

Pierre HAMEL

Sociologue, département de sociologie, Université de Montréal

(1985)

“Mouvements urbains et nouveaux modes de gestion du social”

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

Courriel: jean-marie_tremblay@uqac.ca

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

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

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

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

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

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de :

Pierre Hamel
[professeur au département de sociologie de l'Université de Montréal]

"Mouvements urbains et nouveaux modes de gestion du social".

Un article publié dans l'ouvrage sous la direction de Ginette Dussault et Victor Piché, **L'inégalité sociale et les mécanismes de pouvoir**, pp. 241-263. Québec : Les Presses de l'Université du Québec, 1985, 276 pp. Collection : Études d'économie politique, une collection dirigée par l'Association d'économie politique.

M Hamel, sociologue nous a accordé le 2 août 2006 son autorisation de diffuser électroniquement cet article dans Les Classiques des sciences sociales.



Courriel : pierre.hamel@umontreal.ca

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les citations : Times New Roman, 12 points.

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

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2004 pour Macintosh.

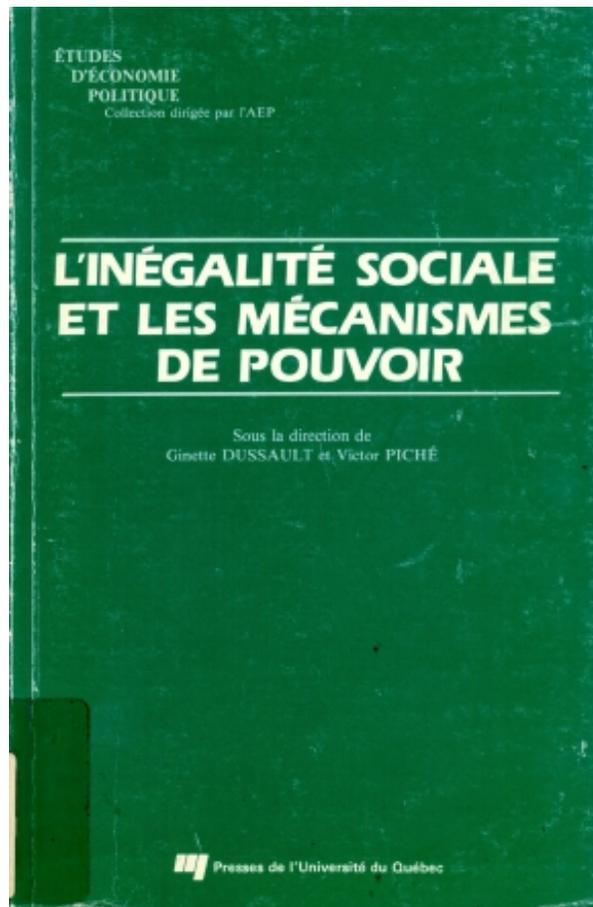
Mise en page sur papier format : LETTRE (US letter), 8.5'' x 11''

Édition numérique réalisée le 4 août 2006 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, province de Québec, Canada.



Pierre Hamel (1985)

“Mouvements urbains et nouveaux modes
de gestion du social”



Un article publié dans l'ouvrage sous la direction de Ginette Dussault et Victor Piché, **L'inégalité sociale et les mécanismes de pouvoir**, pp. 241-263. Québec : Les Presses de l'Université du Québec, 1985, 276 pp. Collection : Études d'économie politique, une collection dirigée par l'Association d'économie politique.

Table des matières

[Introduction](#)

[La spécificité des organisations populaires](#)

[Le discours décentralisateur et l'ouverture aux organismes communautaires](#)

[Les nouvelles tendances des politiques sociales et leurs organisations populaires](#)

Pierre Hamel

“Mouvements urbains et nouveaux modes de gestion du social”.

Un article publié dans l'ouvrage sous la direction de Ginette Dussault et Victor Piché, **L'inégalité sociale et les mécanismes de pouvoir**, pp. 241-263. Québec : Les Presses de l'Université du Québec, 1985, 276 pp. Collection : Études d'économie politique, une collection dirigée par l'Association d'économie politique.

Introduction

[Retour à la table des matières](#)

Parmi les groupes qui ont été affectés ces dernières années par le réajustement des politiques sociales dans le contexte de récession économique et de remise en question de la légitimité de l'État-Providence, les organisations populaires sont au premier plan. Si cette constatation renvoie en bonne partie à leur fragilité, elle désigne également une modification des rapports qui s'étaient instaurés lors de la mise en place de l'État-Providence. C'est la nature de cette modification que je voudrais cerner ici d'un peu plus près étant donné ses implications concernant la place et le rôle des organisations populaires dans la conjoncture actuelle.

Le texte qui suit est divisé en trois parties. En premier lieu, en référence à la sociologie des mouvements sociaux, je formulerai quelques remarques en vue d'appréhender la spécificité des organisations populaires. Ensuite je considérerai les nouvelles tendances qui semblent s'affirmer dans le domaine des politiques sociales, caractérisées, entre autres, par un discours décentralisateur et, apparemment, une certaine

ouverture à l'endroit des organismes communautaires. Enfin, en me situant sur le plan politique, je formulerai quelques hypothèses au sujet des répercussions de ces nouvelles tendances relativement à la portée voire la survie des organisations populaires et à leur projet fondamental.

La spécificité des organisations populaires

[Retour à la table des matières](#)

L'étude des mouvements sociaux, principalement en référence aux enjeux urbains, a donné lieu ces dernières années à des interprétations diverses. Alors que pour certains chercheurs ¹ la disparition de ces mouvements ne fait pas de doute dans la conjoncture des années 80, pour d'autres ² leur déclin dans quelques pays, la France par exemple, est compensé par leur recrudescence ailleurs, notamment en Espagne. Enfin une troisième voie d'interprétation ³ semble plutôt mettre l'accent sur le fait que les mouvements urbains ⁴ ne sont pas disparus

¹ Voir, entre autres, P. Ceccarelli, "Politics, parties and urban movements : Western Europe", cité par Chris Pickvance (1985), "The rise and fall of urban movements and the role of comparative analysis", *Environment and planning : society and space*, volume 3, pp. 31-53. Dans son article, Chris Pickvance dégage deux principaux courants d'interprétation auxquels je me réfère d'une manière très schématique.

² Voir, entre autres, M. Castells, *The City and the grassroots*, également cité par Chris Pickvance, op. cit.

³ Je pense, entre autres, ici à H.C. Boyte (1980), *The backyard revolution*, (Understanding the new citizen movement), Philadelphia : Temple University Press. Mais aussi à A. Melucci (1983), "Mouvements sociaux, mouvements post-politiques", *Revue internationale d'action communautaire*, no 10, pp. 13-30

⁴ Dans l'article pré-cité, Chris Pickvance établit une distinction utile entre mouvements urbains et mouvements sociaux urbains. Alors que le premier désigne les organisations "individuelles" qui interviennent autour de problèmes urbains spécifiques sans générer pour autant des transformations importantes sur le plan des rapports de pouvoir, au contraire le second renvoie au mouvement dans son ensemble et à sa capacité de générer une transformation des relations de pouvoir sur la scène urbaine.

mais qu'ils ont plutôt changé de forme. À ce propos l'on utilise volontiers l'expression de nouveaux mouvements sociaux, désignant par là que les acteurs de ces mouvements ont recours à des formes d'action et d'organisation qui se démarquent des modèles qui avaient cours au début des années 70.

C'est à cette troisième voie d'interprétation que je me rattacherai pour l'instant, et ce principalement parce qu'il existe, à mon avis, une continuité entre les pratiques revendicatives du début des années 60 et les modes d'action collective et d'action communautaire qui prévalent en ce moment, à tout le moins au Québec. La notion d'organisation populaire permet donc, à ce propos, de désigner un phénomène évolutif et complexe dont la nature profonde a été jusqu'à maintenant de se démarquer de la gestion bureaucratique d'État et de revendiquer, en contrepartie-, une démocratisation de la gestion publique.

Ainsi il est facile de constater que les organisations populaires qui sont apparues au Québec et en particulier dans les quartiers populaires montréalais au début des années 60 autour des enjeux collectifs de consommation - des questions de logement, d'éducation, de santé, d'aide sociale, etc. - n'ont pas conservé le même style d'intervention. Ayant recours parfois à l'action directe, parfois aux moyens d'action propres aux groupes de pression traditionnels, les premiers comités de citoyens projetaient une image de marginalité qui s'est estompée au fur et à mesure qu'ils ont été intégrés soit par l'entremise des canaux institutionnels - devenant en quelque sorte des services publics parallèles ⁵ - soit par celle des canaux politiques. De ce point de vue les mouvements urbains actuels sont moins radicaux, moins visibles sur la scène politique, ayant cédé la place aux mouvements féministes, écologiques, pacifistes... Pourtant ils n'en continuent pas moins d'intervenir sous d'autres formes qui se rapprochent de l'action commu-

⁵ On peut penser, entre autres, aux cliniques médicales mises sur pied à partir des comités de citoyens. L'intégration de ces cliniques se poursuivra d'ailleurs jusqu'à ce qu'elles obtiennent le statut de C.L.S.C. de telle sorte qu'elles sont devenues partie intégrante du réseau public des Affaires sociales.

nautaire et de l'auto-organisation, en misant de plus en plus sur le "pragmatisme" ⁶.

Cette dernière remarque ouvre la discussion sur l'ambiguïté de la notion de même que sur le caractère dynamique de la réalité empirique qu'elle recouvre. Ainsi le fait que ces organisations ont la plupart du temps été contrôlées par des intellectuels - animateurs, militants, organisateurs communautaires - issus des classes moyennes, semble paradoxal eu égard à leur dénomination. Il en va de même pour la base sociale à laquelle elles se rattachent. Parfois homogène et effectivement composée en très grande majorité d'éléments des classes populaires la base sociale se révèle souvent pluriclassiste lorsque son homogénéité ne renvoie pas de manière quasi exclusive aux nouvelles classes moyennes. C'est ce qui tend à se manifester de plus en plus souvent d'ailleurs dans le domaine du logement et de l'aménagement urbain ⁷.

En conséquence, lorsqu'il est question d'organisations populaires, ce n'est pas tout-à-fait la même réalité qui est désignée selon les époques, ou même selon les secteurs d'activités en cause. Non seulement les organisations populaires du milieu et de la fin des années 60 comparativement à celles des années 80 n'interviennent pas de la même façon - leur cadre d'action, leur mode d'organisation ayant changé - mais aussi leur représentation du social, du politique s'est profondément modifiée. Dans cette perspective on peut affirmer qu'en même temps qu'ils démystifiaient la scène politique et ses pratiques obscures, les acteurs de ces organisations apprenaient à utiliser les ressources publiques pour obtenir davantage de ressources pour leur organisation. Un autre indice de ce changement est révélé par la transformation des rapports entre les organisations populaires et l'État au cours de ces années. Ainsi durant la première moitié des années 70 les organisations populaires se sont affirmées d'une manière combative, contribuant plus ou moins directement à l'amélioration des politiques sociales. Durant cette période - qui va grosso modo de 1968 à 1976 -

⁶ Voir à ce propos l'article de J.P. Collin et J. Léveillé (1985), "Le pragmatisme des nouvelles classes moyennes et l'urbain", *Revue internationale, d'action communautaire*, no 13, pp. 95-102.

⁷ Je renvoie également ici à l'article de J.P. Collin et J. Léveillé, op. cit.

les organisations populaires exerçaient une véritable hégémonie sur l'ensemble du champ communautaire qui s'effritera par la suite au profit, semble-t-il, de la bureaucratie d'État. C'est du moins une hypothèse qui reste à vérifier mais que certaines des tendances qui se manifestent dans le domaine des politiques sociales - on y reviendra - permettent de soutenir.

Évoquer le changement ou la transformation des organisations populaires c'est déjà plonger au coeur de l'analyse des mouvements urbains des dernières années. C'est aussi considérer le fait que pour comprendre leur portée concrète -leur efficacité ou leur degré de réussite - comme le souligne Chris Pickvance ⁸, il est indispensable de tenir compte autant des caractéristiques internes de ces mouvements, - leur capacité de mobilisation, leur mode d'organisation, etc. - que des éléments contextuels avec lesquels ils interagissent à savoir, entre autres, le rôle de l'État, le système politique, les conditions socio-économiques, etc... Dans cette perspective, il est vrai, pour une part, que la transformation des organisations populaires au Québec renvoie à leur dynamique interne qui a été marquée notamment par une profonde remise en question du militantisme de même que par une redéfinition de leur mode de participation politique. Mais cette transformation s'explique également, d'autre part, par la nature des rapports qu'elles ont entretenus avec l'État et en référence au-.. modifications survenues dans ces rapports à l'occasion de la crise de légitimité que l'État-Providence a traversée.

Parmi les éléments contextuels susceptibles d'éclairer la portée des mouvements urbains, le rôle de l'État a donc été crucial. Ceci bien sûr parce que l'État au Québec a été le principal levier de la modernisation et le lieu de médiation privilégié où ont été initiés et négociés les changements culturels. Mais davantage encore, en tant que responsable de la redistribution sociale, l'État s'est révélé, pour les mouvements urbains, l'interlocuteur par excellence.

À ce sujet, malgré les critiques fondamentales adressées par les organisations populaires à la bureaucratie d'État - mais aussi au pouvoir d'État - celles-ci, dans l'ensemble, n'ont jamais cessé de se tourner de

⁸ Voir Chris Pickvance, op. cit.

son côté, soit pour obtenir des ressources, soit pour revendiquer des mesures aptes à favoriser une amélioration des conditions de vie. De manière plus directe on peut même considérer que bon nombre d'«initiatives populaires» ont été encouragées, lorsqu'elles n'ont pas été carrément impulsées dans le cadre des programmes et des interventions de l'État. C'est ainsi, par exemple, que de nombreuses garderies populaires ont vu le jour grâce aux subventions disponibles à l'intérieur des programmes fédéraux "Perspectives-Jeunesse" et "Initiatives locales" au début des années 70. Par la suite ces garderies ont mis sur pied des coalitions et ont revendiqué auprès du palier provincial un programme de financement plus adéquat. Répondant de manière parcimonieuse au début, le gouvernement s'est engagé progressivement dans le dossier jusqu'à formuler une stratégie "étapiste" d'institutionnalisation. Conséquemment la marge d'autonomie des garderies s'en est trouvée diminuée.

Même si les scénarios sont différents, on pourrait rapprocher ce qui est survenu dans le cas des garderies avec ce qui s'est déroulé ailleurs dans d'autres secteurs - je pense aux cliniques médicales, aux centres d'éducation populaires, aux radios communautaires, etc. Finalement dans tous ces secteurs les organisations populaires ne se sont pas développées dans de purs rapports d'extériorité à l'État. Elles ont plutôt entretenu une attitude paradoxale qui les a conduites à la fois à renforcer sa légitimité - notamment en reconnaissant qu'il constituait le principal agent de la redistribution sociale - et à approfondir une critique de sa gestion bureaucratique.

À ce titre on peut considérer que les organisations populaires ont contribué activement au Québec à la formation et au développement de l'État-Providence, sans doute de façon aussi importante que ce qu'a produit l'action du mouvement syndical. De plus le caractère paradoxal de leurs rapports à l'État constitue jusqu'à un certain point un reflet de la nature des liens qui se sont tissés entre l'État et la société civile. Liens ambivalents de dépendance et d'autonomie. Liens contradictoires et dynamiques marqués par des consensus continuellement soumis à des redéfinitions.

La récession économique de la fin des années 70 et du début des années 80 amorçait une nouvelle étape dans la chaîne des redéfinitions

du consensus social à l'égard de l'État. Elle impliquait du même coup l'examen des responsabilités économiques et sociales assumées par l'État-Providence à partir de la Révolution tranquille. Comme dans les autres pays occidentaux le rôle protecteur de l'État dans la forme qu'on lui connaissait était partiellement remis en cause par différents groupes. Est-il besoin de rappeler que la droite néo-libérale, qui a pris les devants dans certains pays, est allée jusqu'à réclamer une déréglementation et un désengagement de l'État en faisant appel aux vertus légendaires d'efficacité et de rentabilité de l'entreprise privée⁹. Provenant de l'intérieur même du système étatique, des solutions de rechange aux modes d'intervention et de gestion mis de l'avant au cours de la période d'expansion de l'État-Providence ont également été proposées. Parmi ces solutions on retrouve celle qui préconise de retourner du côté du dynamisme de la société civile et qui, pour ce faire, n'hésite pas à recourir aux discours décentralisateurs et à manifester une certaine ouverture à l'endroit des organismes communautaires.

Dans ce contexte les organisations populaires se trouvent confrontées à une attitude différente de la part de la bureaucratie d'État qui projette de recourir davantage au secteur associatif tant pour réduire, sinon contenir, les coûts exorbitants des politiques sociales que pour susciter l'émergence de nouveaux éléments de consensus compte tenu de la crise de légitimité que traverse l'État-Providence. Mais avant de cerner d'un peu plus près cette attitude différente, ou ces nouvelles tendances comme je les ai qualifiées précédemment, susceptibles de modifier le régime de protection autorisé par les politiques sociales en cours et d'en évaluer les conséquences politiques pour les organisations populaires, une dernière remarque.

En ce qui concerne la définition et l'évolution des organisations populaires J'ai tenu un discours schématique qui exigerait, pour comprendre leurs difficultés concrètes et leur portée effective, que des nuances soient apportées selon les secteurs d'activités et selon les périodes. Si l'on reconnaît qu'au-delà des nuances et des diversités qui les caractérisent -sans parler des orientations politico-idéologiques

⁹ Pour une discussion critique des thèses néo-libérales voir en particulier Claude Julien, "La foire aux libertés", *Le Monde diplomatique*, septembre, octobre, novembre, 1984.

qu'elles privilégient - il existe une spécificité fondamentale à laquelle se rattachent les organisations populaires, ce discours schématique conserve son utilité. Dans la mesure où l'on soutient l'hypothèse d'une telle spécificité, celle-ci désigne avant tout la formulation d'une revendication démocratique - élargissement et renouvellement de la démocratie - qui s'oppose à la gestion bureaucratique du social et énonce, en contrepartie, des alternatives aux projets bureaucratiques. Et c'est précisément cette spécificité qui se trouve menacée par les tendances actuelles des politiques sociales. On doit maintenant considérer dans quel sens.

Le discours décentralisateur et l'ouverture aux organismes communautaires

[Retour à la table des matières](#)

Le modèle de gestion du social mis en place dans la foulée de l'État-Providence ou qui, d'un autre point de vue, en constitue la nature profonde était ambitieux et ambigu. Ambitieux dans la mesure où il proposait, comme l'écrit Pierre Rosanvallon, "de substituer à l'incertitude de la providence religieuse la certitude de la providence étatique" ¹⁰. Ambitieux aussi en raison de l'ampleur et de la complexité des mécanismes de redistribution à développer ¹¹. Mais ambigu si on

¹⁰ Pierre Rosanvallon (1981), *La crise de l'État-providence*, Paris : Éditions du Seuil, p. 25.

¹¹ Si la part de l'État, dans les pays de l'O.C.D.E., depuis 1960, n'a pas cessé d'augmenter dans PIB, ce sont les dépenses qualifiées de sociales qui ont pris le plus de poids. Comme le soulignait le secrétaire de l'O.C.D.E., "De 1960 à 1983, (...) la part des dépenses publiques totales dans le PIB (produit intérieur brut) a augmenté en moyenne de plus de 20 points pour atteindre près de 50%. Ce sont les dépenses sociales qui ont le plus augmenté (passant en 23 ans d'un peu plus de 50% du total à environ 60%)..." cité par François Simon, "Maîtriser les dépenses sociales", *Le Devoir*, 5 mars 1984, in Marc-André Deniger (textes réunis par) *Les débats internes aux politiques sociales*, G.A.P.S., Université de Montréal, 1984, p. 75.

considère ¹² que, d'un côté, ce modèle visait à réguler les tensions inhérentes au fonctionnement de l'économie capitaliste - ou comme certains l'ont déjà dit, 'à atténuer les "dégâts du progrès" - et à fournir les équipements et services collectifs nécessaires à la réduction des coûts de reproduction afin de rendre les investissements privés plus rentables, et, de l'autre, à répondre à certains besoins sociaux conformément aux revendications des travailleurs et du mouvement syndical. C'est ce qui faisait écrire, par exemple, à Jacques Fournier et Nicole Quentiaux qu'il "existe une pente subversive des politiques sociales" ¹³.

Les insatisfactions engendrées par ce modèle ont été nombreuses. on lui a reproché de ne pas réduire les inégalités sociales - voire même, au contraire de les reproduire ¹⁴ -, de redoubler et de renforcer la logique du capital ¹⁵, bref de pervertir le social en socialité étatique conformément aux exigences de la gestion bureaucratique ¹⁶ ou d'introduire de nouveaux rapports de domination ¹⁷.

Mais ce ne sont pas tant les critiques formulées à gauche qui ont conduit à sa remise en question que d'une part, la récession économique et, d'autre part, l'émergence d'un "doute" profond sur sa légitimité, sur les finalités - en termes d'égalité entre autres - poursuivies par l'État-Providence ¹⁸.

L'expansion économique et la progression des systèmes de protection sociale, selon la formule keynésienne à la base de l'État-Providence, étaient intimement liés. Certains voient donc comme une conséquence inévitable de la récession, la révision des programmes

¹² Je reprends ici de manière schématique l'analyse de Jacques Fournier et Nicole Quentiaux (1979), *Le pouvoir du social*, Paris : P.U.F.

¹³ Jacques Fournier, Nicole Quentiaux, op. cit. p. 14.

¹⁴ Voir, entre autres, Bruno Jobert (1980), *Le social en plan*, Paris : les Éditions ouvrières.

¹⁵ Voir Marc Guillaume (1975), *Le capital et son double*, Paris : P.U.F.

¹⁶ Voir Claude Lefort (1981), *L'invention démocratique*, Paris : Fayard.

¹⁷ Voir Alain Touraine (1980), *L'Après Socialisme*, Paris : Grasset.

¹⁸ A ce sujet je me réfère directement à l'analyse de Pierre Rosanvallon, op. cit.

d'aide et d'assistance. Comme l'écrivait l'un des directeurs de l'O.C.D.E. dans un rapport paru en 1981,

La rapide expansion qu'ont connue les programmes sociaux dans les pays de l'O.C.D.E. pendant les années 50 et 60 a été étroitement liée aux taux élevés de croissance économique, et donc à la gestion réussie des économies de l'O.C.D.E. Le ralentissement de l'expansion économique de ces pays depuis le début des années 70 ne pouvait qu'affecter la poursuite de l'extension des programmes et l'accroissement des prestations. l'État protecteur s'est de ce fait trouvé en crise ¹⁹.

Pour d'autres, cependant, cette lecture demeure insuffisante. Si on considère l'expansion de l'État-Providence, on retrouve, à l'origine un compromis social et un consensus sur sa mission redistributive de même que sur sa finalité ultime de réduction des inégalités. Ce sont précisément les éléments de ce compromis/consensus qui se seraient effrités au cours des années de telle sorte que nous serions dorénavant conduits à examiner de manière plus globale l'insertion sociale de l'État. Pierre Rosanvallon écrit, en ce sens :

Le doute sur l'État-Providence ne saurait donc seulement être appréhendé du point de vue de la régulation des équilibres économiques qui le régissent. Ce n'est pas seulement l'extension de l'État ou le poids des dépenses sociales qui est en cause. Ce doute manifeste un ébranlement beaucoup plus profond : ce sont les rapports de la société à l'État qui font l'objet d'une interrogation. S'il y a crise, c'est en ce sens ²⁰.

On pourrait multiplier les diagnostics, les bilans, les lectures de cette crise. Qu'il suffise de retenir pour l'instant qu'elle s'est déployée à plusieurs niveaux mettant en cause autant les mécanismes de gestion bureaucratique, que les principes de prélèvement fiscal ou encore, plus récemment, le mode d'accès et l'universalité de programmes sociaux, etc. Toutes ces difficultés ont fini par ébranler le système étatique et conduit ses différents segments à explorer ou formuler des réponses et des ajustements divers.

¹⁹ J.R. Gass (1981), "Préface" in *L'État protecteur en crise*, Paris : OCDE, p. 5.

²⁰ Pierre Rosanvallon, op. cit., p. 31.

C'est dans ce contexte qu'il convient de situer les nouvelles tendances qui semblent s'affirmer au plan des politiques sociales, proposées par la bureaucratie d'État et entérinées par l'appareil politique. Sans procéder d'une étude complète de toutes les composantes de ces nouvelles tendances, j'aimerais faire référence rapidement au discours politique qui les enrobe et fournir quelques exemples concrets de leur application.

Lors de la lecture du discours inaugural d'il y a deux ans à l'Assemblée nationale, le premier ministre parlait de la nécessité de redéfinir le rôle de l'État. A ce propos, faisant référence à la "crise", il indiquait le moment venu, pour son gouvernement, et pour la société québécoise "... au minimum parler de changement avec un grand "C" et procéder à une révision substantielle de nos concepts, de nos habitudes, de nos comportements individuels et collectifs" ²¹. Et il précisait par la suite que ceci devait se traduire par un "changement d'État", un "État moins lourd". "plus proche des citoyens". Ce qui concrètement signifiait pour lui un "assouplissement du rôle de l'État" et se traduisait par un recours plus large aux "instances décentralisées et aux communautés de base".

Mais cette orientation annoncée par le premier ministre et qui sera réitérée par la suite par les déclarations de plusieurs de ses ministres n'est pas si récente. on en retrouve des traces, entre autres,, dans le projet de loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme adopté en décembre 1979. Et en 1981, le ministre des Affaires sociales de l'époque, Pierre-Marc Johnson, avait déjà indiqué la nécessité d'opérer un virage important dans la gestion publique, compte tenu

de "certains aspects négatifs" résultant de la croissance de l'État.

En regardant l'avenir cependant, affirmait-il, on se dit qu'il devra être caractérisé beaucoup plus par la prise en main et la recherche de l'autonomie des groupes et des citoyens. Déjà l'évolution que l'on observe à l'endroit des centrales syndicales est, à ce point de vue, significative. Il s'agit de re-

²¹ René Lévesque, "C'est le début d'un temps nouveau". extraits du discours inaugural, *Le Devoir*, 1983.

venir à la sociale démocratie après s'être rendu compte, comme société, que nous avons plutôt emprunté la voie de la syndical-bureaucratie" ²².

Dans le plan de relance attaché au discours inaugural de 1983, parmi les mesures visant à accroître l'"employabilité" des jeunes, madame Pauline Marois, ministre de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, prévoyait la participation "à des travaux communautaires et à des activités non-marchandes" ²³. Ceci conformément aux orientations prescrites par le gouvernement Lévesque qui consistent à se tourner du côté des communautés de base et à faire appel au dynamisme du milieu et des organismes communautaires.

En fait ces nouvelles tendances dans la gestion du social se déploient dans plusieurs secteurs - domaine de l'emploi, domaine de l'éducation des adultes, etc. Elles renvoient d'ailleurs, dans ces différents secteurs, à une série d'expérimentations qui ne sont pas si récentes. Mais le fait d'y recourir d'un manière systématique en référence à une stratégie de restructuration du modèle de gestion du social constitue un aspect de nouveauté indéniable en ces temps de révision du principe d'universalité d'accès aux services sociaux qui laisse présager, comme c'est déjà le cas aux États-Unis où la "métamorphose" de l'État-Providence est plus avancée, un recours plus large à l'entreprise privée. Avant toutefois de considérer la portée sociale et politique de ces changements il peut être utile de faire référence à un dernier exemple.

Dans le domaine de la justice, l'adoption d'un programme de sentences de travaux communautaires qui a pour objectif la désinstitutionnalisation des politiques pénales remonte à 1976. Sur cette base des expériences pilotes dans quelques districts judiciaires ont été menées et, en 1980, le programme est étendu à l'ensemble de la pro-

²² Pierre-Marc Johnson, "De la syndical-bureaucratie à la social-démocratie", Carrefour des Affaires sociales, vol. 4, no 1, décembre 1981, in Marc-André Deniger, op. cit., p. 85.

²³ Marie-Agnès Tellier, "Trois mesures pour accroître l'employabilité des jeunes : le plan de relance de Pauline Marois", *Le Devoir*, 27 janvier 1984, in Marc-André Deniger, op. cit. p. 298.

vince ²⁴. Lors d'un colloque organisé par le Service d'Action Communautaire en mars 1984 ²⁵, des représentants du ministère de la justice et des participants des organismes communautaires se sont penchés sur les problèmes reliés à l'administration de ce programme - et d'autres programmes afférents - et sur les difficultés spécifiques des organismes communautaires qui y participent. Parmi les organismes concernés on peut mentionner des centres de bénévolat, un Y.M.C.A., le Service d'Action Communautaire...

Les raisons pour lesquelles l'État se tourne du côté communautaire pour l'administration de la justice se situent à plusieurs niveaux ²⁶. D'abord on invoque l'inefficacité et l'échec du système carcéral. Ensuite on fait référence à un "souci de réhabilitation" qui serait facilité par une "réintégration du délinquant au sein de la communauté". Enfin on peut mentionner l'argument économique. Cette approche serait moins onéreuse.

Les organismes communautaires encadrent donc des contrevenants dans des interventions auprès de plusieurs groupe-cibles ("familles mono-parentales, défavorisés, personnes âgées, handicapées"). Leur rôle est alors multiple :

La majorité des organismes communautaires considère qu'ils ont un rôle :

- a) d'évaluateur de la personne qu'ils accueillent ;
- b) de soutien, entre le contrevenant et le bénéficiaire (...);
- c) de superviseur pour contrôler la qualité du travail effectué ²⁷.

²⁴ Pour une évaluation de ce programme voir Hélène Simon, Sylvie Vallières, avec la collaboration de Andrée Awerburg (1981), L'évaluation d'une nouvelle mesure pénale : les travaux communautaires au Québec, Montréal : École de Criminologie, Université de Montréal.

²⁵ Service d'Action Communautaire, Pour une participation avertie, Colloque 1984.

²⁶ Je reprends ici les arguments que l'on retrouve dans le document du Service d'Action Communautaire, op. cit., p. 7.

²⁷ Service d'Action Communautaire, op. cit., p. 15.

Dans son allocution au cours du colloque, le ministre de la justice n'a pas hésité à affirmer que l'État aurait à "apprendre à composer de plus en plus avec le milieu communautaire" ²⁸.

Le fait de fournir ces quelques exemples ne constitue pas en soi une analyse des nouvelles tendances gouvernementales dans le domaine des politiques sociales. Ils permettent à tout le moins d'illustrer - ou de soutenir à titre d'hypothèse - que se dessine de plus en plus une attitude différente de la part des acteurs publics à l'endroit du communautaire et partant des organisations populaires.

Mais cette ouverture qui s'articule également à un discours décentralisateur ne va pas sans poser un certain nombre de problèmes. D'abord on doit se demander si cette opération ne constitue pas une première étape vers un désengagement plus net de l'État au profit d'entreprises du secteur privé qui prendraient peu à peu la relève dans la gestion des services sociaux comme les choses se passent aux États-Unis où, écrit David Stoesz, "à l'heure actuelle, il faut reconnaître que les partisans du "welfare state" sont battus en brèche par les partisans du "welfare privé" ²⁹.

Même s'il ne s'agit là pour l'instant que d'une tendance, elle prend de plus en plus de poids et entraîne inévitablement la création de deux catégories, deux classes d'usagers et de citoyens :

Pour les riches, les classes moyennes et les travailleurs des secteurs dominants de l'économie, l'entreprise privée va, de toute évidence, fournir une réponse acceptable à leurs besoins comme ce fut le cas dans le passé. Les critiques de cette stratégie, par contre, mettent en évidence l'absence ou encore l'insuffisance des services et des prestations destinées aux pauvres, aux minorités ethniques, aux femmes et aux travailleurs dans les secteurs

²⁸ Marc-André Bédard, "Notes pour l'allocution du Ministre de la justice, Me Marc-André Bédard, à la rencontre entre les ressources communautaires et le ministère de la Justice" in Service d'Action Communautaire, op. cit., p. 39.

²⁹ David Stoesz (1983), "Corporate welfare" : l'industrie des services sociaux et la réforme du "Welfare state" aux États-Unis", *Revue Internationale d'Action Communautaire*, no 10, p. 97.

faibles de l'économie. Pour eux, la nouvelle industrie des services sociaux ne peut être qu'une réponse illusoire à leurs besoins ³⁰.

Un autre danger est d'assister à l'utilisation par l'État des organismes communautaires dans une perspective de réduction des coûts des politiques sociales. Ces dernières années le recours à des bénévoles pour maintenir une qualité acceptable des soins ou des interventions est devenu une pratique courante. Sauf que ceci n'a pas fourni aux organismes communautaires à l'intérieur desquels sont actifs ces bénévoles un accès différent aux ressources que l'on met à leur disposition. En d'autres termes les organismes communautaires ne participent pas davantage à la définition des objectifs des programmes pour lesquels on leur assigne un rôle de plus en plus important, demeurant constamment soumis aux exigences bureaucratiques. Comme cela a été exprimé lors du colloque organisé par le Service d'Action Communautaire, il existe pratiquement dans les faits une négation de la nature des organismes communautaires aux fins des exigences bureaucratiques : "Les conditions dans lesquelles on demande aux organismes communautaires de participer à la justice font pratiquement abstraction de la réalité quotidienne de ces organismes" ³¹. Nous sommes donc loin, à ce titre, de ce que pouvait laisser entendre le ministre Pierre-Marc Johnson lorsqu'il parlait d'"un certain déplacement du pouvoir vers les citoyens" ³², même si, finalement, la formule demeure vague à souhait !

Sur un plan plus politique, on peut considérer que l'appel actif de l'État à l'intention des organismes communautaires s'inscrit dans un contexte de crise de légitimité qui s'explique, en partie du moins, par l'effritement du consensus au sujet de la mission sociale de l'État-Providence. Une hypothèse qui a été souvent énoncée est de soutenir que l'un des moyens pour l'État de surmonter cette crise de légitimité est de se départir d'une partie de ses responsabilités auprès de la société civile tant pour ne plus être la cible de tous les maux que pour contribuer à l'amorce d'un nouveau consensus. or ce que l'on constate c'est que la classe politique dominante ne semble nullement pressée de

³⁰ Davit Stoesz, op. cit., p. 30

³¹ Service d'Action Communautaire, op. cit., p. 8.

³² Pierre-Marc Johnson, op. cit., p. 85.

jeter du lest dans la mesure où cela signifierait une diminution de ses pouvoirs et pourrait entraîner un déclin de sa position privilégiée. C'est pourquoi nous sommes ici en présence d'un discours piégé qui, au-delà des vertus qu'il prête à la décentralisation et au-delà de l'attitude d'ouverture auprès des organismes communautaires, s'emploie en fait à restructurer la gestion bureaucratique, soucieux de tirer parti des expérimentations sociales menées par les organismes communautaires, à la recherche de formules de gestion moins coûteuses dans le champ social.

Les nouvelles tendances des politiques sociales et leurs organisations populaires

[Retour à la table des matières](#)

Le nouveau type de rapports entre l'État et le secteur communautaire - y inclus les organisations populaires - qui se met en place à travers la "métamorphose" de l'État-Providence relève davantage d'une réorganisation des relations entre la bureaucratie d'État et l'appareil politique qu'il ne résulte d'une profonde transformation des rapports qui se sont instaurés au cours de la "révolution keynésienne" entre l'État et la société civile. En ce sens, à un certain niveau, c'est davantage l'État qui semble en ce moment interpeller le communautaire que l'inverse. Et davantage encore les organisations populaires semblent perdre du terrain à l'intérieur du secteur communautaire. Que s'est-il passé ?

Au cours des années soixante et durant la première moitié des années soixante-dix les organisations populaires exerçaient une véritable hégémonie sur le secteur communautaire. Elles prenaient des initiatives, mobilisaient les citoyens dans les quartiers populaires, formulaient des alternatives aux politiques et programmes gouvernementaux, comblaient les carences du système public. Or au cours des années ce dynamisme semble s'être atténué. On peut bien sûr évoquer les difficultés internes, la crise du militantisme, le recul de la gauche, le retour de l'individualisme, etc. Mais devraient également être pris en

compte les mécanismes d'institutionnalisation qui ont été déployés progressivement durant ces mêmes années et par la suite conduisant à émousser la portée conflictuelle des revendications et des mobilisations, contribuant ainsi à favoriser de nouveaux modes d'action.

Ainsi pour l'État, dorénavant les organisations populaires n'ont plus de spécificité. Elles sont considérées tout au plus comme étant des composantes du secteur communautaire. Et ceci s'explique en bonne partie parce qu'elles n'exercent plus sur ce secteur l'hégémonie qu'elles ont eue jusqu'au milieu des années 70. Le glissement du vocabulaire entre la première et la deuxième partie de ce texte où l'on utilisait d'abord l'expression d'"organisations populaires" pour parler surtout par la suite d'"organisations communautaires" correspondait, de ce fait, à ce changement de situation des organisations populaires, du moins dans l'esprit des acteurs de la bureaucratie d'État et de l'appareil politique. Mais est-ce seulement dans l'esprit de ces acteurs que les choses ont changé ou est-ce que les militants et les intervenants des organisations populaires eux-mêmes ne remettent pas en question la spécificité de leurs organisations ?

Dans la première partie de ce texte je faisais l'hypothèse qu'en dépit des apparences, les organisations populaires avaient modifié leur mode d'intervention mais continuaient à poursuivre leur revendication fondamentale. On doit néanmoins reconnaître, compte tenu de leur fragilité mais en raison aussi des nouvelles tendances qui se manifestent sur le plan de la gestion du social qu'en ce moment leur capacité à soutenir cette revendication fondamentale se trouve lourdement hypothéquée. Pourtant, d'un certain côté, l'on serait porté à croire que la conjoncture ne leur a jamais été aussi favorable. Dans tous les secteurs - création d'emplois, administration de la justice, éducation populaire, gestion des services sociaux, etc. - l'État, en dépit des critiques formulées précédemment, propose d'établir des liens avec le secteur communautaire.

Pour l'instant on a l'impression que les organisations populaires reconnaissent et admettent plus ou moins implicitement le leadership exercé par la bureaucratie d'État dans la redéfinition du modèle de gestion du social. Conséquemment elles acceptent de jouer le jeu du rapport de forces à l'intérieur du cadre normatif mis en place par l'État

définissant les règles pour obtenir les ressources qui sont à la disposition des organismes communautaires. Ainsi sont-elles amenées à entrer en compétition avec d'autres organisations de leur secteur ou d'autres secteurs d'intervention. Le danger que s'instaure dans ce contexte une forme de corporatisme est très présent.

Toutefois cette perspective d'action, conformément aux exigences de la gestion étatique, n'est pas la seule possible. En dépit de l'ambiguïté qui caractérise l'ouverture faite sur l'État au secteur communautaire, celle-ci participe d'un débat plus large sur la redéfinition des rapports État et société. Si Jusqu'à maintenant ce débat a surtout été une occasion pour nous faire entendre les thèses néo-libérales et nous faire connaître les solutions proposées par la bureaucratie d'État, on ne voit pas pourquoi il ne servirait pas aussi à revoir les principes d'équité et de justice sociale de la société libérale, dans une perspective de renouvellement de la démocratie. À ce titre les organisations populaires possèdent une histoire, un patrimoine, au sens figuré, qui mériterait d'être considéré en raison de sa spécificité plutôt que d'être simplement récupéré par un système de gestion bureaucratique. Mais du même coup ceci conduit à s'interroger sur leur capacité, en ce moment, à défendre et à faire reconnaître cette spécificité. Ce qui, en dépit des difficultés passées, convie les acteurs des organisations populaires et des mouvements, urbains à s'engager sur la scène politique.

Fin du texte