

International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire



Les relations central-local ou le rendez-vous manqué Central vs. local power: a chance lost La relación central-local o la cita fracasada

Jacques Godbout

Numéro 13 (53), printemps 1985

Les ambiguïtés du pouvoir local

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1034545ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1034545ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (imprimé)

2369-6400 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Godbout, J. (1985). Les relations central-local ou le rendez-vous manqué.
International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire, (13), 125–130. <https://doi.org/10.7202/1034545ar>

Résumé de l'article

Comment le local et le central se sont-ils accordés, historiquement, au Québec ? L'État technocratique n'a-t-il pas toujours tendance à diluer, voire à noyer tout dynamisme local ? De la paroisse et de l'Église sous le régime français, à la montée de l'État et à ses politiques de développement régional et de réorganisation des services de santé, l'auteur analyse l'évolution des relations entre ces deux systèmes. En guise de conclusion, il se demande si, paradoxalement, la crise ne permettra pas au local de retrouver son dynamisme et sa crédibilité face à un central ébranlé et démuné.

Les relations central-local ou le rendez-vous manqué¹

J. Godbout

Depuis quelque temps, le Centre a trouvé le terme qui convient le mieux à sa vision du local : la périphérie, c'est-à-dire ce qui est loin de tout (tout = le Centre, évidemment). Adopter le point de vue du local, c'est faire la démarche inverse. Car pour le local, le Centre c'est ce qui n'est près de rien. Difficile de trouver positions plus éloignées... À vrai dire, le local ne voit même pas clairement la justification d'un système central. Mais comme une des caractéristiques du local, c'est le réalisme, supposons donc, au nom de ce principe, la nécessité d'un système central. Vu du local, le principal problème est alors le suivant : comment le système central peut-il être utile au système local ? Comment les deux systèmes peuvent-ils s'interpénétrer sans se nier ? Dans les pages qui suivent, en utilisant l'exemple du Québec, nous développerons l'idée que la

société peut réussir l'intégration des deux systèmes, mais que l'État technocratique remet en question cette intégration et tente de la remplacer par un système qui rejette hors de lui le dynamisme local.

Le système historique : l'interprétation par la résidence

Le local québécois diffère à la fois du local français et américain pour des raisons historiques qu'on peut résumer ainsi : pendant que le local français vivait la Révolution française et tout ce qui en a découlé pendant le 19^e siècle, pendant que le local américain construisait sa démocratie selon la règle du *home rule* et vivait les conséquences d'une guerre d'indépendance victorieuse, au même moment (fin du 18^e) le local québécois vivait les conséquences d'une conquête par l'Angleterre et tentait de trouver une

façon de continuer à exister.

Au Québec, donc, le système politique central, ce furent les Anglais, le gouvernement de l'Angleterre. Le système local, ce fut la paroisse, centrée sur le curé, mais relevant aussi d'un système central parallèle à celui des Anglais, celui de l'Église catholique. L'interrelation entre la communauté locale et le système central y était fondée sur les deux principes suivants :

1. la résidence permanente des membres de la structure centrale (curés et vicaires) dans le milieu local ;

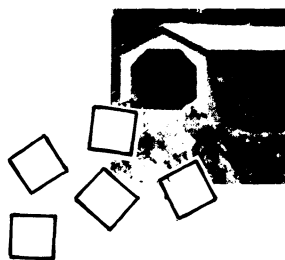
2. la dépendance financière du représentant du système central vis-à-vis la communauté locale (une paroisse devait faire vivre son curé).

Rapidement les Anglais tentèrent d'implanter au Canada français leur système local : la corporation municipale. Longtemps les « Canadiens » ont refusé cette structure,

126 perçue par eux comme la « machine à taxer » des Anglais². Un des principaux points d'achoppement résidait dans la volonté des Anglais de fonder leur structure municipale sur un territoire plus vaste (le comté) que le système local « autochtone » (la paroisse). Environ un siècle après la Conquête (en 1867), un compromis sur le système local était trouvé : les Anglais acceptaient de fonder leur système de décentralisation sur la paroisse, c'est-à-dire sur le système local québécois. À partir de cette date, et jusque (pour simplifier) en 1960, le système local avait donc une double structure : municipale et religieuse. Le principe d'insertion du central dans le local était l'élection et l'autonomie financière pour le municipal, la résidence et l'autonomie financière pour le religieux.

Les deux systèmes locaux dépendaient des ressources locales. Insistons sur ce dernier principe qui, même si l'Église catholique était un système centralisé et peu démocratique, créait une très grande intégration de l'institution religieuse au milieu local, par le fait de l'obligation de résidence dans la communauté locale pour les membres du système central (l'Église) et par le fait que leurs ressources financières émanaient du local, étaient approuvées par des élus locaux³ (les marguilliers). C'est ce système local à double structure qui est remis en question depuis

vingt ans, et qu'on tente de remplacer par une intégration des deux structures dans celle de l'État, intégration qui n'a pas donné de résultats très positifs jusqu'à maintenant en ce qui concerne l'interrelation du système local et du système central.



Le nouveau système : de la permanence de la résidence à la permanence dans la structure centrale

Depuis 1960 les Québécois ont cessé de se méfier de l'État, de le considérer comme étranger à leur société. Ils ont jugé qu'ils le contrôlaient désormais suffisamment pour en faire un instrument à eux. Ce changement d'attitude, accompagné d'une crise « d'excès de ressources » et de la montée d'une jeune classe moyenne agressive issue du *baby boom*, a complètement transformé les relations entre le système local et le système central. D'abord l'État a intégré une grande partie des fonctions sociales régies par le système de l'Église catholique : hôpitaux, enseignement, assistance, loisirs, etc., ainsi que le personnel. Ce gonflement gouvernemental et cette transformation du système central ont conduit l'État central à modifier radicalement ses relations avec le système local. Plus précisément il a cessé de concevoir le local comme un *système différent de l'État, avec lequel il fallait aména-*

ger les relations, négocier les décisions ; au contraire, le local est devenu soit le dernier échelon du central, soit son lieu d'intervention, composé non pas de communautés dynamiques et de citoyens actifs, mais de bénéficiaires, d'usagers, d'« affectés » par le système central. Le local n'est plus un système actif.

Tout ce qui, dans le local, n'entre pas dans les catégories du central, dans la « comptabilité nationale », s'est mis à cesser de posséder une quelconque autonomie pour le Centre. On a tenté d'y appliquer le modèle cybernétique, dans lequel le local n'a d'autre statut que celui de « contrôle ». Il ne peut pénétrer le système central que par ses mécanismes de feed-back⁴. C'est pourquoi depuis vingt-cinq ans, ce que l'État appelle décentralisation ressemble comme deux gouttes d'eau, vu du local, à de la centralisation. Certains esprits mal tournés affirment que le gouvernement québécois décentralise « à la française »... Illustrons cette évolution.

Le BAEQ et la fermeture des colonies⁵

Le Québec a eu aussi ses colonies... C'est ainsi qu'on a désigné les mouvements de peuplement des régions éloignées des centres urbains qui se sont produits surtout lors de crises économiques, le « retour à la terre » étant la solution préconisée par l'Église catholique (et les élites québécoises) qui fondait des paroisses sur des terres souvent peu propices à l'agriculture. Au début du peuplement, l'Église envoyait un prêtre qui ne résidait pas en permanence dans la « colonie ». On les appelait alors des dessertes. Lorsque la population était suffisante pour faire vivre un curé, elle devenait une paroisse qui s'incorporait éventuellement en municipalité.

Au milieu des années soixante, le nouvel État québécois a décidé d'intervenir dans une de ces régions

qu'il a appelée marginale (la Gaspésie), où se situent plusieurs colonies, afin de trouver une solution aux problèmes de pauvreté de cette région, au moyen de la préparation d'un plan de développement régional sous la responsabilité d'un organisme de planification *ad hoc*, le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ). J'ai déjà montré ailleurs comment l'ensemble de cette intervention en région a constitué un modèle de ce nouveau type de relations entre le local et le central. En résumé, le système local et ses habitants se sont vus transformés en « variable » dans l'équation du développement définie par les jeunes planificateurs venus de Québec et de Montréal. Concrètement, le rôle de la population régionale a consisté à donner son avis sur un plan de développement comportant plusieurs milliers de pages, rédigé par les envoyés du Centre. Le système local était composé d'individus « affectés » par le plan de développement (qui n'a d'ailleurs été que très partiellement appliqué).

Concernant plus précisément les villages de cette région qu'on appelle les colonies, les experts, après avoir établi un bilan financier rigoureux de ce que les colonies coûtent au Centre (écoles, routes, etc.) et après avoir comparé les coûts à ce que ces colonies rapportent (la majorité des habitants sont en chômage), les experts, donc, ont conclu qu'il fallait fermer les colonies et ont établi un plan de fermeture.

À la suite de la fermeture de quelques colonies et du transfert des résidents dans des HLM en milieu urbain, un mouvement de résistance à la fermeture s'est rapidement développé (appelé Opération Dignité), animé par les curés des villages. Ils ont réussi à stopper l'application du plan. La non-résidence locale des envoyés du système central et la perspective comptable (en termes de PNB) avaient ainsi transformé un système

local doté de ressources (chasse, agriculture familiale, entraide communautaire, etc.), que le système central désigne désormais par des expressions comme économie « informelle », travail au noir, etc.) en un système passif comportant un bilan négatif pour le Centre. Cette analyse avait conduit à une opération de transfert de la population dans des HLM où de toute façon le Centre se retrouve perdant dans ses propres termes (financiers) : il crée des communautés locales entièrement dépendantes de lui, vivant dans des logements sociaux. Ces communautés sont cependant conformes à sa vision du système local ; bel exemple de *self-fulfilling prophecy*... Il est aussi intéressant de noter que c'est l'ancien système, religieux, qui a pris la défense des communautés locales contre l'État.

Les CLSC

Les Centres locaux de services communautaires peuvent être considérés comme un modèle du nouveau type d'intervention du central dans le local. Ce sont des institutions publiques locales mises sur pied par l'État québécois dans le cadre de la réforme des affaires sociales. Cette réforme complétait l'intégration au système étatique de fonctions antérieurement remplies par des organismes à caractère religieux ou des organismes locaux dans le secteur social. On y applique le nouveau modèle de relations central-local qu'on désigne souvent par l'expression « démocratie de participation ».

Le CLSC est chargé de dispenser les services sociaux et de santé de façon curative et préventive, globale, communautaire, interdisciplinaire, etc. L'État central a établi les premiers CLSC en commençant par envoyer dans la communauté locale des animateurs qui demandaient à la population et aux associations locales de définir un projet de CLSC qui correspondrait aux besoins de la communauté. Après un proces-

sus qui pouvait durer plus d'une année et qui mobilisait souvent de nombreux citoyens, un projet de CLSC était établi et approuvé par la population locale. C'est alors que le ministère des Affaires sociales déterminait le budget, les programmes, le nombre de professionnels de chaque discipline qui seraient embauchés. C'est alors aussi que commençait le processus par lequel le Centre enlevait le CLSC au local et en faisait un organisme intégré au « réseau des affaires sociales », beaucoup plus qu'au système local. Malgré la présence de citoyens élus au conseil d'administration des CLSC, et malgré des luttes importantes de ces derniers au début, l'absence de pouvoir du conseil d'administration lui-même, l'absence de contrôle du budget (entièrement octroyé par le ministère des Affaires sociales), des salaires, la définition de plus en plus a priori des programmes par le ministère des Affaires sociales, ont transformé le CLSC en un organisme de fonctionnaires professionnels, intégré au système central, relié au local par le fait que les résidents ont des bénéficiaires, transformant le local en un lieu possible d'intervention du CLSC.

Les citoyens ne détiennent qu'un pouvoir consultatif dans le cadre de ce qu'on appelle une démocratie de participation. Dans les quartiers ouvriers et populaires, les professionnels du CLSC habitent ailleurs que dans le territoire du CLSC. Par analogie, et pour faire ressortir les différences avec l'ancien système de relations central-local, on pourrait dire qu'on a transformé le territoire du CLSC en « desserte » pour des professionnels (c'est ainsi, rappelons-le, qu'on désignait une paroisse qui ne pouvait pas faire vivre ses « permanents », le curé et les vicaires). *On a transformé la permanence définie comme étant la résidence locale (pour le curé) en permanence définie comme étant la sécurité d'emploi et la car-*

128 *rière dans la structure centrale. Illustrons le fonctionnement de ce nouveau système local à l'aide d'un exemple concret.*

Le programme multidisciplinaire intégré de diminution de la solitude des personnes âgées

Le CLSC Avenir ayant constaté que la solitude constitue un des problèmes les plus importants des personnes âgées sur son territoire, une équipe pluridisciplinaire a été mise sur pied pour préparer un programme dans ce secteur, avec la participation de la population. C'est pourquoi, à l'équipe multidisciplinaire, se sont joints des représentants de groupes de personnes âgées tels que l'âge d'or, des groupes de loisir, etc. L'équipe pluridisciplinaire s'est rapidement entendue sur le cheminement opérationnel suivant :

1. conception du programme ;
2. opérationnalisation ;
3. mécanisme de contrôle ;
4. élaboration d'une méthodologie d'évaluation et évaluation du programme.

La première étape suppose une enquête sur les besoins des personnes âgées en ce qui concerne leur solitude. Un vieux ayant demandé dans quelle mesure tout cela était vraiment nécessaire (il avait l'impression de bien connaître les besoins), on lui a répondu en lui montrant que c'était une condition pour une intervention ration-

nelle dans le milieu, et que de toute façon, si l'on ne procédait pas de cette manière, aucun financement du ministère ne serait possible, et que sans financement du ministère aucun programme n'était possible.

Du reste, tout cela était indispensable pour en arriver à se fixer des objectifs précis pour le programme. Bien entendu, l'objectif ultime, c'est la prise en charge de leur solitude par les personnes âgées elles-mêmes. Mais elles ne sont pas prêtes actuellement. Après deux réunions, les personnes âgées présentes ont en effet toutes admis leur incompétence ; elles ont reconnu qu'elles ne comprenaient vraiment rien au problème complexe de la solitude et qu'elles avaient besoin de spécialistes. Donc, même si l'objectif ultime est la prise en charge, en attendant il faut se fixer des sous-objectifs précis. Ce faisant, il est nécessaire d'éviter le double emploi, d'être complémentaire avec les autres programmes du CLSC, et aussi de bien coordonner le programme avec les autres établissements du réseau des affaires sociales. Parmi ces sous-objectifs, on peut noter les suivants : prévention de la solitude des personnes âgées (la question s'est vite posée : doit-on commencer avec les jeunes ?) ; un deuxième sous-objectif de type curatif ; un troisième sous-objectif qui consiste à sensibiliser les personnes âgées au problème de la solitude et aux nouvelles approches qui ont été développées par les experts dans ce domaine. Les personnes âgées présentes se sont entendues pour former un comité consultatif auprès de l'équipe multidisciplinaire.

À la suite d'un programme quinquennal qui a été élaboré et réalisé, on a bien sûr procédé à une évaluation par un groupe d'experts extérieurs au programme. Les principaux résultats de l'évaluation furent les suivants :

– En ce qui concerne la prévention, il était trop tôt pour évaluer,

puisqu'on avait commencé l'intervention auprès des jeunes. Il fallait attendre au moins cinquante ans ;

– Par contre le programme de sensibilisation a été un succès. On a même constaté que 12,5 % des personnes âgées n'étaient pas conscientes, avant, de leur solitude. Elles savaient maintenant qu'elles étaient seules ;

– C'est le programme curatif qui a le moins bien marché. Les personnes âgées n'étaient pas moins seules qu'auparavant ; elles étaient même plus seules, parce que la plupart des associations qui existaient antérieurement avaient disparu.

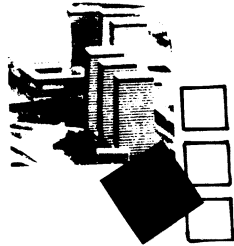
Par contre, les experts extérieurs ont observé un effet imprévu très positif : les membres de l'équipe multidisciplinaire se sentent, eux, beaucoup moins seuls qu'avant l'existence de ce programme. Ils considèrent avoir vécu une expérience très enrichissante et très intense...

Voilà où conduit le modèle implicite de relation avec le local qui s'est implanté avec la montée du professionnalisme dans les institutions politiques. Ce modèle est fondé sur la participation (et non sur la démocratie), sur l'abondance des ressources centrales, abondance telle que l'organisme se referme sur lui-même, et pense n'avoir aucun besoin des citoyens qui se transforment en bénéficiaires, en lieu d'intervention, en objet passif dont on définit les vrais besoins auxquels ils n'ont qu'à « répondre ». Le CLSC n'a aucun compte à rendre, contrairement au système municipal, et contrairement même au curé qui a des comptes à rendre aux marguilliers.

C'est pourquoi l'évolution de ce système conduit à ce que son « principe de réalité » soit l'État. En l'occurrence, pour les CLSC, c'est le ministère des Affaires sociales et le réseau des affaires sociales. Le principe de réalité des CLSC, c'est la nécessité de coordonner leurs

activités avec les autres établissements du réseau, les contraintes des programmes gouvernementaux contrôlés par des budgets qui échappent aux CLSC, la participation des membres des CLSC à un ensemble de groupes de travail et de comités inter-établissements, l'importance des conventions collectives et des procédures administratives imposées par le besoin de contrôle du ministère. Le CLSC a eu de plus en plus de comptes à rendre au réseau des affaires sociales, de moins en moins au réseau des affaires locales.

Par ailleurs, l'abondance des ressources fait aussi que le contrôle réel exercé par le ministère a été faible pendant longtemps. Si bien que ce qui régissait cette organisation, c'était le principe de plaisir, et bien peu le principe de réalité (pour poursuivre l'analogie freudienne). Les CLSC ont été longtemps une organisation sans principe de réalité. C'est pourquoi c'est une expérience qui a d'abord été favorable aux permanents, aux membres de l'organisation. Je ne parle pas seulement des salaires, des possibilités de carrière, etc., qui sont évidentes, mais aussi de l'intensité de l'expérience professionnelle qui a été vécue. Qu'étaient les usagers dans tout cela ? Au pire ils dérangeaient ; au mieux ils étaient des objets d'expérience professionnelle, et le territoire local était un lieu d'intervention. Cela n'avait rien à voir avec un système d'action locale, ce que le milieu est en réalité, mais ce qui n'était pas perçu par les CLSC, sauf au début, parfois, en tant que concurrents.



L'espoir de la crise

L'État québécois a supprimé l'ancien système de relations central-local et a échoué dans ses tentatives pour le remplacer par autre chose qu'une structure bureaucratique. Il n'a, la plupart du temps, réussi qu'à multiplier les relais qui repoussent le local toujours plus loin, ce qui provoque la nécessité d'un nouveau relais et ainsi de suite.

Mais la crise économique, et plus généralement, la crise du modèle de la croissance dans lequel s'insère d'emblée cette remise en question des rapports central-local, et la baisse de ressources financières étatiques qu'elle entraîne, laissent entrevoir un espoir. Sans ressources, l'État va devoir constater qu'il ne peut pas tout faire, et le local peut à nouveau prendre l'initiative et imposer ses solutions, redevenir un système actif qui négocie avec le central.

On peut penser que la crise entraînera la reconnaissance, à nouveau de l'existence, de la légitimité et de l'efficacité des multiples systèmes locaux ; de l'existence de la société comme différente de l'État. Au Québec, on recommence à penser qu'on peut exister sans l'État. Les Québécois ont longtemps pensé de cette façon, avant la Révolution tranquille : sans l'État, mais avec l'Église. C'était hier. Demain, serait-ce sans l'État ? Mais avec quoi ? Avec l'Église, encore une fois, qui semble connaître un renouveau

actuellement ? Ou, tout simplement, avec la démocratie locale ?

Cet espoir de la crise est mal perçu par la pensée de gauche qui ne voit que les dangers de la crise : accentuation de l'économie duale, État qui devient plus coercitif, qui fait gérer la crise par le local, diminution des capacités de redistribution des revenus, etc. Ces dangers sont réels. Mais ils ne sont qu'un aspect. L'analyse de la crise par la gauche est souvent paralysée par le modèle des classes sociales, à l'intérieur duquel la dynamique de la décentralisation ne peut être qu'une dynamique d'exploitation. De plus, toute solution à l'intérieur de ce modèle ne peut être qu'en termes de redistribution, de péréquation, etc. Certes, de telles politiques seront toujours nécessaires pour lutter contre les inégalités. Mais elles sont partielles. Et elles contribuent à accentuer le caractère passif du système local. Il y a une étrange complicité, qu'il serait urgent d'explicitier, entre la pensée redistributrice et la passivité d'un système local ; entre la montée du professionnalisme et le modèle des classes sociales fondé sur les producteurs exclusivement. Ce modèle marginalise tout rôle des acteurs qui n'ont pas le statut de producteur. Il rend passif tout acteur local dont l'intervention est fondée sur le territoire et non pas sur le lieu de production ; autrement dit, il a beaucoup de difficulté à penser la *dynamique* de la décentralisation, à penser le local autrement que comme un prolongement du central. Mais ce thème serait l'objet d'un autre texte.

Jacques Godbout
I.N.R.S.-Urbanisation
Université du Québec à Montréal

NOTES

¹ Certaines sections de ce texte sont tirées de deux communications présentées à Québec aux Rencontres du St-Laurent (octobre 1984) et au congrès de la Fédération des centres locaux de services communautaires (novembre 1984).

² A. Baccigalupo, *Les administrations municipales québécoises des origines à nos jours*, Montréal, Éditions Agence d'Arc, 1984.

³ J. Hamelin et N. Gagnon, *Histoire du catholicisme québécois*, tome 1, Le 20^e siècle, Montréal, Éditions du Boréal Express, 1984.

⁴ Pour une façon différente de penser les relations local-central dans un modèle formel, voir J.-P. Dupuy, *Ordres et désordres*, Paris, Seuil, 1982.

⁵ Cette expérience de planification régionale est analysée dans J. Godbout, *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1983.