

International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire



La gestion du local : un enjeu pour les femmes ? Women and local administration La gestión de lo local

Caroline Andrew

Number 13 (53), Spring 1985

Les ambiguïtés du pouvoir local

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034542ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034542ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Andrew, C. (1985). La gestion du local : un enjeu pour les femmes ?
International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire, (13), 103–108. <https://doi.org/10.7202/1034542ar>

Article abstract

This article looks at the role of women in the administration of local institutions. Her study of this question forced the author to re-examine the definition of local power and the institutions normally studied. On the basis of her research in western Québec, the author notes that women are almost completely absent from municipal government but that they play an important role in the schools and social service network. This may be explained in part by the fact that these institutions are seen as less important in society but it may also be related to the specific role of women in the consumption of collective services.

La gestion du local : un enjeu pour les femmes ?

C. Andrew

Notre intention dans ce texte n'est pas tant de dire que la question locale devrait intéresser les femmes mais plutôt de démontrer le rôle joué par les femmes dans la gestion des institutions locales. Sur la base de cette démonstration nous voulons réfléchir sur la signification de cette présence pour tenter de voir comment elle modifie notre compréhension de la participation politique des femmes — et notre compréhension du pouvoir local.

Définir le pouvoir local

Pour illustrer le rôle que jouent présentement les femmes dans la gestion du local, donc leur rôle dans le pouvoir local, il faut d'abord définir ce que nous entendons par « pouvoir local ». Ceci n'est pas chose facile car il s'agit de termes souvent utilisés de façon très large. « Pouvoir » est un des mots qui revient

le plus souvent dans les sciences sociales et il est employé pour analyser des phénomènes sociaux très variés, allant d'une influence très informelle à l'autorité basée sur la coercition physique. Le terme « local » n'est pas beaucoup plus précis : il est non seulement utilisé pour indiquer le contraire de « central » mais également le contraire de « national » et même de « international ».

Nous utiliserons ici le mot « pouvoir » dans un sens relativement restreint. Nous entendons « pouvoir » dans le sens des institutions et des mécanismes qui médient les décisions qu'une collectivité prend à propos de sa propre organisation. Ce n'est donc pas l'ensemble des processus par lesquels cette collectivité se maintient, mais les structures formelles de prise de décisions qui affectent, de façon obligatoire,

toutes les personnes faisant partie de cette collectivité. Nous l'utiliserons dans le sens de gouvernement et non pas dans celui d'influence.

En ajoutant le mot « local », nos problèmes de définition ne sont pas résolus, loin de là. À première vue, la question semble simple — le pouvoir local veut dire le gouvernement municipal. Ce sont les municipalités qui existent pour permettre aux citoyens d'une localité spécifique de prendre des décisions sur la gestion de leur localité.

Cette interprétation est renforcée par l'image très répandue en Amérique du Nord, de la municipalité comme représentation et même émanation de l'idée de la démocratie véritable, comme unité de base de l'ensemble de la société politique, comme école de la démocratie, etc. Cette idée, ainsi que le suggère Warren Magnusson¹,

104 milite en faveur de la conception du gouvernement municipal comme étant la principale structure de décision collective pour une localité donnée.

Mais d'autres visions de la municipalité, plus près de la réalité historique, modifient la perspective présentée. Les municipalités, au Canada, ne peuvent pas être vues comme des structures de base autonomes, puisqu'elles ont toujours fait partie de l'ensemble de la structure étatique. En fait, ce sont surtout les gouvernements provinciaux qui ont imposé des structures municipales à des populations relativement sceptiques, pour dire le moins, à l'égard des avantages de l'établissement des structures municipales². Il y a des cas où la population locale a exigé la création des structures municipales mais ces cas sont beaucoup moins fréquents que l'imposition de structures locales par le gouvernement provincial.

Il ne s'agit pas uniquement d'un débat sur l'évolution historique des structures municipales. Ce qui est en question, c'est la nature des institutions municipales et donc du pouvoir local. Dans la mesure où leur création correspond ou a correspondu à une volonté populaire, les municipalités peuvent, et même doivent, être perçues comme l'expression institutionnelle d'une volonté locale. Si par contre, la création des municipalités correspond plus à une stratégie provinciale et

à un choix d'outils fait par les gouvernements provinciaux, il faut plus voir les municipalités comme étant une des formes de gestion de l'espace et non pas l'unique expression du pouvoir local.

Le caractère double du pouvoir local

Comment donc élargir notre conception du pouvoir local, sans toutefois la rendre tellement large qu'elle en perde toute pertinence pour notre analyse³? Certains auteurs, comme Cynthia Cockburn dans *The Local State*⁴, incluent dans l'État local, toutes les agences de l'État jouant un rôle dans la formulation des politiques publiques ayant une influence sur l'espace local. L'État local est alors identifié à l'État au niveau local.

Nous pouvons mieux voir les difficultés d'une telle définition en prenant des exemples concrets. Si nous regardons le domaine de l'habitation au Canada, est-ce que nous devons inclure dans l'État local l'agence du gouvernement québécois, la Société d'habitation du Québec, et le ministère de l'Habitation et de la Protection du consommateur? Il est évident que les décisions de ces organismes influencent profondément les actions en matière de logement dans l'espace local. Mais, par contre, ces organismes font pleinement partie des instances de l'État qui ne sont pas du tout locales. Les inclure équivaut à oblitérer toute distinction entre l'État central et l'État local.

C'est d'autant moins souhaitable que cela cacheraient un élément essentiel de l'État local ou du pouvoir local; que tout en faisant partie de l'État, il est également un frein ou un blocage contre l'État⁵. C'est cette qualité double de l'État local qui le rend particulièrement intéressant à analyser, mais pour ce faire il faut maintenir cette tension entre les deux traits de son caractère, étatique mais contre l'État.

Il faut donc définir le pouvoir

local de façon à pouvoir saisir le dynamisme des rapports de force qui existent entre le palier local et les autres paliers de l'État, mais sans perdre de vue le fait que ce pouvoir local fait partie de l'État. Plusieurs études récentes du pouvoir local font mention de ce caractère ambigu, insistant sur le fait qu'il faut saisir la nature du pouvoir local comme faisant partie de l'État tout en s'opposant à l'État. Pour Duncan et Goodwin, cette constatation les incite à analyser l'État local d'abord en fonction des rapports sociaux, plutôt que comme institution.

If the local state is viewed as a dialectical process of social relations, rather than as a functional institution, it becomes possible to examine it as simultaneously « agent and obstacle » rather than reducing it merely to « agent »⁶.

La même optique se dégage de la vision de Renaud Dulong⁷. Il analyse les rapports entre l'État et la société locale comme des rapports entre différentes classes et fractions de classe. Certaines fractions de classe détiennent le pouvoir local, mais elles doivent cette possibilité à ce que Dulong appelle « une délégation de pouvoir » par les classes dominantes au niveau national. En dépit de cette entente entre classes dominantes sur la scène nationale et locale, il y a également contradiction et opposition entre ces deux niveaux. D'ailleurs, pour Dulong, cette opposition est plus grande que celle qui existe entre les classes détenant ce pouvoir local et les classes dominées localement.

Tout se passe comme si la bourgeoisie dominante délivrait une délégation de pouvoir à une fraction de bourgeoisie sur une région donnée, à charge pour elle d'y organiser et maintenir le consensus des éléments dominés au statu quo global du système social. Un compromis s'établit ainsi entre les classes dans lesquelles la classe dominante garantit l'existence politique d'une fraction alliée, à la condition que celle-ci lui assure en échange l'assentiment des éléments dominés dans la zone échue en par-

tage. Bien sûr, des contradictions existent aussi entre la fraction hégémonique régionale et les couches dont elle assure la soumission, mais celles-ci sont nettement moins vives que celles qui existent avec la classe dominante, la menace que fait peser sans cesse la mise en place d'un autre mode de domination/direction par un remaniement des appareils d'État évitant le relais par la bourgeoisie locale⁸.

Cette vision du pouvoir local le situe clairement au niveau de la représentation des intérêts sociaux. La fonction du pouvoir local est, d'après Dulong, de créer et de préserver un consensus local et d'assurer la légitimation nécessaire au maintien du système social global.

Cette vision du pouvoir local peut s'associer à une autre, qui analyse l'État local par rapport à ses fonctions, et particulièrement par rapport aux responsabilités du palier local dans le domaine de la consommation. Les deux visions se complètent dans le sens que le palier local s'occupe tout particulièrement de créer ce consensus social en facilitant la reproduction de la force de travail, donc en s'occupant de la consommation.

Il existe, bien sûr, des variantes à cette perspective sur le pouvoir local. Pour Castells, l'urbain est clairement lié à la consommation collective et, quoique l'urbain ne soit pas nécessairement limité pour lui au palier local de l'État, les enjeux de la consommation marquent le palier local.

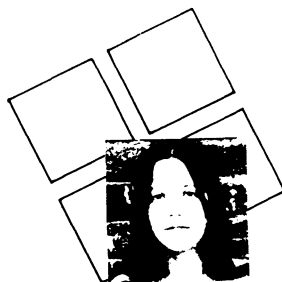
En combinant luttes sociales et gestion démocratique exemplaire des municipalités, hégémonie au niveau des masses et pénétration-transformation de l'appareil d'État, la gauche commence à gagner la bataille de masses pour le socialisme au-delà des bastions de la classe ouvrière... En fait, dans la mesure où la vie n'est pas un cadre mais une pratique, à la base de cette évolution on trouve l'effet de la socialisation de la consommation de masse et de la crise urbaine sur l'éclosion des luttes⁹.

Patrick Dunleavy, quant à lui, propose une analyse du pouvoir local en termes de dualisme institutionnel¹⁰. L'État choisit de séparer des fonctions par palier éta-

tique, et ce sont des fonctions de consommation sociale qui reviennent au palier local.

By contrast, social consumption spending is vested in local government, whose inferior constitutional position and fiscal dependency on the centre ensures that tightly circumscribed limits can be placed around the scope of pluralist decision-making... Of course, dual state arrangements will not be without their own tensions requiring constant management notably between corporatist planning and local electoral accountability, and between the secular trend towards centralization in the contemporary state and the still powerful pressures in advanced capitalism to maintain some genuine decentralization of political power¹¹.

Par contre, Warren Magnusson met en garde contre une trop forte identification entre le pouvoir local et les enjeux de consommation collective, du moins pour le cas canadien¹². Pour Magnusson, le palier local s'occupe tout autant des questions de production que de consommation. Il n'y a rien d'inévitable dans les domaines d'activité municipale ou locale puisqu'il s'agit d'un pouvoir politique, renvoyant donc à d'éventuelles variations dépendant de la situation politique, du degré d'organisation des différents intérêts, etc.



La présence des femmes dans les structures politiques

Ce rappel du caractère politique du pouvoir local nous ramène à la question des structures de prise de décision. Ce n'est pas simplement

le résultat qui nous intéresse, en termes d'influence sur l'espace local, mais également la volonté politique des décideurs. Nous voulons examiner des structures qui ont un pouvoir de décision, avec un mandat officiel. Pour relever de notre définition du pouvoir local, ces structures de prise de décision doivent être composées des représentants de la population, sélectionnés par mode d'élection.

Dans le cas du Québec, notre définition nous amène à trois groupes d'institutions : les municipalités, les commissions scolaires et les conseils locaux de services communautaires¹³. Ce sont ces structures qui ont, à des degrés et selon des modalités différentes, un certain pouvoir de décision sur la scène politique locale.

Pour illustrer nos propositions, nous allons prendre le cas de la région de l'Outaouais québécois. Définie comme la région administrative n° 7 du Québec, la région couvre la partie ouest du Québec. Avec une population de 278 718 habitants en 1981, la région représente 4,3 % de la population du Québec. La très grande majorité de cette population (67,8 % en 1981) se retrouve dans la Communauté régionale de l'Outaouais (CRO) ; le gouvernement régional regroupant la partie québécoise de la région de la capitale fédérale. La CRO est formée principalement des villes de Hull, Gatineau et Aylmer (en 1981, ces trois villes représentaient 84 % de la population totale de la CRO).

Pour débiter notre description, regardons le cas des municipalités. Dans la région n° 7, il y a 100 municipalités et, en 1984, il y avait un total de 712 conseillers municipaux. De ce nombre, 57 étaient des femmes, soit un pourcentage de 8 %. Dans les 11 municipalités de la CRO, nous retrouvons 92 conseillers, dont 8 sont des femmes (8,7 %). Les conseils des trois villes les plus peuplées comptent 4 de ces 8 élues, ou 11 % de leurs

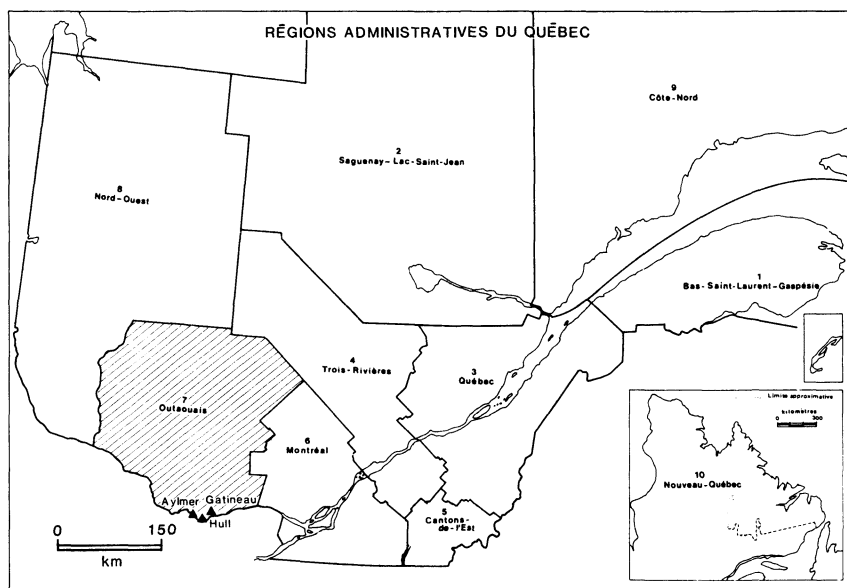
106 effectifs. Nous ne pouvons certainement pas conclure à une présence significative des femmes.

Passant au domaine de l'éducation, nous constatons une présence beaucoup plus considérable des femmes. Pour l'ensemble de la Commission scolaire régionale de l'Outaouais, il y avait 82 commissaires en 1984, dont 22 femmes (26,8 %) ¹⁵.

Finalement, le domaine de la santé et des services sociaux : il y a dans la région n° 7, 10 centres locaux de services communautaires avec un total de 106 membres sur les conseils de direction ¹⁶. Parmi ces membres, 64 sont des femmes, ce qui représente un pourcentage de 60,4. Et, indice même plus fort de la représentation des femmes, 7 sur 10 des conseils sont présidés par des femmes.

Ayant décrit cette situation, comment pouvons-nous l'interpréter ? La présence des femmes est relativement considérable dans les réseaux de décision touchant les domaines scolaires et les services sociaux. Elle est nettement moins importante dans les institutions municipales.

Dans toutes les problématiques présentées, le pouvoir local est clairement « inférieur » aux autres paliers de l'État, inférieur non pas seulement en termes d'une moins grande étendue mais inférieur également parce que défini par d'autres instances de l'État et contrôlé



cartographie INRS

largement par ces autres instances. Cette infériorité du palier local est particulièrement vraie pour les domaines d'éducation et d'affaires sociales où les ministères québécois gardent tous les véritables pouvoirs de décision. Tous les auteurs parlent des pressions de la centralisation, qui a comme résultat un pouvoir local de plus en plus menacé.

Les femmes et le pouvoir local

Cette description correspond à une certaine conception de la participation politique des femmes qui sont vues comme détenant les places secondaires dans tout système politique. Plus encore, marginalisation et féminisation des occupations vont de pair, et le pouvoir local au 20^e siècle peut être vu comme un phénomène qui subit une marginalisation. Certains auteurs ont suggéré que la marginalisation des activités sociales s'accompagne généralement d'une féminisation de ces activités, les agents masculins les ayant abandonnées pour d'autres domaines plus « importants ». Si le pouvoir local est, inévitablement, de plus en plus contraint par des

niveaux étatiques supérieurs, les acteurs sociaux les plus importants et les plus dynamiques ne s'y intéresseront plus. Il y aurait donc, d'après cette analyse, une plus grande place laissée aux femmes.

Il y a un deuxième lien entre femmes et pouvoir local, qui se fait à cause du peu d'importance accordé à ces institutions. Puisque peu importantes ou considérées comme telles, ces institutions ne requièrent pas des dirigeants politiques à plein temps. Surtout, dans les réseaux de l'éducation et des affaires sociales, la direction politique se fait à temps partiel. Ceci favorise la participation des femmes car l'écart, au moins sur le plan temporel, entre la vie privée et la vie publique est minimisé. Une participation politique à d'autres niveaux de l'État implique généralement une activité à plein temps, en plus d'une séparation physique entre les lieux de la vie privée et ceux de la vie publique. Comme l'organisation de la vie familiale est encore massivement sous la responsabilité des femmes, et comme cette responsabilité existe encore pour un grand nombre de femmes, une analyse du rôle politique des femmes exige

une analyse du rôle des femmes dans la vie privée. La participation croissante des femmes sur le marché du travail rémunéré n'a pas, jusqu'à maintenant, fondamentalement changé la division du travail dans la famille.

Il est évident que cette responsabilité domestique des femmes est un blocage à toute participation politique (certainement en termes de temps et probablement en termes d'image de soi), mais ceci est moins le cas pour certaines institutions du palier local. Au moins à ce niveau les deux tâches peuvent se réconcilier ou, peut-être plus exactement, peuvent moins se contredire.

Le troisième lien entre femmes et pouvoir local se fait à travers la question de la consommation. Nous avons présenté un courant d'analyse de la politique locale qui centre cette dernière sur les questions de consommation collective. Il existe également tout un courant de l'analyse du rôle social des femmes qui place les activités de consommation au premier plan. Voyons de plus près le lien entre ces deux formes d'analyse.

L'argument faisant le lien entre les femmes et les questions de consommation ne fait pas référence, bien sûr, à leur nature, mais plutôt à la division sociale du travail dans nos sociétés. Les femmes ne sont pas « naturellement » intéressées à des questions de consommation, elles s'en occupent parce que ces questions relèvent de leurs domaines d'activité et donc d'expertise. Le rôle principal des femmes a été de maintenir la famille, et ce rôle est partie prenante du processus de reproduction de la force de travail¹⁷. Les femmes se sont donc spécialisées dans les questions de consommation, et avec l'intervention massive de l'État dans ce domaine, elles se sont intéressées à l'État. Et dans la mesure où le palier de l'État impliqué dans ces questions est le palier local, les fem-

mes sont amenées à participer à ce niveau.



Conclusion

Cette interprétation voit donc le lien entre femmes et pouvoir local en termes de fonctions. Les femmes ont été spécialisées dans les tâches touchant la consommation à l'intérieur des ménages — la santé et l'éducation des membres de la famille — et cette spécialisation les amène à s'intéresser à des enjeux de consommation sociale — la santé et l'éducation des membres de la société, par exemple. Les femmes ne sont pas très présentes sur les conseils municipaux et au Canada, les conseils s'occupent relativement peu des questions de consommation. Mais dans les commissions scolaires et les institutions d'affaires sociales, là où les enjeux de consommation se décident, les femmes sont beaucoup plus présentes.

Les femmes participent donc au pouvoir local. Elles participent sur cette scène politique publique selon une logique qui émane de leur position dans la vie privée. C'est dans ce sens, comme la revendication féministe l'indique, que le privé est politique. La division sociale du travail est une décision politique et donc l'expertise des femmes dans le domaine de la consommation est une question politique. Leur présence dans les structures de prise de décision des réseaux de l'édu-

cation et des affaires sociales fait ressortir le caractère politique de ces décisions. Du même coup, le domaine de la vie privée devient vraiment politique — pour les femmes et pour le pouvoir local.

Caroline Andrew
Université d'Ottawa

NOTES

¹ Warren Magnusson, « The Structure and Functions of the Local State », communication présentée à la réunion annuelle de l'Association canadienne de science politique, 1984, p. 1.

² C. R. Tindal and S. N. Tindal, *Local Government in Canada*, McGraw-Hill Ryerson, 1984, (2^e édition), surtout le chapitre 2.

³ Mon analyse sur cet aspect du pouvoir local s'inspire largement du texte de Warren Magnusson, « The Structure and Functions of the Local State ».

⁴ Cynthia Cockburn, *The Local State*, Pluto Press, 1977.

⁵ S. S. Duncan and M. Goodwin, « The Local State and Restructuring Social Relations : Theory and Practice », *International Journal of Urban and Regional Research*, 6-2, 1982, p. 160.

⁶ *Ibid.*

⁷ Renaud Dulong, « La crise du rapport État/société locale vue à travers la politique régionale », Nicos Poulantzas, *La crise de l'État*, Presses universitaires de France, 1976.

⁸ *Ibid.*, p. 217-218.

⁹ Manuel Castells, « Crise et l'État, consommation collective et contradictions urbaines », N. Poulantzas, *La crise de l'État*, *op. cit.*, p. 208.

¹⁰ Patrick Dunleavy, « The Limits of Local Government », communication présentée à la conférence ANCAN, 1983.

¹¹ *Ibid.*, p. 22.

¹² Warren Magnusson, « The Local State », *Studies in Political Economy*, 16, à paraître, printemps 1985.

¹³ Nous ne ferons pas ici la description détaillée de ces institutions. Pour une des-

108

cription des structures municipales et scolaires, voir *La Municipalité : un vécu, un projet*, Université du Québec, Télé-Université, 1983 et pour une description des structures dans le domaine des affaires sociales, voir Frédéric Lesemann, *Du pain et des services*, Albert St-Martin, 1981 et Jacques Godbout, *La participation contre la démocratie*, Albert St-Martin, 1983.

¹⁴ Ces données sont tirées du *Répertoire des municipalités du Québec*, ministère des Communications, 1984.

¹⁵ Ces données ont été fournies par la Commission scolaire régionale de l'Outaouais.

¹⁶ Ces données ont été fournies par le Conseil de la santé et des services sociaux de l'Outaouais.

¹⁷ Elizabeth Wilson, *Women and the Welfare State*, Tavistock Publications, 1977, p. 8.

les Cahiers de la Recherche en Travail Social

**N° 6/7 : Quelles solidarités ?
Une théorie qui sort de l'oubli :
le solidarisme — le besoin des
autres ou la solidarité même —
l'insertion sociale et profession-
nelle des jeunes : l'apprentissage
de la précarité ? — insertion des
jeunes : la solidarité malgré
tout...**

Numéros antérieurs :

N° 5, Vu d'ailleurs 45 FF, 7 \$ can.

**N° 4, Non thématique 45 FF,
7 \$ can.**

**N° 2/3, Analyses et modèles du
travail social au Québec
55 FF, 8 \$ can.**

**Abonnement simple (12 numéros)
80 FF, 12 \$ can.**

**Université de Sherbrooke
Service à l'édition et à
la recherche
Faculté des arts, Local 21
Université de Sherbrooke
2500 boulevard Université
Sherbrooke, Québec,
Canada J1K 2R1**

**CRTS
Université de Caen
Esplanade de la Paix
14032 Caen Cedex
France
Tél. : (31) 94 81 40
Postes 3598-3599**