire: non seulement ces mécanismes sous-démocratiques de liaison avec le milieu remettent-ils en question le fondement de la démocratie représentative en faveur d'une théorie élitiste et professionnelle de légitimation de la délégation de pouvoir, mais de plus ils n'atteignent pas l'objectif visé : augmenter l'efficacité de l'organisation, sa capacité de changement, etc. En effet, toutes nos observations conduisent à penser le contraire : de tels mécanismes, non seulement n'augmentent pas l'efficacité, mais ils coupent l'organisation de son environnement, de son milieu, l'entraînent dans un cercle vicieux bureaucratique et diminuent sa capacité d'innovation et de changement. À cet égard, on ne pourrait qu'être d'accord avec les « dissidents » qui affirment qu'une « telle ligne de pensée prépare la voie au pouvoir bureaucratique... ». Jusqu'à maintenant, la même constatation a pu être faite partout : lorsqu'un professionnel qui peut, dans certaines conditions, être un agent « objectif » de changement ¹²², tente d'utiliser son pouvoir pour imposer les changements qu'il souhaite aux élus et remettre en question la légitimité de ces derniers au nom des valeurs de changement, il transforme alors, à terme, cette capacité de changement en mécanisme de protection bureaucratique de ses intérêts professionnels et se coupe du milieu qu'il vise à changer. Seule la reconnaissance de la légitimité des élus comme partenaires de l'expérience de changement produit de véritables transformations.

¹²² Sans toutefois jamais en détenir le monopole, comme plusieurs d'entre eux le croient...

Mais comment expliquer que des permanents appartenant à une organisation syndicale comme la CSN en arrivent à proposer une solution aussi élitiste à un problème traditionnel de relations entre les gouvernants et les gouvernés ?

La gauche, l'idéologie technocratique et la théorie marxiste

Je proposerai deux explications, dont la seconde constitue elle-même une explication possible à la première, plus contextuelle.

[139]

En premier lieu, il importe de situer objectivement les permanents syndicaux professionnels : leurs fonctions, leurs positions objectives dans l'organisation du travail les situent dans un groupe social qui exerce de plus en plus de pouvoir actuellement. Ce groupe social propose une idéologie qui le définit comme principal agent de changement de la société. Qu'affirme cette idéologie qui se développe chez les permanents des organisations populaires, concernant la distribution du pouvoir dans une organisation ?

Ultimement, certes, que le pouvoir doit appartenir aux membres de l'organisation, « à la base ». Mais dans toutes les organisations - et c'est la quasi-totalité - dont la taille exige une délégation de pouvoir à des instances plus restreintes et suppose l'engagement d'employés permanents, à qui et par quel mécanisme une telle délégation doit-elle se faire ? En d'autres termes, par qui doit être exercé le pouvoir qui « appartient » à la base ? À cette question, l'idéologie technocratico-professionnelle répond qu'on devrait ajouter - et, pour plusieurs, substituer - à la légitimité fondée sur la représentation par l'élection une autre source de légitimité dans la délégation de pouvoir fondée, elle, sur 1) la compétence et 2) le degré de mobilisation, d'implication dans l'organisation. Explicitons.

La compétence s'applique à la compétence technique, au savoir reconnu, aux diplômes, et au partage d'un certain discours technocratico-professionnel, qui isole et identifie ses utilisateurs. L'analyse de cette dimension de l'idéologie technocratique a déjà été faite à plusieurs reprises. Le phénomène n'est pas nouveau ¹²³.

Si ce premier critère (la compétence) est bien connu et a déjà fait l'objet de nombreuses analyses, le second, qui semble plus anodin, implique un changement aussi fonda-

¹²³ Il a été très étudié depuis 20 ans, autant en France qu'aux États-Unis. Récemment, Howard P. Greenwald (1979) lui a apporté un nouvel éclairage.

mental dans la conception de la délégation de pouvoir et de la démocratie : le pouvoir aux plus mobilisés. Alors que, dans le système de délégation de pouvoir par élection, la mobilisation a pour but de convaincre le plus de membres possible de l'organisation qu'on est le meilleur pour la diriger et pour représenter ses membres, dans ce système, la mobilisation devient un critère direct d'accession au pouvoir, ce qui est entièrement différent. Dans la démocratie représentative, même si l'individu X se mobilise et s'implique beaucoup plus que l'individu Y pour gagner l'élection, si les membres de l'organisation (ou les citoyens) préfèrent Y, ils éliront Y et ce dernier dirigera l'organisation. Au contraire, selon ce nouveau critère, c'est l'implication dans l'organisation qui devient la seule condition (avec la compétence) d'accession à l'exercice du pouvoir. On aboutit ainsi nécessairement, à terme, à accorder le pouvoir aux permanents de l'organisation, qui sont toujours, par définition, [140] les plus impliqués quotidiennement puisque, précisément, c'est leur « job », alors que les élus ne sont là bien souvent qu'à temps partiel et à titre bénévole. C'est ainsi qu'on en arrive à penser que le « contact quotidien » des permanents avec la base constitue un meilleur canal de transmission et de contrôle des volontés de la base que le contrôle démocratique.

On comprend mieux, dans ce contexte, les arguments du secrétaire du syndicat des permanents, et notamment l'expression « crème des militants » pour désigner les permanents (les professionnels, s'entend). Cette expression résume les deux critères qui légitiment l'accroissement de pouvoir de cette catégorie de personnel au sein de la CSN : ce sont les plus compétents; ce sont les plus impliqués quotidiennement dans l'organisation. Mais si on reconnaissait cette nouvelle base de légitimité, comment ces permanents maintiendraient-ils le contact quotidien avec la base, qui justifie précisément, à leurs yeux, l'accroissement de leur pouvoir ? Comment pourront-ils à la fois diriger l'organisation sans avoir été élus par les membres et maintenir un lien quotidien avec eux, exprimer leurs besoins et être sensibles à leur volonté, en l'absence du seul mécanisme formel de contrôle qui existe sur eux, c'est-à-dire l'élection ? L'expérience nous montre que dans de pareilles circonstances, ils créeront des structures de participation consultative, sans pouvoir accordé aux membres, à la base, et que cette organisation se transformera en bureaucratie coupée de ses membres et de son environnement. On voit par là que si le problème des relations entre les dirigeants de la CSN et ses membres existe, ce n'est pas en ajoutant aux institutions représentatives des mécanismes encore moins susceptibles d'être contrôlés par la base qu'on réglera le problème.

Il s'agit là d'une conception élitiste et corporatiste du pouvoir. Mais cela nous ramène au problème de départ : même si, « objectivement », les permanents appartiennent à cette catégorie professionnelle montante qui développe une idéologie technocratique, pourquoi des militants syndicaux permanents, dont la tradition et l'engagement social se situent à l'opposé d'une telle idéologie, adoptent-ils aussi facilement des positions « professionnelles » correspondant à leurs intérêts objectifs au sein de l'organisation ?

Nous en arrivons à un problème fondamental de la gauche qui tient à la faiblesse de la théorie marxiste des organisations. Dans sa conception des relations au sein d'une organisation, la théorie marxiste n'a jamais saisi la contradiction fondamentale qui existe au sein de toute organisation de production, et non pas seulement dans les organisations capitalistes. La théorie marxiste a pensé seulement [141] la contradiction entre le producteur et le propriétaire des moyens de production. Et elle applique ce schéma à toute organisation. Or cela ne constitue qu'une modalité d'organisation du rapport fondamental entre le producteur et l'utilisateur du produit. Le capitaliste propriétaire des moyens de production est intermédiaire entre ces deux partenaires fondamentaux et nécessaires : le producteur et l'utilisateur du produit.

Il existe de plus en plus d'organisations où cet intermédiaire est absent et où les utilisateurs du produit (consommateurs de biens ou utilisateurs de services) et leurs représentants sont mis en relation directe avec les producteurs; cela se produit par exemple lorsque le conseil d'administration est formé de représentants élus par les utilisateurs du produit ou des services dispensés par l'organisation, comme à la CSN. Le modèle théorique marxiste reste silencieux pour rendre compte des relations qui peuvent et doivent s'établir dans un tel cas entre ces partenaires qui, tous les deux, ont des droits et des intérêts objectifs légitimes et aussi objectivement divergents. Une théorie générale des relations dans les organisations devrait rendre compte de cette contradiction fondamentale et rendre compte de la légitimité spécifique de ces deux partenaires et non pas seulement des producteurs. Elle devrait aussi constituer un droit à partir de cette théorie. Une fois supprimé le propriétaire capitaliste, on se retrouve avec le problème de fond, que le marxisme n'a pas pu analyser au XIX^e siècle, parce qu'il a centré son attention sur l'importance réelle de l'exploitation que fait subir aux producteurs cet intermédiaire entre le producteur et le consommateur qu'est le capitaliste, propriétaire privé des moyens de production. Mais nous devons admettre aujourd'hui que cela n'est qu'une forme possible, qui ne s'applique pas à un nombre de plus en plus important

d'organisations dans la société actuelle ; nous devons reconnaître que l'opposition producteur-propriétaire des moyens de production n'était pas « radicale », au sens où elle ne touchait pas à la racine de la contradiction qui existe au sein de toute organisation ayant des employés, contradiction entre les utilisateurs du produit et ceux qui le produisent.

À l'articulation des besoins des utilisateurs du produit (ou des bénéficiaires du service) et des intérêts des producteurs (ou des dispensateurs du service) se situe, dans le système capitaliste, le propriétaire privé des moyens de production. Marx a analysé, décortiqué, démonté la relation qui s'établit entre le producteur et cet intermédiaire, proposant l'élimination de cet intermédiaire, mais sans jamais prendre en compte la nécessaire existence de l'autre partenaire d'une organisation : ceux à qui le produit est destiné. Lorsque, [142] comme Marx le souhaitait, cet intermédiaire n'existe plus et que se trouvent directement confrontés au sein d'une organisation, d'une part les producteurs (ses employés) et d'autre part ses utilisateurs (ou les bénéficiaires du service), de deux choses l'une : ou la pensée marxiste reconnaît cette évidence qu'elle ne peut pas, dans son schéma traditionnel, rendre compte de cette situation, et elle cherche de nouveaux schémas d'analyse; ou alors elle tente de plaquer des schémas correspondant à une forme spécifique d'organisation sur cette situation nouvelle et elle aboutit à des analyses fausses, douloureuses pour les parties en présence et sans solution apparente. C'est la situation qu'a vécue la CSN, et que nous avons déjà eu l'occasion d'analyser à plusieurs reprises dans d'autres types d'organisations.

Dans ce conflit, les deux parties ont voulu plaquer le schéma marxiste d'interprétation des organisations capitalistes à l'analyse de leur propre organisation syndicale. En effet, la partie « confédérale » a elle aussi voulu interpréter ce conflit dans les termes de la pensée syndicale traditionnelle. C'est du moins ce que laisse croire la lettre du président de la CSN aux militants (Rodrigue, 1980), où on lit que l'orientation fondamentale de la centrale « met de l'avant [...] le droit des travailleurs de décider des finalités de la production et de l'organisation du travail ». Or, ce n'est pas en tant que « travailleurs » que les élus de la CSN peuvent légitimement vouloir conserver leurs pouvoirs décisionnels pour tout ce qui ne concerne pas les conditions de travail de leurs employés. Car ces derniers aussi sont des travailleurs; ce sont même des travailleurs à temps complet au service de la CSN et, en ne s'appuyant que sur ce principe, on ne voit pas comment la CSN peut refuser la cogestion à ses employés. La qualité de « travailleurs » n'est donc pas pertinente pour révéler les rôles, les droits et les intérêts respectifs des

parties en présence. En fait, c'est en tant que membres du mouvement ouvrier que constitue la CSN, et en tant que «propriétaires» («le mouvement appartient aux travailleurs affiliés», affirme par ailleurs Rodrigue) de leur mouvement que les membres de la CSN ont élu un exécutif chargé de les représenter, à qui ils ont délégué un pouvoir décisionnel dans plusieurs domaines et à qui ils ont donné, notamment, le pouvoir de mobiliser les ressources nécessaires pour réaliser les objectifs du mouvement, une des ressources importantes étant en l'occurrence l'engagement d'employés permanents. Les employés, syndiqués à la CSN, font aussi partie de ce mouvement. Mais, à ce titre, ils sont des membres parmi d'autres. Par contre, à titre d'employés de l'organisation, ils ont aussi des droits, ils ont aussi des intérêts objectifs divergents des intérêts des bénéficiaires des services, des utilisateurs [143] de leurs services; et ce sont ces droits et ces intérêts, qui concernent principalement la rémunération et les conditions de travail, que leur syndicat est chargé de défendre. Il est donc nécessaire, pour analyser ce conflit, de distinguer entre les utilisateurs des services d'une organisation et ses producteurs, ses employés, et de reconnaître les droits et la légitimité de chacun des partenaires dans une organisation.

La CSN, comme mouvement syndical, pourrait décider de partager le pouvoir avec son syndicat d'employés, pour des raisons idéologiques ou pour d'autres raisons. Mais ce serait alors dans le but de mieux respecter, de mieux prendre en considération les intérêts de ses employés, en tant que producteurs de services, ce serait en tant que «bon patron», et non pas pour être plus sensible aux intérêts de ses membres, qu'elle adopterait une telle politique. L'intérêt de ses membres sera toujours mieux défendu par ses représentants élus que par ses employés, qui ont leurs intérêts propres, différents et spécifiques, et sur lesquels les membres n'exercent qu'un seul contrôle réel : celui qu'ils ont délégué à leur exécutif, à leur conseil confédéral, celui que, précisément, les permanents cherchent à neutraliser...

Ceci dit, la CSN comme employeur peut, comme tout employeur (mais moins, on le suppose, que les employeurs capitalistes...), dans la défense de ses intérêts spécifiques légitimes, être amenée à prendre des décisions arbitraires envers ses employés. C'est pourquoi il est aussi légitime, pour les employés, de négocier un contrat de travail et même de réclamer la cogestion. Légitime, cela ne signifie pas que la CSN doive nécessairement l'accorder. Tout le problème est là : on est en face de deux partenaires ayant des intérêts objectifs légitimes, mais divergents, et le mouvement syndical n'est pas habitué à penser en ces termes; dans le cadre de la négociation capitaliste, l'intérêt du

propriétaire est par définition considéré comme illégitime. Mais il doit être clair que le syndicat des employés agit dans l'intérêt de ses membres à lui et défend légitimement les employés de la CSN. Ce qui est faux et illégitime, et relève de l'idéologie technocratique, c'est de prétendre que les employés de la CSN représenteraient mieux les membres de la centrale que ne le font les élus, à cause de leur contact quotidien et de leur mobilisation, c'est-à-dire au nom de cette « démocratie de contact » qu'on a déjà rencontrée dans les chapitres précédents.

Le mouvement syndical a donc besoin, pour trouver des solutions valables à des conflits comme celui qui a touché la CSN, d'une théorie des organisations non capitalistes et des relations au sein de ces organisations. Sinon il laissera de plus en plus à la droite le monopole de [144] la dénonciation des nouvelles inégalités et des nouveaux privilèges qui ne recourent plus entièrement les catégories traditionnelles de producteur et de propriétaire des moyens de production : de plus en plus de « producteurs » sont des privilégiés, et parfois même des parasites, dans la société actuelle, aussi paradoxal que cela puisse paraître ¹²⁴. Cette théorie n'est pas encore élaborée et ce n'est pas le lieu de le faire ici. Il existe cependant plusieurs pistes actuellement, qui peuvent mener à des solutions pratiques au problème soulevé par le secrétaire du syndicat des permanents.

Quelques solutions possibles

Le problème soulevé par le secrétaire du syndicat des permanents est aussi vieux que les organisations elles-mêmes : il se pose à partir du moment où la démocratie directe n'est plus possible et où apparaît la nécessité de la délégation de pouvoir dans l'organisation. C'est le problème de la distance qui s'établit alors entre les gouvernants et les gouvernés, et éventuellement du fossé qui se creuse entre les instances décisionnelles et les membres de l'organisation, ou « la base », pour utiliser l'expression du secrétaire du syndicat. Ces phénomènes ont été maintes fois analysés, depuis longtemps. Les raisons de cette distance entre gouvernants et gouvernés sont multiples. On peut en mentionner deux : les exigences des tâches de gestion ont tendance à rendre les dirigeants moins

¹²⁴ Qui vit du travail des autres ? La gauche devrait aujourd'hui reprendre cette question qui était au cœur des interrogations de la pensée socialiste.

sensibles aux besoins des membres de l'organisation; elles ont une logique propre qui diminue la sensibilité des élus à la volonté de l'ensemble des membres. Une autre raison souvent invoquée réside dans la nécessité, à mesure que l'organisation croît, d'engager des employés, d'utiliser du personnel permanent, qui tend alors, par sa situation même, à accaparer une partie du pouvoir qui normalement est dévolu aux représentants des membres. Ces deux phénomènes ont souvent été étudiés, et on peut affirmer que des solutions sont expérimentées actuellement. Si la solution proposée par le secrétaire du syndicat des permanents ne peut pas contribuer à améliorer la relation entre les gouvernants et les gouvernés, et ne peut même, par nature, que l'empirer, certaines voies de solution sont expérimentées actuellement.

Concernant la première raison invoquée (les exigences de la gestion), il est intéressant de revenir aux expériences de participation et aux multiples structures qui sont mises sur pied dans ce cadre. On a constaté que lorsque ces structures consultatives relèvent du personnel permanent, elles ne peuvent que diminuer le pouvoir des membres et des utilisateurs de l'organisation. Mais lorsque ces [145] mêmes structures sont reliées aux représentants élus des membres et aux instances décisionnelles de l'organisation, lorsqu'elles sont rattachées par exemple au conseil d'administration, elles peuvent remplir un rôle intéressant et réduire la distance entre les gouvernants et les gouvernés. Elles constituent une innovation institutionnelle qui peut devenir importante, en tant que mécanisme d'expression des besoins (voir Godbout, 1977a). De même qu'au XIX^e siècle, Tocqueville avait considéré que la seule grande découverte en matière d'administration publique avait été « de distinguer, sans les disjoindre » le pouvoir législatif du pouvoir exécutif, on pourrait considérer comme une piste intéressante le fait de distinguer, sans les disjoindre, les mécanismes d'expression de la volonté des membres d'une organisation et les organes de gestion de l'organisation. Ce qu'il faut retenir, c'est que ces mécanismes d'expression des besoins doivent toujours émaner des membres et être rattachés directement à la structure décisionnelle, et non pas passer par les permanents de l'organisation comme le suggère le secrétaire du syndicat à la suite de tous les permanents des organisations analysées dans les chapitres précédents. Dans ce dernier cas, ces structures de consultation court-circuitent les représentants élus en introduisant une source de légitimité parallèle qui accroît le pouvoir des permanents sans augmenter celui des membres de l'organisation, ces derniers ne détenant aucun pouvoir dans de telles structures.

En ce qui concerne le deuxième type de problème (le poids de la structure interne), il existe actuellement une tendance vers l'implication maximale de l'utilisateur du produit comme coproducteur; on redécouvre ainsi une vérité bien connue des militants des organisations ¹²⁵.

Cela ressort de la constatation que, surtout dans le domaine des services, l'utilisateur, le bénéficiaire du service est nécessairement en partie coproducteur (Whitaker, 1980). À partir de cette reconnaissance, il est possible d'accroître le plus possible le rôle de l'utilisateur dans la production du service lui-même et de diminuer d'autant le rôle des professionnels permanents dans l'organisation. Ces expériences se situent dans le cadre de la déprofessionnalisation, qui constitue un mouvement intéressant dans les secteurs de la santé et des services sociaux notamment (Divay et Godbout, 1979 ; Divay, 1979). Cette utilisation maximale est d'autant plus justifiée et nécessaire dans une organisation comme la CSN, qui se définit non seulement comme une organisation dispensatrice de services, mais aussi et d'abord comme un mouvement. Or un mouvement qui a recours de plus en plus à ses employés se transforme rapidement en une organisation [146] de services. À cet égard, la grève aura eu des effets bénéfiques si elle incite les membres de la CSN à trouver eux-mêmes des solutions à leur problème sans nécessairement recourir aux professionnels permanents.

Certes, ces solutions ne sont ni complètes, ni définitives : la distance entre les gouvernants et les gouvernés existera toujours et tendra toujours à se reconstituer. Ces solutions ne sont pas non plus toujours conformes aux intérêts objectifs des permanents de l'organisation en tant qu'employés ¹²⁶, cela va de soi. Elles sont bien différentes de la solution proposée par le secrétaire du syndicat des permanents, qui contribue à diminuer le pouvoir des élus au profit d'une « démocratie de contact » entre la base et les permanents. Toutes les expériences ont démontré jusqu'à maintenant que cette approche servait beaucoup plus à renforcer le pouvoir des permanents qu'à diminuer la distance entre les instances décisionnelles de l'organisation et ses membres.

¹²⁵ Voir par exemple la réplique de Madeleine Parent dans *Le Devoir*, 12 septembre 1980.

¹²⁶ Elles peuvent cependant correspondre à leurs objectifs si leur engagement à la CSN est différent de celui d'un simple employé dans une organisation privée.

Conclusion

[Retour à la table des matières](#)

Afin de progresser dans la solution de ce problème, il existe une condition que ne semblent pas remplir actuellement les deux parties en présence : c'est que chaque partenaire reconnaisse son rôle et ne prétende pas défendre les intérêts de l'autre partie. Cela signifie que les permanents admettent qu'ils ont fait une grève pour défendre leurs intérêts, et non pas, comme l'affirme le secrétaire du syndicat, pour défendre les intérêts de l'ensemble des membres de la CSN. Inversement, cela signifie que les élus reconnaissent que dans cette négociation ils sont les représentants des travailleurs, certes, mais des travailleurs en tant qu'utilisateurs des services dispensés par les permanents; qu'ils sont dans cette négociation, en un sens ¹²⁷, les « patrons » de l'organisation, et non pas les représentants des travailleurs en tant que producteurs, ce qui inclut le personnel permanent et ne permet plus de distinguer les enjeux et les intérêts et les droits propres à chacun des partenaires de la négociation. Pour ce faire, il importe de mettre au point une théorie des organisations non capitalistes.

Un tel renversement des rôles dans un conflit de travail n'était possible que dans un organisme comme la CSN. Possible, mais non pas nécessaire. Pour expliquer pourquoi elle en est arrivée à cette grève unique, il faudrait analyser l'histoire de la CSN depuis sa « laïcisation ». On découvrirait peut-être que cette centrale syndicale, issue des mouvements catholiques, a toujours eu tendance à laisser définir son orientation idéologique par d'autres que ses élus.

¹²⁷ Pas au sens de propriétaires privés des moyens de production, mais au sens de représentants des intérêts de l'autre partenaire de l'organisation : ses « clients ».

[149]

La participation contre la démocratie. (1983)

Troisième partie

Participation et démocratie

[Retour à la table des matières](#)

[151]

La participation va-t-elle plus loin que la démocratie traditionnelle, conformément à ce que les porte-parole de ce mouvement affirment? Telle était la question que nous posions au début de ce livre.

En 1965, au BAEQ, nous répondions d'emblée et avec enthousiasme par l'affirmative. En tant que chercheurs en sociologie et en sciences politiques, nous rêvions de remplacer les vieilles structures issues du Québec traditionnel et d'avant la Révolution tranquille, structures remplies de maires, d'échevins, de députés, de présidents de chambre de commerce, tous aussi conservateurs les uns que les autres... Nous rêvions de remplacer ces institutions occupées par des élites à la « mentalité traditionnelle » (toutes nos recherches ne l'avaient-elles pas abondamment démontré...) par des structures nouvelles issues des forces vives de la nation et nourries par elles. Naturellement nous en faisons partie.

Ce rêve de remplacement ne pouvait cependant pas se réaliser de façon immédiate dans tous les secteurs de la société. Car les élites détenaient le contrôle formel des institutions. Ces jeunes loups des sciences humaines qui ont envahi les secteurs public et parapublic pendant les années soixante étaient des fonctionnaires, des cadres, des experts, des consultants, des professionnels, des technocrates, mais rarement des élus; c'étaient des employés, ne détenant pas le pouvoir institutionnel. C'est pourquoi ils se sont consacrés à mettre sur pied des structures parallèles aux institutions en place, rattachées au niveau opérationnel où eux-mêmes se situaient; cette opération constituait pour plusieurs une étape préalable à l'investissement des lieux institutionnels de pouvoir. Ces structures, dont le BAEQ est l'illustration parfaite, étaient des contre-pouvoirs contrôlés par des membres de ce que Maheu appelle la nouvelle bourgeoisie modernisatrice, faisant ainsi référence aux théories développées sur ce thème en Amérique latine.

De ces lieux sans pouvoir formel, on proposait à la population de participer à l'élaboration de cette nouvelle société et, pourquoi pas, de collaborer au remplacement des élites traditionnelles qui, sans doute, l'avaient exploitée, mais surtout ignoraient les nouveaux [152] modèles de développement et, en un mot, étaient incompetentes. En retour on offrait aux participants un impossible partage du pouvoir. Car le seul pouvoir détenu par les membres de cette nouvelle couche sociale était, à cette époque, impossible à partager avec la population : il résidait dans l'influence fondée sur la rationalité technicienne, nouveau savoir que, par définition, ce groupe était le seul à posséder, qu'il ne pouvait pas partager sans le démystifier, que la « population » ne possédait pas, par définition. On pouvait par contre tenter de convaincre la population de la justesse de cette rationalité moderne. Cette démarche était même nécessaire pour consolider toute influence et acquérir une nécessaire légitimité. Au départ, la participation était donc le nom donné à cette tentative de mobilisation de la population par une couche montante non encore détentrice de positions de pouvoir, ce qui explique en partie pourquoi les institutions traditionnelles étaient dévalorisées par elle et pourquoi on souhaitait « dépasser » la démocratie traditionnelle. C'est aussi ce qui permet de comprendre que, après l'arrivée du Parti Québécois au pouvoir, l'importance de la participation ait continué de diminuer : occupant maintenant les positions de pouvoir des institutions politiques de la démocratie représentative, il ne lui était plus nécessaire de recourir à des structures parallèles comme canal de transmission de l'idéologie et de communication avec la base, avec la clientèle.

Ces structures de participation ont-elles effectivement donné lieu à des expériences de partage du pouvoir qui vont au delà de la démocratie représentative ?

Aujourd'hui, après quinze ans d'observation de ces expériences et de ces nouvelles structures qui ont été mises sur pied dans cet esprit, force est de répondre négativement à la question. La participation ne va pas au delà de la démocratie, du moins en ce qui concerne les *expériences* de participation. Cela ne signifie pas que *l'idée* même de participation est condamnée et que, à l'avenir, les expériences de participation auront toujours le même résultat et rempliront toujours le même rôle de légitimation de nouvelles couches sociales, bureaucratiques, professionnelles et technocratiques. Rappelons-nous l'expérience des maisons de quartier, celle des organismes populaires, celle de certains CLSC au début. À plusieurs reprises les expériences de participation ont fait montre d'un potentiel intéressant, qui ne s'est pas réalisé.

Tels seront les deux volets de la conclusion : les *expériences* de participation ont été essentiellement les instruments de légitimation du pouvoir d'un groupe social; mais *l'idée* de participation demeure très riche en capacité de transformation de la société actuelle.

[153]

Troisième partie :
Les expériences de participation

Chapitre 6

La participation : support à la bureaucratie

Bureaucratie et technocratie ¹²⁸

[Retour à la table des matières](#)

Au sein d'un système de démocratie représentative, et pour en rester au secteur public, la bureaucratie naît, se développe, se nourrit de la distance entre les gouvernants et les gouvernés, entre l'État et les citoyens. La bureaucratie n'est pas l'administration publique, mais bien plutôt le fait que des membres de l'administration publique exercent un pouvoir qui repose sur la connaissance et l'application des règles de fonctionnement créées par eux et qu'ils sont seuls à contrôler, que de la sorte ils imposent des décisions qui, du point de vue de leur clientèle, sont arbitraires. Quant à la technocratie, c'est aussi l'exercice d'un pouvoir, qui repose cette fois sur une connaissance d'expert dans un domaine, et non pas sur la connaissance des règles de fonctionnement de l'organisation. Dans le cas de la technocratie, la source du pouvoir est donc en partie extérieure à

¹²⁸ Certaines parties de ce chapitre ont fait l'objet d'une communication au colloque annuel de l'Association canadienne des sociologues et anthropologues de langue française, Ottawa, 8 mai 1978.

l'organisation, à l'administration. Dans les deux cas c'est l'exercice d'un pouvoir « illégitime » par l'administration publique. C'est le fait, pour un appareil mandaté pour l'exécution, d'exercer un pouvoir politique en se basant sur les connaissances des règles internes du système ou sur les connaissances techniques dans un domaine.

L'appareil administratif déborde ainsi son champ légitime. Cet empiétement est le résultat d'un ensemble de facteurs d'ordre socio-économique et politique qui ne peuvent pas être analysés ici. Mentionnons [154] seulement que cette emprise croissante n'est pas un phénomène inévitable. C'est dire que je ne partage pas la théorie déterministe d'un développement nécessaire de la bureaucratie et de la technocratie qui serait lié à la société moderne, complexe, exigeant une super-compétence pour être dirigée. Les codes des sorciers, dans la société traditionnelle, sont aussi difficiles à interpréter que l'analyse coûts-bénéfices, le PPBS, la méthode des scénarios, et autres techniques organisationnelles qui sont des instruments, certes utiles, mais dont l'enjeu principal est le contrôle de l'information pour l'exercice du pouvoir par certains acteurs dans une organisation. Ce n'est pas une nécessité du système, mais un résultat de l'absence de démocratie, d'un choix de la société.

Il ne faut pas pour autant nier l'importance de l'intelligence, de l'expérience, de la connaissance, du « know-how » dans la pratique de la prise de décision. Mais cela ne signifie pas qu'un appareil d'exécution, reposant sur certaines connaissances du système, doit nécessairement déborder son mandat. Je sais que certaines réformes sont impossibles sans compétence administrative et sans capacité technique, que cette compétence est variable selon les sociétés, qu'il faut avoir les moyens de sa politique comme on dit. Mais précisément, les moyens peuvent demeurer des moyens; il s'agit là d'un choix de la société et de ses membres ¹²⁹. Qu'un État se dote d'une fonction publique compétente ne constitue donc pas un problème en soi. Cette évolution peut même accroître les possibilités d'action d'une instance politique sur son environnement; elle permet, par exemple,

¹²⁹ Je ne parle évidemment pas d'un choix explicite et conscient des membres de la société, mais de l'ensemble des décisions et des processus socio-politiques qui aboutissent à ce résultat. Ce point est, bien sûr, fondamental. Il sera développé dans un ouvrage ultérieur, dont un des chapitres aura pour thème la complexité des sociétés actuelles. Concernant la compétence nécessaire et l'efficacité des grandes organisations, je renvoie le lecteur à l'ouvrage maintenant classique de Schumacher: *Small Is Beautiful*. Quant à la liberté vis-à-vis des formes organisationnelles et à leur caractère déterministe, voir Crozier et Friedberg (1977) : cet ouvrage constitue le travail le plus pertinent et le plus riche sur ce thème.

de procéder à des nationalisations réussies, d'adopter des mesures complexes et nécessaires. On ne peut que se réjouir de constater que les représentants élus disposent d'un appareil administratif adapté à la société actuelle et à son environnement. Son existence rend le pouvoir technocratique possible, mais non nécessaire. Au Québec, en l'absence d'étude spécifique sur le sujet, rien n'indique que cette administration publique dispose d'un pouvoir technocratique excessif. À cet égard, on peut souligner que, jusqu'à maintenant, toutes les réformes d'envergure réalisées par le gouvernement québécois ont été conduites par les instances politiques, dont la prépondérance était symbolisée par la présence d'hommes politiques importants ¹³⁰ ; et inversement, alors que, dans un ministère comme celui des Affaires municipales, existaient depuis plusieurs années des équipes de fonctionnaires aussi compétentes et « réformistes » qu'aux ministères de l'Éducation, des Richesses naturelles et des Affaires sociales, les forces politiques ont empêché toute réforme importante de se réaliser dans ce secteur jusqu'à maintenant ¹³¹. L'importance du niveau [155] politique apparaît aussi dans le phénomène du passage de plusieurs hauts fonctionnaires ou experts gouvernementaux à la vie politique. Si on définit le pouvoir technocratique comme correspondant à des caractéristiques propres à certains individus, les conclusions sont inversées : le passage des hauts fonctionnaires à la vie politique partisane est alors interprété comme une « technocratisation » de la politique. Mais notre définition du pouvoir technocratique étant structurelle plutôt qu'individuelle, ce phénomène signifie plutôt que l'instance politique demeure prépondérante dans la prise de décision puisque les individus possédant une volonté de réforme importante considèrent l'accession aux postes de commande politiques et le passage par l'élection comme une condition nécessaire à la réalisation de leur projet ¹³².

Bref, les tendances vers une société dominée par les structures intermédiaires technocratiques et bureaucratiques, sans être inexistantes au Québec, ne sont ni généralisées, ni nécessaires. Comment éviter une telle évolution, un tel transfert progressif du pouvoir politique - encore détenu par les élus - à la structure techno-professionnelle ? On a vu que le mouvement prônant la participation se présentait justement comme un

¹³⁰ Réforme de l'éducation, réforme de la santé et des affaires sociales, nationalisation de l'électricité, etc.

¹³¹ La loi 125 modifiera-t-elle ce jugement ? On peut en douter.

¹³² Cela n'épuise pas l'analyse du phénomène. Que le recrutement du personnel politique important se fasse parmi les fonctionnaires plutôt que, par exemple, chez les avocats de pratique privée est un phénomène important qui modifie les relations entre les élus et l'appareil administratif.

instrument pour lutter contre ces tendances à l'accaparement du pouvoir par la bureaucratie. Or, nos observations ont conduit à une conclusion différente. Rappelons d'abord les principales constatations qui se dégagent des chapitres précédents à ce sujet.

La participation : un « échange »

La participation ne vient pas des participants

[Retour à la table des matières](#)

Contrairement à l'affirmation de plusieurs analystes, rapportée dans le chapitre premier, la participation n'a pas pour origine une « demande » de la base, des éventuels participants, mais plutôt une « offre » de la part de l'organisation. C'est un mouvement de l'organisation vers sa clientèle, des gouvernants vers les gouvernés, et non pas l'inverse. On ne peut pas en faire une loi universelle. Ainsi, certains comités de citoyens ont commencé leur action en demandant de participer aux décisions qui touchaient leur quartier. Mais qu'on considère l'expérience de participation au BAEQ, celle des maires de l'agglomération de Québec ou celle des maisons de quartier, il s'agit toujours au départ d'un besoin de l'organisation qui sollicite la participation. Sans être universelle, cette constatation est générale et [156] caractéristique du phénomène de participation. D'ailleurs elle s'applique à des domaines aussi étrangers à, ceux qui ont été analysés ici que l'activité artistique et la relation entre l'oeuvre d'art et le spectateur. Ainsi, l'important mouvement qui, en peinture, a visé la « participation active » du spectateur était soutenu, souhaité et voulu par... les artistes et non les spectateurs. Des surréalistes aux situationnistes promoteurs des « happenings », ce sont toujours les artistes qui voulaient remettre en question la relation entre le créateur, l'oeuvre (ce que nous avons appelé le produit) et le spectateur (l'utilisateur de l'oeuvre). Ce sont les producteurs qui voulaient impliquer le spectateur, au risque de se remettre en question eux-mêmes dans cette démarche. « Moins cette distance (entre le spectateur et l'oeuvre d'art) est grande, plus augmente l'intérêt pour l'oeuvre et diminue l'importance de la personnalité

de celui qui l'a faite », affirmaient les artistes du Groupe de recherche en arts visuels de Paris, à la troisième Biennale de Paris, en 1962 ¹³³.

Diminuer la distance entre une unité de production - que ce soit un individu artiste, une organisation chargée de préparer un plan de développement régional ou de dispenser des services, etc. - et sa clientèle : tel est le point de départ, tel est le moteur de la plupart des expériences de participation. La participation est la solution proposée par l'organisation pour diminuer la distance entre elle et sa clientèle. Cette dernière recourt généralement à d'autres types de solutions pour faire face aux mêmes problèmes, comme on le verra plus loin.

La participation n'est pas un cadeau

La participation constitue, de la part de l'organisation, une demande de mobilisation en sa faveur, demande faite aux usagers, aux personnes touchées par son action, aux bénéficiaires de ses services. Cette demande de collaboration peut même aller jusqu'à faire remplir des tâches précises aux participants. On a pu observer cette mobilisation opérationnelle au BAEQ (faire l'inventaire des ressources locales, établir la tranche locale du Plan) et dans certains CLSC. La participation n'est donc pas un cadeau des gouvernants aux gouvernés comme les gouvernants la présentent souvent lorsqu'ils affirment ne pas comprendre pourquoi les citoyens participent aussi peu... La participation-cadeau, c'est le point de vue de l'organisation. Du point de vue des participants elle est exigeante. C'est pourquoi en retour l'organisation accompagne cette demande de mobilisation [157] de l'offre, implicite ou explicite, d'une éventuelle influence sur l'organisation. Elle laisse entendre aux participants qu'ils seront « dans le coup ».

La participation recherche le mode consensuel

Pour l'organisation, la participation est un substitut au mode oppositionnel, aux groupes de pression, à la contestation comme mode de solution des conflits et des divergences d'intérêts entre elle et sa clientèle. Le groupe de pression, la contestation, l'opposi-

¹³³ Cité par Robillard (1982, p. 7).

tion, c'est le type de relation que choisissent les participants de préférence à la participation, qui est le moyen privilégié de l'organisation. D'ailleurs, c'est très souvent l'aboutissement des expériences de participation : après le BAEQ on a assisté à des mouvements de citoyens luttant contre l'application des recommandations du BAEQ (les «opérations dignité»). Plusieurs comités de citoyens se sont transformés en groupes de pression. Quant aux maires de l'agglomération de Québec, ils ont clairement exprimé leur préférence en ce sens lorsqu'ils ont décidé d'interrompre leur participation au comité qu'avaient formé les fonctionnaires du ministère des Affaires municipales. Les participants, considérant qu'ils ne reçoivent pas suffisamment de pouvoir en échange de leur participation, se retirent du processus et deviennent un groupe de pression classique.

Étendue et conditions du pouvoir

Le faible pouvoir des participants

[Retour à la table des matières](#)

En se retirant du mode consensuel pour se situer dans le mode oppositionnel, les usagers détiennent plus de pouvoir sur l'organisation. Car c'est là une autre caractéristique des expériences de participation : le faible pouvoir, autant formel que réel, détenu par les participants et l'influence négligeable qu'ils exercent sur l'organisation par leur présence. D'abord, soulignons que de telles expériences s'adressent le plus souvent à des catégories de population marginales, ayant peu d'accès aux structures de pouvoir dans la société. Mais même lorsque le groupe visé détient un certain pouvoir, par exemple les maires de Québec, on constate qu'il exerce moins d'influence sur l'organisation que lorsqu'il se forme en groupe de pression, c'est-à-dire lorsqu'il utilise une relation plus traditionnelle avec l'organisation qui avait sollicité sa participation (dans ce cas le ministère des [158] Affaires municipales). Ce faible pouvoir va de pair avec une autre caractéristique de l'expérience de participation : elle privilégie les structures consultatives, sans pouvoir formel accordé aux participants, sauf celui de recommander et, parfois, celui de refuser certaines propositions de l'organisation (droit de veto).

La mobilisation comme condition d'accès

La mobilisation des participants en faveur de l'organisation : C'est le gain qu'espère retirer l'organisation à la suite de la mise en place d'un processus de participation. C'est pourquoi on a tendance à faire de la mobilisation une condition d'accès aux structures de pouvoir, un mécanisme de base de sélection de ceux qui peuvent participer. Cela a été constaté dans les CLSC et dans les organismes populaires, surtout là où les animateurs sociaux et les organisateurs communautaires contrôlent le processus. Cette exigence explicite a aussi été relevée dans le discours de certains permanents syndicaux. Il s'agit là d'une différence essentielle entre les mécanismes traditionnels de la démocratie, et la logique de la participation. Cette dernière introduit un déséquilibre entre mobilisation et pouvoir qui occasionne souvent son échec. Le mécanisme classique de la démocratie représentative constitue un meilleur équilibre entre l'implication demandée et le pouvoir accordé, équilibre que les structures typiques des expériences de participation (c'est-à-dire la consultation) n'atteignent pas. La démocratie représentative est un mécanisme qui accorde un maximum de pouvoir aux participants pour un minimum d'implication, et ceci sans compromettre le fonctionnement de l'organisation. Ce maximum de pouvoir pour un minimum d'implication, c'est ce que tous nous rêvons d'avoir quand nous nous impliquons dans une organisation. Lorsqu'on envisage la participation du point de vue des participants, et non de l'organisation (la plupart des études sur la participation ont été commanditées par l'organisation elle-même et adoptaient donc toujours le point de vue de l'organisation), on se rend compte que c'est ce que tout participant cherche; or, le mécanisme démocratique l'accorde et est équilibré à ce point de vue.

À cet égard la participation des usagers se distingue de façon très importante de la participation des travailleurs ou des employés de l'organisation. Car l'utilisateur qui décide de s'impliquer dans une organisation le fait dans le but d'avoir un impact sur le produit : il n'y est en aucune façon obligé. En effet il ne fait pas partie, au départ, de l'organisation, sauf comme consommateur de son produit ou bénéficiaire de ses services. S'il décide donc de s'impliquer, c'est dans le [159] but d'avoir une influence sur le produit, ce qui suppose qu'il détient un certain pouvoir. Au contraire, le travailleur est un employé de l'organisation et est donc contraint d'être dans l'organisation. Au départ, avant toute expérience de participation, l'employé est membre de l'organisation. Il y vit certaines

conditions de travail, subit certains stress, connaît des situations pénibles, etc.; cela rend le problème fondamentalement différent de celui de l'utilisateur qui n'est pas membre de l'organisation.

La participation est rattachée à la structure opérationnelle

Enfin, la caractéristique la plus spécifique de la plupart de ces expériences de participation, caractéristique qui les distingue d'autres expériences que je décrirai plus loin, c'est qu'elles sont toutes rattachées à la structure opérationnelle de l'organisation, c'est-à-dire à sa structure d'exécution, techno-bureaucratique et professionnelle, qui est théoriquement au service de la structure de représentation¹³⁴. Étant rattachées aux employés de l'organisation (ce sont eux qui déclenchent les expériences de participation le plus souvent), elles constituent un détournement par rapport au mouvement de participation décrit dans le premier chapitre : au lieu d'aller au delà de la démocratie de représentation, de lui être complémentaires, de la renforcer par une plus grande mobilisation de plus de citoyens, au lieu d'aller « au delà du vote à tous les quatre ans », ces expériences renforcent au contraire la structure techno-bureaucratique et professionnelle, la structure opérationnelle contre laquelle le mouvement de participation prétendait précisément lutter au départ. Dans leur aboutissement logique ces expériences tendent même à remplacer la structure de représentation (et les mécanismes d'élection des gouvernants par l'ensemble des citoyens ou des membres d'une organisation), par ce nouveau mécanisme de relation de l'organisation avec sa clientèle que constitue la participation, par une sorte de « démocratie de contact », comme nous l'avons désignée en présentant le cas du syndicat des permanents de la CSN. Ce mécanisme est contrôlé par les employés de l'organisation, et non pas par ses représentants élus. Cette nouvelle structure consultative reliée directement à la structure opérationnelle de l'organisation instaure donc un lien direct entre les professionnels (les employés) et les usagers (ou les citoyens), fournissant ainsi aux professionnels une source de légitimité autonome, indépendante de la structure de représentation dont pourtant, théoriquement, ils dépendent, dont ils sont les exécutants. À cause de son rattachement à la structure opérationnelle,

¹³⁴ Ces termes sont définis dans l'introduction.

la participation [160] ne renforce donc pas les structures démocratiques, mais le pouvoir technocratique, en lui fournissant une légitimité pour définir les objectifs mêmes de l'organisation et les besoins de la clientèle. Notamment, la structure de participation rattachée aux employés professionnels d'une organisation fournit une légitimité à la prétention de plus en plus répandue chez les professionnels des organisations de définir les « vrais besoins » de leurs clients, contre les usagers eux-mêmes, qui ignoreraient leurs vrais besoins... La structure de participation fournit une légitimité à cette prétention technocratique et permet de court-circuiter les instances décisionnelles élues par les usagers. Sans cette structure de participation, les représentants élus sont seuls à détenir cette légitimité. Si cette tendance se développait dans la société, on en arriverait à supprimer toute dynamique externe à la structure opérationnelle, à supprimer les droits et les pouvoirs des citoyens en tant que citoyens et, par exemple et à la limite, à remplacer le mécanisme de l'élection au suffrage universel des gouvernants par une sélection sur concours des députés et des ministres en fonction de leur « compétence législative ». Mutatis mutandis, on a constaté l'existence de tels phénomènes dans les expériences de participation. Qu'on songe au modèle implicite où les plus mobilisés et les plus compétents doivent détenir le pouvoir, pour plusieurs permanents de la CSN. Source de légitimité et mécanisme de feedback, la structure de participation permet donc de réaliser pleinement le pouvoir technocratique et professionnel; elle est le complément institutionnel logique d'une société qui serait dominée par ses appareils technocratiques et ses groupes professionnels.

La participation n'est donc pas nécessairement une alternative aux tendances technobureaucratiques existant dans une société. On voit au contraire qu'elle peut en être le support structurel. Il faut toutefois ajouter que la plupart du temps cela ne se réalise pas sans difficulté; d'abord parce que, lorsque la structure de représentation existe et détient le pouvoir formel dans une organisation, elle résiste à cette tentative et parvient à conserver le contrôle. Mais aussi parce que, la plupart du temps, les tentatives de mobilisation échouent rapidement : les citoyens mobilisés, constatant leur absence de pouvoir, se retirent du processus ou contestent et se transforment alors en groupe de pression classique.

*La participation reliée aux élus:
la tendance marginale*

Lorsqu'une expérience de participation est rattachée à la structure opérationnelle de l'organisation, son principal rôle est donc de [161] renforcer la techno-structure. Mais il ne s'agit pas là d'une tendance inhérente au mouvement de participation, qui, on l'a vu dans le premier chapitre, visait au départ à accroître la démocratie « quotidienne », le pouvoir et le rôle des gouvernés dans les décisions courantes. Et certaines expériences, minoritaires et de courte durée, vont dans ce sens originel d'un mouvement de dépassement de la démocratie de représentation, de l'établissement éventuel d'un nouvel équilibre entre les gouvernants et les gouvernés, de la constitution d'un support, non pas à la structure opérationnelle, mais à la dynamique autonome des citoyens et des clients dans une organisation. En fait, lorsque la participation est rattachée à la structure de représentation et non pas à la structure opérationnelle, elle tend alors à renforcer le pouvoir des instances de représentation des citoyens et des usagers. Ainsi, dans un CLSC, les comités consultatifs de citoyens qui ont été créés sont rattachés au conseil d'administration du CLSC et ne peuvent être dissous que par lui. Ce sont des structures d'expression des besoins des usagers, transmis au conseil d'administration, ce qui a pour effet d'augmenter son pouvoir sur la structure opérationnelle du CLSC, c'est-à-dire sur les employés. La participation contribue ainsi à l'existence d'une dynamique autonome différente de celle des professionnels et des employés du CLSC, dynamique qui permet aux intérêts des usagers, objectivement différents de ceux des professionnels et des employés, de s'exprimer et de se confronter avec ceux des employés. Les organismes populaires fournissent aussi des exemples intéressants où la mobilisation, dans le cadre d'une structure de représentation de type coopératif, joue un rôle important pour donner le contrôle de l'organisation aux usagers. Lorsque la participation est rattachée aux représentants élus, sa signification est donc très différente, et ses effets sont opposés à ceux qu'on observe lorsqu'elle est reliée à la structure opérationnelle. Elle constitue alors un canal permettant l'expression des besoins et, à ce titre, elle peut être considérée comme une innovation institutionnelle importante en ce qu'elle distingue, à l'intérieur des instances de représentation, une structure de décision et une structure d'expression des besoins, empêchant que ce soient les membres de la structure opérationnelle qui

définissent les « vrais besoins » des usagers, en leur nom. Tout se passe alors comme si les citoyens élus au conseil d'administration d'une organisation, à cause de leur rôle décisionnel et de gestionnaires, perdaient une partie de leur capacité de représenter et d'exprimer les besoins de la clientèle, rôle qui constitue pourtant la raison pour laquelle ils ont été nommés. Mais leur fonction administrative exerce un effet « désensibilisant » [162] sur leur rôle de représentants des besoins et des demandes de ceux qui les ont élus. C'est alors qu'une structure de participation consultative peut renforcer la fonction représentative des élus et maintenir, tout au long de leur mandat, cette sensibilité aux besoins qui tend à s'émousser au profit de leur rôle de gestionnaire. Les élus peuvent ainsi accroître leur capacité gestionnaire tout en demeurant sensibles aux demandes de la base. Tocqueville affirmait que la seule grande découverte, au XIX^e siècle, en matière d'administration publique, fut de « distinguer, sans les disjoindre, le pouvoir qui doit exécuter de celui qui doit surveiller et prescrire ¹³⁵ ». Ces structures de participation reliées au conseil d'administration, qui distinguent, sans les disjoindre, les fonctions d'expression des besoins de celles d'exercice du pouvoir de gestion, constituent peut-être aussi une innovation institutionnelle importante qui permet de lutter contre les tendances technocratiques des organisations.

Même si la participation telle qu'elle a été observée tend généralement à renforcer le pouvoir des membres de la structure opérationnelle, elle peut donc aussi, à certaines conditions, jouer un rôle différent et plus conforme aux objectifs que le mouvement participationniste s'était fixés. On a vu, avec les maisons de quartier, qu'elle pouvait même remettre en question le rôle des professionnels dans une organisation. Comment peut-on analyser ces potentialités si on les situe dans le cadre plus général de l'évolution des sociétés industrielles actuelles? C'est l'objet du dernier chapitre.

¹³⁵ « Il est assez étrange [...] qu'on ne se fût jamais avisé de distinguer, sans les disjoindre, le pouvoir qui doit exécuter de celui qui doit surveiller et prescrire. Cette idée [...] n'a été trouvée que dans ce siècle (XIX^e siècle). C'est pour ainsi dire la seule grande découverte en matière d'administration publique qui nous soit propre » (Tocqueville, 1967; édition originale, 1856).

[165]

Troisième partie :
Les expériences de participation

Chapitre 7

La participation : vers le pouvoir des usagers

[Retour à la table des matières](#)

Les recherches dont nous rendons compte dans cet ouvrage ont été effectuées dans une perspective d'expérimentation sociale ¹³⁶. Adopter une telle perspective, c'est postuler que les expériences, les organismes, les institutions que nous observons ne font pas que s'intégrer et répondre au reste du système dans lequel ils s'insèrent et sur lequel ils agissent, mais modifient aussi d'une certaine façon ce système et le milieu, et apportent des changements que la recherche a précisément pour but d'identifier et d'analyser. En d'autres mots, dans cette perspective on postule, au départ, que les expériences observées ne seront pas entièrement récupérées par le système, que la « récupération idéologique », « les fonctions latentes », ou « les exigences objectives de la reproduction de la force de travail » n'épuiseront pas l'explication des données recueillies. Sans pour autant négliger ces aspects, dont nous avons rendu compte dans la section précédente, adopter une telle perspective, c'est porter son attention, dans l'observation des faits, sur l'identification des ruptures. C'est pourquoi la notion de changement

¹³⁶ Certaines parties du texte qui suit ont paru en anglais (Godbout, 1981b).

est centrale dans cette démarche. Au delà des changements apparents à effets exclusivement récupérateurs, ils s'agit d'abord de cerner les changements réels et les facteurs d'explication de ces changements. Mais cela n'est pas suffisant pour bien délimiter l'objet de recherche, qui ne s'oppose pas seulement aux « faux changements », mais aussi aux grands bouleversements [166] institutionnels, structurels, politiques, dont le but ultime est toujours de produire des changements réels dans la vie quotidienne. C'est ce dernier type de changements que nous avons cherché précisément à dépister et à identifier. Par exemple, à la suite de transformations importantes dans l'ensemble du système québécois de santé, notre perspective nous a conduit à observer l'institution locale nouvelle la plus rapprochée des besoins de la population et, à l'intérieur même de cette institution, à centrer l'observation sur les modifications concrètes apportées dans les services quotidiennement à la clientèle. Au delà du discours (et notamment de celui des acteurs de l'expérience), c'est donc toujours le niveau de la pratique quotidienne et des modifications de pouvoir et de structures reliées à cette pratique qui est observé, les changements les plus concrets qui sont identifiés.

Dans la section précédente, les dimensions récupératrices de la participation ont été présentées. Maintenant, en situant le phénomène dans une perspective plus large et à plus long terme, nous serons conduit à une réflexion sur les mécanismes et les origines du changement dans les sociétés industrielles (capitalistes ou « bureaucratiques ¹³⁷ ») et notamment sur la dynamique des relations entre la sphère de la production et la sphère de la consommation, et entre l'exploitation économique et la domination politique. C'est dans cette perspective que nous analyserons le potentiel des expériences de participation lorsqu'elles débouchent sur le pouvoir des usagers.

À cet égard, nous avons constaté que dans la plupart des cas la participation renforçait les éléments techno-professionnels et bureaucratiques de l'organisation au lieu de diminuer leur influence, contrairement à l'intention initiale du mouvement de participation des années soixante (Pateman, 1970). Cependant, malgré cette tendance générale, dans certains cas, une nouvelle catégorie d'acteurs apparaît dans l'organisation ¹³⁸. Elle n'est constituée ni des « producteurs » (ou des employés), ni, au sens strict, des citoyens (c'est-à-dire de la structure politique classique), mais de représentants des utili-

¹³⁷ Jean-Marc Pottle (1979), à la suite d'autres auteurs, qualifie ainsi les sociétés industrielles des pays de l'Europe de l'Est.

¹³⁸ Et on a pu identifier certaines conditions structurelles favorables à l'apparition de ce nouvel acteur : voir Godbout (1981a).

sateurs de l'organisation, de ses clients, c'est-à-dire d'individus dont la légitimité du pouvoir repose sur le fait qu'ils utilisent les services dispensés par l'organisation, et dont le pouvoir est collectif et s'exerce au sein des structures de l'organisation, à la différence du « pouvoir » classique du consommateur individuel dans le modèle du marché. Ajoutons cependant que cette légitimité demeure difficile à faire connaître et doit encore actuellement s'appuyer partiellement, pour s'affirmer, sur la légitimité politique du statut de citoyen (Divay et Godbout, 1979, p. 191 et suivantes).

[167]

Donc, lorsque les conditions institutionnelles et structurelles le permettent, un nouvel acteur émerge. Que constate-t-on alors ? Dans les cas où cet acteur exerce effectivement un certain pouvoir - cette situation, quoique rare, a existé de façon provisoire dans les CLSC, les maisons de quartier, etc. - des conflits éclatent au sein de l'organisation entre les producteurs (c'est-à-dire les employés, ceux qui dispensent les services; nous les désignons ainsi par opposition aux consommateurs, aux utilisateurs du produit) et les usagers : conflits entre les « professionnels » et les « citoyens » dans les organismes Populaires, entre les employés et les membres du conseil d'administration dans les centres locaux de services communautaires, entre les parents et les enseignants dans les comités d'école. Ces conflits correspondent à des intérêts objectifs différents - et tous légitimes : ceux des dispensateurs des services (les « producteurs »), et ceux des utilisateurs ou des clients de l'organisation. Nous reviendrons sur ce point important, après avoir fait une autre constatation relative aux changements observés dans l'output de l'organisation, c'est-à-dire dans les services dispensés : dans l'ensemble des organismes analysés, on a pu remarquer que les changements concrets les plus importants se produisent lorsque l'utilisateur est reconnu comme partenaire dans l'expérience et qu'il exerce un pouvoir réel. Dans le cas contraire (en l'absence des usagers), on observe que les projets de changement (et les expériences) les plus radicaux se transforment en structures bureaucratiques et en mécanismes de protection des intérêts professionnels des promoteurs des changements, et cela souvent à leur insu.

Le rappel de ces résultats, mis en relation avec les résultats d'autres expériences similaires réalisées ailleurs, permet d'amorcer la réflexion suivante, qui porte sur la dynamique des sociétés industrielles, sur la place qu'y occupent les conflits de classe et sur l'importance respective de la sphère de la production et de la sphère de la consommation.

Conflits d'intérêts entre producteurs et usagers

[Retour à la table des matières](#)

Une approche fondée sur les classes sociales ne rend pas entièrement compte de ces conflits d'intérêts objectifs existant entre les producteurs d'une organisation et les utilisateurs de son produit (biens et services). Certes, les classes sociales ne sont pas étrangères au phénomène. On a d'ailleurs observé l'influence de la position de classe sous au moins deux formes. D'abord, toutes choses étant égales par ailleurs, le pouvoir des usagers sur l'organisation est plus [168] important s'ils appartiennent à la bourgeoisie ou à la petite-bourgeoisie. De plus, lorsque les employés de l'organisation appartiennent à la même catégorie sociale que les usagers, les conflits d'intérêts, sans disparaître, sont moins accentués, et on arrive plus facilement à un compromis fondé sur des valeurs communes. Mais malgré ces faits on constate que les différences objectives d'intérêts demeurent et sont irréductibles au rapport de classe. Celui-ci n'épuise pas l'explication du conflit, qui repose sur un rapport à un produit (ou service), et non sur le rapport de production lui-même. En effet, contrairement à ce qui se passe dans le rapport de classe, cette contradiction n'oppose pas deux ensembles d'individus ayant des fonctions différentes dans le système de production, mais elle touche tous les individus dans leur rapport au produit de la société, le même individu ayant à la fois un statut de producteur de certains biens et services, et un statut d'utilisateur et de consommateur par rapport à l'ensemble des autres biens et services. Cette différence est fondamentale; car elle signifie qu'une telle contradiction ne peut pas se résoudre historiquement - comme on le croyait pour la lutte des classes - par l'élimination de l'un des acteurs, en l'occurrence le détenteur privé des moyens de production. Cette contradiction-ci est permanente, ou du moins durera aussi longtemps que la division du travail elle-même.

Cette divergence d'intérêts a été traditionnellement occultée dans les sociétés capitalistes par l'opposition entre travailleurs et propriétaires des moyens de production au sein de l'organisation de la production. Mais lorsque, comme dans les expériences décrites plus haut, le conseil d'administration, les « patrons », sont les représentants élus des utilisateurs du produit de l'organisation, cette contradiction est alors révélée

et il n'est plus possible de penser en termes d'élimination de l'un des acteurs pour la résoudre. La catégorie sociale que recouvrent ces acteurs-usagers dépasse les oppositions de classe.

Il s'agit là d'une situation de moins en moins marginale dans les sociétés occidentales. Elle provient, soit - comme dans les exemples présentés plus haut - de l'introduction de la légitimité du pouvoir de l'usager dans les organisations situées dans des secteurs traditionnellement dominés par les professionnels (professionnels de la santé et autres services), soit, inversement, de l'accroissement du pouvoir des employés permanents dans des secteurs antérieurement dominés par la légitimité politique des citoyens élus, comme l'a montré l'analyse du conflit des permanents syndicaux de la CSN. Mais ce n'est pas le seul exemple. Ainsi, en Suède, depuis le 1er juin 1977, une loi a étendu aux employés du secteur public le droit à la « codétermination », [169] avec l'employeur, de toutes les décisions qui touchent les relations entre employeur et employés (Calmfors, 1977). À un moindre degré, mais sur une plus grande échelle, cette loi pose le même type de problème, puisque sont ici confrontés des élus municipaux, qui représentent l'ensemble des citoyens, c'est-à-dire les « usagers » des services municipaux, et les intérêts des employés municipaux, produisant et dispensant ces services.

Le lien entre les producteurs et les consommateurs, entre les intérêts respectifs de ces deux catégories dans une organisation, est remis en question et apparaît plus clairement dans toutes ces expériences de participation et de cogestion, soit parce que l'usager acquiert des droits qui s'opposent aux intérêts objectifs des employés (expériences analysées dans cet ouvrage), soit, inversement, parce que les employés acquièrent des droits nouveaux qui remettent en question les droits traditionnels des citoyens, comme l'illustre l'exemple de cette loi suédoise. Lorsque le conseil d'administration, dans une organisation, n'est plus composé de « capitalistes », mais de représentants élus de ses utilisateurs, on est contraint de reconnaître certains intérêts objectifs aux patrons de l'organisation (les représentants des usagers), ce qui remet en cause le modèle autogestionnaire fondé traditionnellement sur les producteurs.

Le fait d'avoir autant négligé cette opposition objective d'intérêts n'est pas étranger aux difficultés que connaît la pensée marxiste pour rendre compte des problèmes que rencontrent les sociétés industrielles qui, tout en ayant supprimé le mode de production capitaliste, voient apparaître des phénomènes similaires. Une plus grande attention portée à ces oppositions permettrait à tout le moins de dépasser les explications simplistes qui consistent à affirmer que si les sociétés industrielles non capitalistes ont des

problèmes similaires à ceux qui existent dans les sociétés capitalistes, il faut les attribuer aux « aspects capitalistes » de ces formations sociales ¹³⁹.

Certes, ces expériences, sans être négligeables, sont encore peu nombreuses dans l'ensemble du système de production et elles ne doivent pas nous faire oublier les conditions difficiles de la majorité des producteurs et l'extension du taylorisme dans des secteurs de plus en plus étendus de la production ¹⁴⁰. Mais admettons aussi que l'élimination de la propriété privée des moyens de production n'a pas empêché le taylorisme - sous l'impulsion de Lénine lui-même - de se répandre dans les sociétés industrielles non capitalistes ¹⁴¹. De plus, c'est dans les secteurs capitalistes des sociétés capitalistes qu'on commence actuellement à remettre en cause les chaînes de montage, comme on va maintenant le voir.

[170]

Sphère de la consommation et sphère de la production

[Retour à la table des matières](#)

Cela nous conduit en effet à réfléchir sur une seconde constatation faite plus haut et qui a trait au fait que le changement, dans les organisations que nous avons analysées, provenait partiellement de cette nouvelle catégorie d'acteurs (les usagers); à tout le moins leur présence comme partenaires est une condition nécessaire pour réaliser des changements réels importants. C'est dire que les usagers, ou les consommateurs, non

¹³⁹ Poulantzas (1978, notamment p. 26, 55, 133, 230); Castells, cité dans Harloe (1977, p. 23). Heureusement, plusieurs ouvrages récents tels que celui de Piotte (1979) permettent de penser qu'on a maintenant dépassé ce stade d'explication.

¹⁴⁰ Comme l'a si bien montré Braverman (1976).

¹⁴¹ Ce qui implique qu'il faut chercher un autre facteur d'explication de ce phénomène. Braverman (1976), qui reconnaît le fait, se contente d'affirmer (p. 23) que dans les sociétés capitalistes, le facteur explicatif, c'est la propriété privée des moyens de production, alors que dans les sociétés non capitalistes, c'est autre chose. Comme on le verra plus loin, nous émettons l'hypothèse que puisque, dans les deux types de sociétés, le pouvoir est entre les mains d'une autre classe que la classe ouvrière, toutes deux ont besoin d'enlever au travailleur le contrôle de son travail. Au sujet de l'introduction du taylorisme par Lénine, voir l'intéressant ouvrage de Robert Linhart (1976).

seulement interviennent, *à ce titre*, dans la sphère de la production, mais aussi qu'ils en sont un élément dynamique de changement. Ici encore on peut risquer un rapprochement de ces résultats et de ceux d'autres expériences de changement réalisées dans la sphère de la production, qui proviennent de la sphère de la consommation. Par exemple, même si les données actuellement disponibles sont insuffisantes pour interpréter de façon définitive ces expériences, il semble bien que la transformation des chaînes de montage dans des entreprises comme Volvo et Saab aille au delà de la tradition récupératrice des « relations humaines » et de l'« enrichissement des tâches » dans l'organisation du travail, et constitue une première remise en question réelle du système tayloriste d'organisation « scientifique » du travail (O.S.T.).

Ainsi, lorsque le président de Volvo affirme : « Un produit fabriqué par des travailleurs qui trouvent leur travail important sera nécessairement un produit de haute qualité » (Aguren et autres, 1976, p. 5); lorsqu'on apprend que l'une des raisons d'expérimenter cette nouvelle organisation du travail chez Saab est de « bénéficier du très grand savoir-faire des employés » (Norstedt et Aguren, 1973, p. 9); enfin, et surtout, lorsqu'un des résultats connus jusqu'à maintenant de ces expériences est la diminution de la proportion des agents de maîtrise et des cols blancs par rapport à l'organisation antérieure du travail (Aguren et autres, 1976, p. 37), on peut constater que tout cela entre en contradiction profonde avec les principes mêmes du système de Taylor et peut donc constituer un changement radical dans l'organisation industrielle du travail depuis le début du siècle.

Or, d'où proviennent ces changements ? Sur ce point les observateurs sont unanimes ¹⁴² : l'absentéisme, les difficultés de recrutement, le roulement élevé du personnel ont contraint ces entreprises suédoises à remettre en question leur mode de fonctionnement. Qu'est-ce à dire ? Que la première remise en question sérieuse du système de Taylor proviendrait d'une pression des ouvriers en tant que citoyens [171] et consommateurs qui, bénéficiant d'un système de sécurité sociale « avancé », subissant un taux de chômage très faible, préfèrent s'absenter au lieu de travailler sur une chaîne de montage. Même si ce n'est pas de façon active, c'est la sphère de la consommation qui entraîne des modifications importantes dans la sphère de la production.

Ici encore on doit admettre que ces expériences sont marginales et qu'il est difficile d'en préciser l'évolution dans l'état actuel des connaissances. Mais, dans une perspec-

¹⁴² Outre les ouvrages cités, voir Cazemave (1975).

tive d'expérimentation sociale, elle remettent en question à la fois les théories du déterminisme technologique (Galbraith, 1967) et la pensée marxiste sur les relations entre la sphère de la production et la sphère de la consommation. Certes, les analystes marxistes critiquent avec raison la théorie du déterminisme technique ¹⁴³, et ces phénomènes montrent bien que le taylorisme n'était pas techniquement nécessaire ; il était d'abord un moyen d'enlever à l'ouvrier le contrôle de son travail ; il était d'abord un phénomène de pouvoir, comme l'ont montré récemment plusieurs auteurs ¹⁴⁴. Mais ces phénomènes remettent aussi en question le postulat marxiste concernant les rapports entre la sphère de la production et la sphère de la consommation, et en vertu duquel la sphère de la consommation est entièrement déterminée par les exigences objectives de la production, même si c'est en « dernière instance », ou si on parle maintenant d'« adéquations qualitatives aux nécessités de la reproduction élargie de la force de travail » (Preteceille, 1977). Or, l'analyse qui précède fait ressortir, d'une part, que les usagers d'une organisation, en tant qu'usagers, constituent des éléments dynamiques et sont un facteur indispensable de changement dans une organisation de production et, d'autre part, que c'est en tant que consommateurs que les producteurs, les ouvriers exercent des pressions qui modifient l'organisation du travail. De tels faits renvoient dos à dos le déterminisme technique et le postulat tout aussi déterministe des exigences objectives de la reproduction de la force de travail. Ce postulat a assurément déjà eu une grande importance, mais il perd de plus en plus sa valeur heuristique; d'une part, il ne permet pas de distinguer entre les différentes sociétés industrielles; d'autre part, il empêche de saisir les phénomènes nouveaux qui émergent et qui remettent en question cette logique déterministe. Développons quelque peu ces deux points.

- Ce postulat s'applique à toutes les sociétés industrielles. En effet, nombreux sont les analystes qui, comme l'affirme Pahl (1977, p. 56), ont constaté le fait suivant : « En Europe de l'Est et en Union Soviétique, ceux qui gèrent les capitaux industriels ont ap-

¹⁴³ Voir à ce sujet Navarro (1978, p. 181), qui se déclare en désaccord avec les idéologies qui expliquent par l'industrialisation la crise des sociétés capitalistes occidentales. Selon lui, cette crise est « le résultat et la manifestation » d'une crise de légitimation et de l'accumulation du capital.

¹⁴⁴ Coriat (1976), Braverman (1976), Navarro (1978). Même Charles Perrow (1979), dans une communication récente, a fait l'autocritique de son oeuvre antérieure dans cette perspective.

paremment [172] plus de pouvoir que dans les sociétés capitalistes ¹⁴⁵ ». Or, Marx a montré de façon magistrale en quoi la société industrielle capitaliste se distingue des autres types de sociétés qui l'ont précédée. Aujourd'hui, la pensée marxiste commence à entreprendre une réflexion similaire pour rendre compte des ressemblances et des différences entre les sociétés industrielles à régimes politico-économiques différents. Mais l'application de ce postulat à cette comparaison conduit la pensée marxiste à attribuer toute ressemblance entre différentes formations sociales aux « aspects capitalistes » des sociétés non capitalistes, constituant ainsi un facteur important de blocage ¹⁴⁶ de l'analyse en profondeur des sociétés industrielles.

- Ce postulat empêche de saisir l'émergence de phénomènes nouveaux comme ceux qui ont été décrits antérieurement et qui, précisément, tendent à remettre en question le caractère déterminant de la sphère de la production. Ce postulat tend à réduire ces phénomènes nouveaux au niveau de la récupération idéologique. Mais réduire toute la dynamique de l'univers de la consommation à sa « fonction » de reproduction élargie de la force de travail, c'est, paradoxalement, réduire la société capitaliste à ce que les capitalistes voudraient idéalement qu'elle soit. C'est ne pas voir que cette société leur échappe : un peu dans le secteur de la production, mais beaucoup plus chez le citoyen, chez le consommateur, dans la sphère de la consommation, où l'individu refuse le jeu, « subvertit » ce que le capitaliste lui donne pour éventuellement modifier le mode de

¹⁴⁵ À ce sujet, voir aussi Taubman (1973), en particulier les chapitres 5, 6 et 7, et Szelenyi (1977).

¹⁴⁶ C'est encore la faiblesse majeure du dernier ouvrage de Poulantzas (1978); généralement, les « spécificités » qu'il découvre à l'État capitaliste n'existent que par rapport aux sociétés contemporaines non capitalistes. Ainsi, il parle de « séparation capitaliste, tout à fait caractéristique, entre travail manuel et travail intellectuel... » (p. 61); il écrit également : « cet État (capitaliste) présente ceci de particulier qu'il tend à incorporer la science elle-même en organisant son discours » (p. 63). Poulantzas ignorait-il Lyssenko ? Il ne s'agit sûrement pas d'une spécificité par rapport aux sociétés des pays de l'Est, mais par rapport aux sociétés précapitalistes analysées par Marx. Poulantzas affirme encore (p. 60) : « Ainsi que Marx l'a bien montré, il y a une spécificité de cette division (du travail) dans le capitalisme, liée à la dépossession totale du travailleur direct de ses moyens de travail ». Bien sûr, puisque Marx ne connaissait de société industrielle que capitaliste. Or, ce qu'on découvre depuis Marx, c'est que ces supposées spécificités se maintiennent dans les sociétés industrialisées non capitalistes. C'est pour cette raison que l'auteur est réduit à expliquer ces ressemblances par les « aspects capitalistes des sociétés non capitalistes ».

production lui-même, comme on a pu le constater. L'analyse marxiste actuelle commet souvent l'erreur d'attribuer un tel pouvoir, une telle marge de manoeuvre à la bourgeoisie et à ses différentes fractions seulement. Seule cette classe sociale a droit au statut d'acteur historique; seule elle peut défendre ses intérêts objectifs, les autres groupes sociaux étant utilisés par les différentes fractions de la bourgeoisie. À la limite, l'histoire est réduite à des « opérations entre fractions »...

Exploitation économique et domination politique

[Retour à la table des matières](#)

Jusqu'à maintenant nous avons vu que l'introduction de l'utilisateur du produit (biens et services) d'une organisation comme acteur dans les structures décisionnelles de l'organisation révèle une contradiction importante qui a été occultée par le rapport capitaliste de propriété des moyens de production. Dans ces organisations non capitalistes ce nouvel acteur, à titre de gestionnaire de l'organisation, n'a pas un rapport d'exploitation avec ses employés. Comment en effet [173] pourrait-on parler de rapport d'exploitation dans un conflit comme celui des permanents syndicaux (ou des CLSC), impliquant des grévistes dont les salaires et les conditions de travail sont supérieurs à ceux de leurs patrons, les membres de la centrale syndicale dont ils sont les employés ? Cela permet de mettre en évidence une contradiction fondamentale, liée non pas au rapport de production, mais à un type différent de rapport au produit de l'organisation.

L'existence de cette contradiction et de cette dynamique n'élimine pas les rapports de classe; au contraire, elle les insère dans la sphère de la consommation, qui devient le lieu où *toutes les classes et tous les groupes* sont acteurs historiques et où le problème premier est celui de la domination, des rapports de pouvoir et non pas seulement celui des rapports d'exploitation, qui sont limités à l'univers de la production. Autrement dit, une telle perspective ne retranche pas les rapports de classe (dans leurs aspects dynamiques) de la sphère de la consommation en réduisant cette dernière aux nécessités objectives de la reproduction de la force de travail.

L'explication des relations entre exploitation économique et domination politique doit être repensée à la lumière de ces expériences et de ce que nous savons des sociétés

industrielles actuelles non capitalistes. Car l'analyse de la prise du pouvoir et de l'exercice du pouvoir politique par la bourgeoisie - principal objet d'analyse de Marx dans ce secteur - ne posait même pas ce type de problème, qu'on a essayé de résoudre ultérieurement par les théories du « centralisme démocratique » et de « l'avant-garde éclairée » ¹⁴⁷, théories dont nous avons pu constater l'utilisation constante par les professionnels et les militants pour définir, au nom des usagers, les « vrais besoins » des usagers, usurpant ainsi un droit de représentation d'une catégorie sociale dont ils ne font pas partie et qui ne les a pas mandatés pour les représenter. Car ce n'est pas « l'avant-garde éclairée » de la bourgeoisie, provenant d'une classe sociale différente, qui a pris le pouvoir au nom de la bourgeoisie. Ce n'est pas une fraction intellectuelle de l'aristocratie qui a pris le pouvoir au nom de la bourgeoisie... Mais c'est la bourgeoisie elle-même et ses représentants, qu'elle contrôle. Cela fut possible parce que la bourgeoisie s'était déjà constituée en classe minoritaire détenant le pouvoir économique, et cela antérieurement à la prise du pouvoir politique. Dans les sociétés où s'exerce « la dictature du prolétariat » ou dans les organisations qui sont représentatives des masses, non seulement « l'avant-garde éclairée » intellectuelle qui prend le pouvoir n'appartient le plus souvent pas à la classe au nom de laquelle elle prend le pouvoir ¹⁴⁸ et en provient rarement, mais si par hasard elle en provient, le fait de détenir [174] le pouvoir politique la transforme et fait qu'elle n'appartient plus à cette classe. Le bourgeois qui détient le pouvoir politique demeure un bourgeois. Un ouvrier qui devient membre des appareils change son appartenance de classe. Ce phénomène se produit non seulement au niveau de la société politique, mais même sur les lieux de travail, comme le montre l'expérience yougoslave, où des structures autogestionnaires n'empêchent pas le développement du pouvoir technocratique.

Autant l'analyse du fonctionnement des secteurs non capitalistes des sociétés capitalistes que les connaissances que nous avons des sociétés industrielles non capitalistes conduisent à mettre en évidence, au delà de la contradiction capital-travail exacerbée par le mode de production capitaliste, une contradiction gouvernants-gouvernés et une contradiction producteurs-consommateurs. Dans ce dernier cas, contrairement à l'oppo-

¹⁴⁷ Est-ce autre chose qu'une façon élégante et autojustificatrice d'exprimer la « loi d'airain de l'oligarchie », de Michels... ?

¹⁴⁸ La théorie elle-même a été élaborée par des membres de la classe dominante : « Quant à la doctrine socialiste, elle est née des théories [...] élaborées par les représentants instruits des classes possédantes » (Lénine, *Que faire ?*, Pékin, 1974, p. 38).

sition de classe, il s'agit ultimement de deux statuts légitimes pouvant s'appliquer aux mêmes individus. L'apparition et le développement du rôle de l'utilisateur du produit d'une organisation dans les structures mêmes de l'organisation, à titre d'utilisateur et parfois de coproducteur (Divay, 1977), constituent une innovation organisationnelle qui peut contribuer à comprendre cette contradiction et à éviter certaines conséquences négatives d'une organisation centrée sur les seuls producteurs.

L'analyse de ces phénomènes ouvre la voie à de nouvelles perspectives pour comprendre les différents intérêts qui se confrontent au sein des organisations non régies par le marché. Ces confrontations sont reliées aux rapports de classe, mais aussi à d'autres types d'intérêts dont l'étude a été négligée jusqu'à maintenant. L'analyse de la participation, lorsqu'elle débouche sur le pouvoir des usagers, constitue un révélateur de la dynamique des organisations non régies par le marché. Ces organisations, publiques, parapubliques ou sans but lucratif, sont de plus en plus importantes dans la société occidentale.

Citoyens et usagers

[Retour à la table des matières](#)

On peut certes opposer que la participation telle qu'elle a été observée ne débouche pas en fait sur le pouvoir des usagers, que cette analyse serait exacte si les usagers détenaient effectivement du pouvoir, ce qui se produit rarement. Une telle démystification de la participation des usagers n'entraîne-t-elle pas par le fait même une remise en question de la notion d'utilisateur elle-même ? D'autant plus que nous avons pu constater que lorsque les usagers exerçaient certains [175] pouvoirs, ils le faisaient en s'appuyant sur leurs droits en tant que citoyens; à titre de citoyens plus qu'à titre d'utilisateurs. La notion d'utilisateur ne devrait-elle donc pas être remise en question et être considérée comme résultant d'une réduction de la notion de citoyen en fonction des besoins de l'organisation, en fonction des exigences fonctionnelles des membres de l'organisation ? C'est d'ailleurs ce qu'affirme Lesemann (1979) et que nos observations pourraient certes confirmer. Pourquoi donc parler encore de pouvoir des usagers, et non pas simplement de pouvoir des citoyens, s'exerçant parfois dans le rôle d'utilisateur ?

La question est fondamentale. Les deux perspectives restent possibles. À cette première perspective que nous venons de décrire, on peut opposer l'hypothèse que le pouvoir de l'usager, loin d'être une réduction du droit du citoyen, en est une extension à d'autres sphères que celle du territoire, du « politique » au sens traditionnel du terme. Nous terminerons en décrivant brièvement cette perspective.

Certes, on a vu que pour s'affirmer le pouvoir des usagers doit actuellement s'appuyer sur les droits du citoyen. Mais dans une première phase il peut être normal que pour s'affirmer, ce nouveau droit, ou plutôt cette nouvelle extension du droit des citoyens, doive s'appuyer sur les droits acquis antérieurement. On ne peut pas conclure de cette constatation que les jeux sont faits et que ce nouveau droit des usagers n'est qu'une récupération et une tentative de limiter les droits antérieurs des citoyens. Car les droits des citoyens ont subi, au départ, la même situation. En effet, dans la phase initiale de la démocratie représentative actuelle, la notion de citoyen est aussi étroite et récupératrice que celle d'usager peut l'être aujourd'hui. Pourquoi la notion d'usager ne connaîtrait-elle pas alors la même évolution que celle de citoyen? Au départ,

Dans l'interprétation initiale de la démocratie, [...] le peuple titulaire du pouvoir est un peuple de citoyens. Or, le citoyen n'est pas l'individu avec son égoïsme, ses appétits, son aveuglement en face des intérêts de la collectivité. C'est l'homme débarrassé des préjugés de classe et des soucis inhérents à sa condition économique, capable d'opiner sur les choses publiques en faisant abstraction des avantages personnels qu'il peut retirer de la décision [...] être abstrait, intemporel et universel, c'est lui qui est le titulaire des droits dont l'ensemble constitue la liberté d'autonomie [...]. Il est appelé à participer à l'exercice du pouvoir politique parce que l'on attend qu'il se comporte comme un serviteur exclusif de cette liberté [...]. Obsédée par ce peuple dont elle devine la puissance, la pensée bourgeoise tend à conjurer la menace qu'il constitue pour elle en l'enrobant dans l'abstraction [176] d'un concept où s'émousse sa dangereuse réalité. Précautions vaines car, à partir du moment où la démocratie citoyenne devint le régime de droit commun des nations civilisées, les exigences de la liberté se firent plus ambitieuses. [...] Puisqu'il avait conquis par lui sa liberté politique, ne pourrait-il pas en obtenir aussi sa libération à l'égard des contraintes sociales et économiques qui l'oppressent ? Pourquoi prêter sa voix à une allégorie alors qu'elle pourrait servir à faire entendre des revendications concrètes ? Ainsi, au peuple qui n'est souverain que par l'entremise de l'allégorie nationale, va se

substituer un peuple qui entend que sa souveraineté serve à faire valoir sa volonté telle qu'elle se forme dans sa conviction de tous les jours. [...] Au gouvernement des meilleurs, l'évolution de la démocratie a substitué le gouvernement des plus nombreux ¹⁴⁹.

Comment ne pas voir un parallèle entre cette évolution du droit des citoyens qu'on a voulu restreindre et adapter au pouvoir de la classe bourgeoise et ce nouveau droit des usagers qui émerge aujourd'hui, et que l'organisation tente, de la même façon, de restreindre et d'adapter à ses besoins ? De la même manière que les citoyens remettaient en question potentiellement les privilèges et les pouvoirs politiques d'une classe dominante, l'usager remet en question potentiellement et s'oppose fondamentalement au pouvoir de la techno-structure qui tend à dominer la société industrielle actuelle. Le parallélisme peut être poursuivi à l'aide des critiques que l'on fait de cette notion de l'usager, de la récupération à laquelle elle donne lieu, et des expériences de pouvoir des usagers que nous avons analysées. Au discours actuel des professionnels sur les « vrais usagers », correspond en tout point le discours de la pensée du XIX^e siècle sur le « vrai citoyen » : les deux tendent à conjurer la menace en « l'enrobant dans l'abstraction d'un concept ». Et on peut penser que de même que les tentatives récupératrices de la bourgeoisie n'ont pas réussi à empêcher l'utilisation partielle du droit des citoyens par le peuple en fonction de ses intérêts, de la même façon les couches sociales montantes, qui récupèrent le droit des usagers, ne pourront pas, ultimement, empêcher la clientèle des organisations d'utiliser ce nouveau droit dans son intérêt.

La partie n'est pas gagnée. Mais la participation des usagers est un instrument aussi dangereux que le droit des citoyens; le contrôle peut échapper en partie à ceux qui l'ont promue, comme le montrent l'histoire du droit des citoyens et aussi l'analyse des expériences de participation : les maisons de quartier, certains organismes populaires, sont là pour en témoigner. Le pouvoir des usagers succédera-t-il à la participation des citoyens ? Nul ne peut le prédire. Mais l'analyse [177] des expériences de participation montre que s'il s'actualise, le pouvoir des usagers contient la base d'une transformation radicale du fonctionnement des organisations modernes qui sont au cœur de la société actuelle.

¹⁴⁹ *Encyclopedia Universalis*, article démocratie.

[179]

La participation contre la démocratie. (1983)

Auteurs cités

[Retour à la table des matières](#)

ACSALF, *La Transformation du pouvoir au Québec*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1980.

AGUREN, S., R. HANSSON et K.G. CARLSSON, *The Volvo Kalmar Plan: The Impact of New Design on Work Organization*, Stockholm, The Rationalization Council, SAF-LO, 1976.

ALTSHULER, Alan H., *Community Control. The Black Demand for Participation in Large American Cities*, New York, Bobbs-Merrill, 1970.

AMYOT, Michel, « Le phénomène consultatif », dans LANGROD (1972).

ANGERS, Paul et Léon DION, *Participation et planification régionale : l'expérience du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (1963-1968)*, Université Laval, 1971.

ARNSTEIN, Sherry R., « A ladder of citizen participation », *Journal of the American Institute of Planners*, juillet 1968, p. 215-224.

BACHRACH, Peter, *The Theory of Democratic Elitism*, Boston, Little, Brown and Company, 1967.

BEAUCHEMIN, Jean et autres, *Milieu de travail et activités de prescription*, communication présentée à l'Association de santé publique du Québec, octobre 1978.

[180]

BOLLE, P. et autres, *L'Information, l'éducation et la participation des citoyens dans le processus de développement urbain*, Paris, ministère de l'Équipement, 1968.

BOULET, Pierre, « Une grève vraiment pas comme les autres », *Le Soleil*, 5 juillet 1980.

BOURDET, Yvon, *Qu'est-ce qui fait courir les militants ?*, Paris, Stock, 1976.

BRANCIARD, Michel, *Gestion sociale des entreprises*, Paris, Éd. ouvrières, 1975.

BRAVERMAN, Harry, *Travail et capitalisme monopoliste*, Paris, Maspero, 1976.

BRILL, Harry, *Why Organizers Fail. The Story of a Rent Strike*, Berkeley, University of California Press, 1971.

BROWN, E. Richard et Margo GLEN ELGIN, « Health éducation : Can the reformers be reformed ? », *International Journal of Health Services*, vol. 8, no 1, 1978, pp. 3-26.

CALMFORS, Hanz, « Co-influence for local government employees in Sweden », *Planning and Administration*, 2, janvier 1977, p. 62-67.

CASTELLS, Manuel, *La Question urbaine*, Paris, Maspero, 1972.

CAZEMAVE, Philippe, « Les projets et expériences de participation en France et en Suède », *Économie et sociétés*, Cahiers de l'ISMEA, série A-B, no 9, tome 9, nos xi-xii, novembre-décembre 1975.

COLE, Richard L., *Citizen Participation and the Urban Policy Process*, Toronto, D.C. Heath and Co., 1974, 172 p.

COTTERANT, J.-M., *Gouvernants et gouvernés*, Paris, PUF, 1973.

CORIAT, Benjamin, *Science, technique et capital*, Paris, Seuil, 1976.

CRICHTON, Anne, « Health care. The last decade and the nex », *Perception*, vol. 1, no 2, septembre-octobre 1978, p. 11-14.

CROZIER, Michel, *Où va l'administration française ?*, Paris, Les Éditions d'organisation, 1974.

CROZIER, Michel, *La Société bloquée*, Paris, Seuil, 1970.

CROZIER, Michel et Erhard FRIEDBERG, *L'Acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977, 437 p.

[181]

CUNNINGHAM, James V., « Citizen participation in public affairs », *Public Administration Review*, XXII, octobre 1972, numéro spécial.

DAHL, Robert A., *Modern Political Analysis*, New York, Prentice Hall, 1963.

DAVIES, J.C., III, *Neighborhood Groups and Urban Renewal*, New York et Londres, Columbia University Press, 1966.

DAVIS, James W., « Decentralization, citizen participation and ghetto health care », *American Behavioral Scientist*, 15, 1, 1975.

DE LA PRADELLE, Michèle et Monique SELIM, « Les militants du Marais », *Autrement*, no 6, 1976, p. 40.

DION, Léon, *Dynamique de la société libérale*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1972. [Livre disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

DION, Léon, *La Prochaine Révolution*, Montréal, Leméac, 1973.

DIVAY, Gérard, *L'Ouverture communautaire de l'école*, Montréal, INRS-Urbanisation, 1974.

DIVAY, Gérard, *Réforme institutionnelle locale et fourniture des biens collectifs locaux. Une approche socio-politique*, Université Laval, Faculté des sciences sociales, 1977, 413 p., thèse de doctorat.

DIVAY, Gérard et Jacques GODBOUT, *La Décentralisation en pratique. Quelques expériences montréalaises, 1970-1977*, Montréal, INRS-Urbanisation, « Rapports de recherche », no 5, 1979, 363 p.

DIVAY, Gérard et Jacques GODBOUT, *Une politique de logement au Québec?*, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec, « Les Cahiers du CRUR », no 5, 1971.

ETZIONI, Amitai, *The Active Society*, New York, Free Press, 1968.

EZOP-QUÉBEC, *Une ville à vendre*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1981, 560 p. (première édition, 1972).

FAURE, Edgard, *Pour un nouveau contrat social*, Paris, Seuil, 1973, 100 P.

FÉDÉRATION DES CENTRES LOCAUX DE SERVICES COMMUNAUTAIRES, « La sous-utilisation des CLSC », *Le Devoir*, 18 avril 1979, p. 5.

[182]

FORTIN, Gérard, « La participation », *Économie et sociétés*, tome 4, n° 9, septembre 1970.

FOX PIVEN, Frances et Richard A. CLOWARD, *Regulating the Poor. The Functions of Public Welfare*, New York, Pantheon Books, 1971, 389 p.

FRASER, Graham, *Fighting Back. Urban Renewal in Trefann Court*, Toronto, Hakkert, 1972.

FREUDENBERGER, Herbert J., « The free clinic handbook », *The Journal of Social Issues*, vol. 30, n° 1, 1974.

FRIEDBERG, Erhard, « L'analyse sociologique des organisations », *Pour*, n° 28, 1972, p. 88-97.

GALBRAITH, J.K., *The New Industrial State*, Boston, Houghton-Mifflin, 1967.

GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas, *The Entropy Law and the Economic Process*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

GLAZER, Nathan, « For White and Black community control is the issue », *New York Times Magazine*, 27 avril 1969, pp. 36-53.

GODBOUT, Jacques, « Is consumer control possible in health care services? The Quebec case », *International Journal of Health Services*, vol. II, n° 1, 1981a, pp. 151-167.

GODBOUT, Jacques, « La formation de la Communauté urbaine de Québec et le rôle de l'État dans la restructuration des pouvoirs locaux », *Recherches sociographiques*, vol. XII, n° 2, 1971, pp. 181-225.

GODBOUT, Jacques, « Producers and users: The dynamics of change », dans Harloe et Lebas, 1981b, pp. 61-73.

GODBOUT, Jacques, « Un possible de la réforme : les centres locaux de services communautaires et la participation des usagers », *Possibles*, vol. 1, n° 2, 1977a, pp. 51-60.

GODBOUT, Jacques et Jean-Pierre COLLIN, *Les Organismes populaires en milieu urbain : contre-pouvoir ou nouvelle pratique professionnelle ?*, Montréal, INRS-Urbanisation, « Rapports de recherche », n° 3, 1977b, 311 p. et 2 cartes. [En préparation dans Les Classiques des sciences sociales. JMT.]

GODBOUT, Jacques et Nicole V. MARTIN, *Participation et innovation. L'implantation des centres locaux de services communautaires et les organismes communautaires autonomes*, Montréal, ENAP/INRS-Urbanisation, 1974, 344 p. et annexes.

GRANATSTEIN, G.L., *Marlborough Marathon. One Street Against a Developer*, Toronto, Hakkert et James Lewis and Samuel, 1971.

GREENWALD, Howard P., « Scientists and technocratic ideology », *Social Forces*, vol. 58, 2, 1979, pp. 630-650.

HALLMAN, H.W., « Foreword », *Public Administration Review*, XXII, octobre 1972, numéro spécial.

HARLOE, Michael (éd.), *Captive Cities*, London, John Wiley and Sons, 1977.

HARLOE, Michael et Elizabeth LEBAS (éd.), *City, Class and Capital: New Developments in the Political Economy of Cities and Regions*, Londres, Edward Arnold, 1981.

HUET, A. et autres, *Rôle politique, économique et idéologique de la participation à l'aménagement urbain*, Paris, Copedith, 1972.

HUNNIUS, Gerry (éd.), *Participatory Democracy for Canada*, Montréal, Our Generation Press, 1971.

ILLICH, Ivan, *Medical Nemesis: The Expropriation of Health*, London, Calder and Boyers, 1975.

KAHN, Si, *How People Get Power. Organizing Oppressed Communities for Action*, New York, McGraw-Hill, 1970.

KELMAN, Howard R., « Evaluation of health care quality by consumers », *International Journal of Health Services*, vol. 6, n° 3, 1976, pp. 431-441.

KNOWLES, John H., « The responsibility of the individual », *Daedalus*, vol. 106, n° 1, février 1977, pp. 57-80.

KOTLER, Milton, *Neighborhood Government: The Local Foundations of Political Life*, Indianapolis and New York, Bobbs-Merrill, 1969, 111 p.

LANGROD, Georges (éd.), *La Consultation dans l'administration contemporaine*, Paris, Cujas, 1972, 974 p.

LAUFER, Romain et Catherine PARADEISE, *Le Prince bureaucrate. Machiavel au pays du marketing*, Paris, Flammarion, 1982.

[184]

LESEMANN, Frédéric, « Décentralisation et services communautaires », *Service social*, vol. 27, no 1, 1978, pp. 23-45.

LESEMANN, Frédéric, « La prise en charge communautaire de la santé au Québec », *Revue internationale d'action communautaire*, 1 (41), printemps 1979, pp. 5-15.

LINDHOLM, R. et J. NORSTEDT, *The Volvo Report*.

LINHART, Robert, *Lénine, les paysans*, Taylor, Paris, Seuil, 1976, 172 p.

LIPSET, S.M., M. TROW et J. COLEMAN, *Union Democracy*, Garden City, N.Y., Anchor Books, 1956.

LIPSET, S.M., *Political Man : The Social Basis of Politics*, Baltimore, Johns-Hopkins University Press, 1981, 608 p.

LIPSKY, Michael, *Protest in City Politics. Rent Strikes, Housing and the Power of the Poor*, Chicago, Rand McNally and Co., 1970.

LOUREAU, René, « Critique du concept de participation », *Utopie*, nos 2-3, mars 1969.

LUFT, Harold S., *Health Maintenance Organizations*, Stanford University Medical School, juillet 1978, Draft Paper, chap. 14.

MARSHALL, Dale R., *The Politics of Participation in Poverty. A Case Study of the Board of the Economic and Youth Opportunities Agency of the Greater Los Angeles*, Berkeley, University of California Press, 1971, 210 p.

McKNIGHT, John, « Le professionnalisme dans les services: un secours abrutissant », *Sociologie et sociétés*, vol. 9, no 1, août 1977, pp. 7-19.

MÉDARD, Jean-François, *Communauté locale et organisation communautaire aux États-Unis*, Paris, Armand Colin, « Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques », no 172, 1969.

MEISTER, Albert, *Participation, animation et développement*, Paris, Anthropos, 1969, 382 p.

MICHELS, Robert, *Les Partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, Flammarion, 1971, 309 p. Paru pour la première fois en allemand, en 1913.

MOGULOW, F. et B. MELVIN, *Citizen Participation: A Review and Commentary on Federal Policies and Practices*, Washington, The Urban Institute, 1970.

MOTCHANE, D. et J.-P. CHEVENEMENT, *Clefs pour le socialisme*, Paris, Seghers, 1973.

MOYNIHAN, D., *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty*, New York, Free Press, 1969.

NAVARRO, Vicente, « The crisis of the western system of medicine in contemporary capitalism », *International Journal of Health Services*, vol. 8, no 2, 1978, pp. 179-211.

NGUYEN DUC NHUAN, *Revendications urbaines. Étude sur les luttes urbaines menées par les groupes sociaux résidentiels*, Paris, CSU, 1975.

NORSTEDT, Jan-Peter et Stefan AGUREN, *The Saab-Scania Report*, Stockholm, SAF, 1973.

NOTKIN, H., et M. NOTKIN, « Community participation in health services : A review article », *Medical Care Review*, vol. 27, no 11, 1970, pp. 1178-1201.

PAHL, R.E., « Managers, technical experts, and the state: Forms of mediation, manipulation and dominance in urban and regional development », dans Harloe (1977).

PATEMAN, Carole, *Participation and Democratic Theory*, London, Cambridge University Press, 1970, 122 p.

PERROW, Charles, *Organizational Theory in a Society of Organizations*, communication présentée au Colloque international sur l'administration publique, Québec, 29 mai 1979.

PICKVANCE, G.C., *From Social Base to Social Force : Some Analytical Issues in the Study of Urban Protest*, communication présentée au 8e congrès mondial de sociologie, Toronto, 1974.

PIOTTE, Jean-Marc, *Marxisme et pays socialistes*, Montréal, VLB éditeur, 1979, 177 p. [Livre disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

POULANTZAS, Nicos, *L'État, le pouvoir, le socialisme*, Paris, PUF, 1978.

PRETECEILLE, Edmond, « Équipement collectif et consommation sociale », *Revue internationale de la recherche urbaine et régionale*, vol. 1, no 1, mars 1977.

PRETECEILLE, Edmond, *Équipements collectifs, structures urbaines et consommation sociale*, Paris, CSU, 1975.

RENAUD, Marc, *The Political Economy of the Quebec State Interventions in Health : Reform or Revolution ?*, Université du Wisconsin-Madison, 1976, 353 p., Ph.D. Thesis.

REPO, Marjaleena, « The fallacy of community control », *Transformation*, 1, 1, 1977.

RETEL, J.O., *Vie communale et occultation du politique*, Paris, CSU, 1974.

ROBILLARD, Yves, *L'Esthétique des parcs d'amusement: justification théorique d'un « fun palace »*, Université de Paris X, 1983, thèse de doctorat.

RODRIGUE, Norbert, « Une grève qui met en cause le pouvoir des travailleurs », *Le Devoir*, 20 juin 1980.

SCHUMPETER, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 1943. [Version française disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

SCHWARTZ, Jerome L., « Early histories of selected neighbourhood health centers », *Inquiry*, vol. VII, n° 4, décembre 1979, pp. 3-13.

SCHWARTZ, Jerome L., *Medical Plan and Health Care*, Springfield, Charles C. Thomas, 1968.

SIMARD, Jean-Jacques, *La Longue Marche des technocrates*, Montréal, Ed. coopératives Albert Saint-Martin, 1979. [Livre en ligne dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

SIWEK-POUYDESSEAU, J., « Consultation et participation », dans LANGROD (1972).

SMITH, Ed., « Community control : The Montreal experience » dans HUNNIUS (1971).

SPARER, D., G.B. DINES et autres, « Consumer participation in OEO assisted neighbourhood health centers », *American Journal of Public Health*, vol. 60, n° 6, juin 1970, pp. 1091-1102.

STANTON, Esther, *Clients Come Last. Volunteers and Welfare Organizations*, Beverly Hills, Sage, 1970, 192 p.

STARR, Paul, « Medicine and the waning of professional sovereignty », *Daedalus*, vol. 107, février 1978, pp. 175-193.

STEINBERG, Marcia K., *Consumer Participation in a Health Care Organization : The Case of the Health Insurance Plan of Greater New York*, City of New York, Ph.D. Thesis, 1977.

STENBERG, Karl W., « Citizen and the administrative state : From participation to power », *Public Administration Review*, vol. XXXII, mai-juin 1972, pp. 190-198.

SZELENYI, Yvan, « Urban sociology and community studies in Eastern Europe. Reflections and comparisons with American approaches », *Comparative Urban Research*, IV, 2, 3, 1977.

TAUBMAN, W., *Governing Soviet Cities*, New York, Praeger, 1973, 166 p.

TOCQUEVILLE, Alexis de, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, 1968 (première édition, 1840). [[Tome I](#) et [Tome II](#) disponible dans Les Classiques des sciences sociales. JMT.]

TOCQUEVILLE, Alexis de, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, Gallimard, 1967 (première édition, 1856). [Livre disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

TOPALOV, Christian, *Les Promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, Paris, La Haye, Mouton, 1974.

TOURAINE, Alain, *La Production de la société*, Paris, Seuil, 1973.

THE TWENTIETH CENTURY FUND TASK FORCE ON COMMUNITY DEVELOPMENT CORPORATIONS, CDCs: New Hope for the Inner City, 1971.

LE VA VITE, vol. 1, n° 10, octobre 1972, et vol. 2, n° 2, mai 1973.

VERDES-LEROUX, Jeannine, « Pouvoir et assistance: cinquante ans de service social », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 2-3, juin 1976, pp. 152-173.

WEISSMAN, Harold H., *Community Councils and Community Control*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1970.

WHITAKER, Gordon P., « Corporation : Citizen participation in service delivery », *Public Administration Review*, mai-juin 1980, pp. 240-246.

ZEGEL, Sylvain, *Les Idées de mai*, Paris, Gallimard, 1968.