Document generated on 04/24/2024 9:09 p.m.

Recherches sociographiques

Les partis politiques et la régulation des affaires sociales

Brigitte von Schoenberg

Volume 14, Number 3, 1973

URI: https://id.erudit.org/iderudit/055625ar
DOI: https://doi.org/10.7202/055625ar

See table of contents

Publisher(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (print)
1705-6225 (digital)

Explore this journal

Cite this article

von Schoenberg, B. (1973). Les partis politiques et la régulation des affaires sociales. *Recherches sociographiques*, *14*(3), 327–339. https://doi.org/10.7202/055625ar

Article abstract

En juillet 1971, le projet de loi 65 sur l'organisation des services de santé et des services sociaux est déposé à l'Assemblée Nationale par le ministre des affaires sociales du Québec. Ce projet de loi est ensuite soumis aux discussions du public et des députés lors des séances de la Commission parlementaire des affaires sociales. À la suite de ces discussions, le ministre propose une nouvelle version du projet de loi qui est discutée cette fois-ci par les parlementaires seulement. Il sera question, dans cet article, des positions prises par les représentants des quatre partis politiques, alors présents à l'Assemblée Nationale, sur les offices régionaux des affaires sociales (ORAS) proposés par la première version du projet de loi, et sur les conseils régionaux de la santé et des services sociaux (CRSSS) proposés par la seconde version. L'enjeu que représente la création ou non d'organismes régionaux sous forme d'offices ou de conseils est important pour nous, dans la mesure où il sert de prétexte aux partis politiques pour opposer leurs vues sur l'organisation des moyens de gouvernement dans le secteur d'activité gouvernementale des affaires sociales.

Nous postulons que pour agir sur la configuration du pouvoir dans la société, un gouvernement dispose de trois moyens : il peut proposer de nouveaux *postes* et les mettre en relation avec ceux qui existent déjà; il peut modifier ou supprimer des postes existants. Il peut transformer *tes pouvoirs* entre les postes : les rendre plus délibératifs ou plus impératifs ; il peut aussi créer ou supprimer des pouvoirs. Enfin il peut agir sur les *ressources* qui circulent entre les postes.

L'action gouvernementale sera d'autant plus forte qu'elle portera d'abord sur les pouvoirs, ensuite sur les postes, enfin sur les ressources. La résultante de ces actions gouvernementales forme la régulation dont l'objet sera de maintenir la société à l'intérieur de certaines normes, à l'intérieur de certaines configurations de pouvoir.

Le modèle cybernétique que nous utilisons distingue deux paliers principaux à l'intérieur d'une société: le gouvernement et la communauté. Le gouvernement est le lieu de la sélection politique, par ses gouvernants, et aussi de la sélection administrative, par ses fonctionnaires. La communauté est constituée des gouvernés ; ils forment le palier de l'affection politique. Les relations de pouvoir qui s'établissent entre les gouvernants, les fonctionnaires et les gouvernés représentent les différentes phases de la régulation. Ces phases sont qualifiées de la façon suivante: 1° transduction ministérielle lorsqu'il s'agit des relations entre les gouvernants et les fonctionnaires ; 2° transduction administrative, entre les fonctionnaires et les gouvernés ; 3° transduction politique, entre les gouvernants et les gouvernés ; 4° transduction délégative, entre gouvernants. Chaque parti politique préconise une façon particulière d'agencer la relation qu'il voudrait voir appliquée entre les gouvernants et les gouvernés, entre le gouvernement et la communauté. C'est « l'agencement » des relations de pouvoir qui constituera la rationalité politique d'un parti par rapport à un enjeu précis.

Pour reconstituer la rationalité des partis politiques selon l'action qu'ils proposent sur la configuration du pouvoir dans le secteur des affaires sociales, nous avons procédé à une analyse détaillée des deux versions du projet de loi. Les interventions du ministre et de quelques parlementaires libéraux à l'Assemblée et en commission complètent les positions du Parti Libéral. Pour les partis d'opposition, nous avons fait un relevé systématique de leurs interventions à partir du dépôt du projet de loi à l'Assemblée jusqu'à la troisième lecture inclusivement, sur tout ce qui concerne les ORAS ou les CRSSS. Les données ont été classées selon le moyen qui était visé: s'agissait-il d'une intervention portant sur les postes de l'organisme régional, sur les pouvoirs qui devaient lui être accordés, ou sur l'impartition des ressources? Nous avons aussi identifié les termes de la relation de pouvoir impliquée dans la transmission du moyen visé, et la phase de régulation dans laquelle s'inscrit cette relation.

Tous droits réservés © Recherches sociographiques, Université Laval, 1973

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

LES PARTIS POLITIQUES ET LA RÉGULATION DES AFFAIRES SOCIALES*

En juillet 1971, le projet de loi 65 sur l'organisation des services de santé et des services sociaux est déposé à l'Assemblée Nationale par le ministre des affaires sociales du Québec. Ce projet de loi est ensuite soumis aux discussions du public et des députés lors des séances de la Commission parlementaire des affaires sociales.[1] À la suite de ces discussions, le ministre propose une nouvelle version du projet de loi qui est discutée cette fois-ci par les parlementaires seulement.

Il sera question, dans cet article, des positions prises par les représentants des quatre partis politiques, alors présents à l'Assemblée Nationale, sur les offices régionaux des affaires sociales (ORAS) proposés par la première version du projet de loi, et sur les conseils régionaux de la santé et des services sociaux (CRSSS) proposés par la seconde version. L'enjeu que représente la création ou non d'organismes régionaux sous forme d'offices ou de conseils est important pour nous, dans la mesure où il sert de prétexte aux partis politiques pour opposer leurs vues sur l'organisation des moyens de gouvernement dans le secteur d'activité gouvernementale des affaires sociales.

Nous postulons que pour agir sur la configuration du pouvoir dans la société, un gouvernement dispose de trois moyens : il peut proposer de nouveaux *postes* et les mettre en relation avec ceux qui existent déjà ; il peut modifier ou supprimer des postes existants. Il peut transformer les *pouvoirs* entre les postes : les rendre plus délibératifs ou plus impératifs ; il peut aussi créer ou supprimer des pouvoirs. Enfin il peut agir sur les *ressources* qui circulent entre les postes. L'action gouvernementale sera d'autant plus forte qu'elle portera d'abord sur les pouvoirs, ensuite sur les postes, enfin sur les ressources. La résultante de ces

* Cet article est issu d'un rapport d'étape de la recherche sur le ministère des Affaires sociales et ses publics. La recherche est dirigée par Vincent Lemieux que nous remercions pour son aide et ses conseils.

1. Pour une étude détaillée des positions des publics à la Commission parlementaire, voir : Y. JULIEN, V. LEMIEUX et B. V. SCHOENBERG, *Rapport d'étape de la recherche sur le ministère des Affaires sociales et ses publics*, Département de science politique, Université Laval, polycopié, mars 1971.

actions gouvernementales forme la régulation dont l'objet sera de maintenir la société à l'intérieur de certaines normes, à l'intérieur de certaines configurations de pouvoir.

Le modèle cybernétique que nous utilisons [2] distingue deux paliers principaux à l'intérieur d'une société: le gouvernement et la communauté. Le gouvernement est le lieu de la sélection politique, par ses gouvernants, et aussi de la sélection administrative, par ses fonctionnaires. La communauté est constituée des gouvernés; ils forment le palier de l'effection politique. Les relations de pouvoir qui s'établissent entre les gouvernants, les fonctionnaires et les gouvernés représentent les différentes phases de la régulation. Ces phases sont qualifiées de la façon suivante: 1° transduction ministérielle lorsqu'il s'agit des relations entre les gouvernants et les fonctionnaires; 2° transduction administrative, entre les fonctionnaires et les gouvernés; 3° transduction politique, entre les gouvernants et les gouvernés; 4° transduction délégative, entre gouvernants.

Chaque parti politique préconise une façon particulière d'agencer la relation qu'il voudrait voir appliquée entre les gouvernants et les gouvernés, entre le gouvernement et la communauté. C'est « l'agencement » des relations de pouvoir qui constituera la rationalité politique d'un parti par rapport à un enjeu précis.

Pour reconstituer la rationalité des partis politiques selon l'action qu'ils proposent sur la configuration du pouvoir dans le secteur des affaires sociales, nous avons procédé à une analyse détaillée des deux versions du projet de loi. [3] Les interventions du ministre et de quelques parlementaires libéraux à l'Assemblée et en commission complètent les positions du Parti Libéral. Pour les partis d'opposition, nous avons fait un relevé systématique de leurs interventions à partir du dépôt du projet de loi à l'Assemblée jusqu'à la troisième lecture inclusivement, sur tout ce qui concerne les ORAS ou les CRSSS. Les données ont été classées selon le moyen qui était visé: s'agissait-il d'une intervention portant sur les postes de l'organisme régional, sur les pouvoirs qui devaient lui être accordés, ou sur l'impartition des ressources? Nous avons aussi identifié les termes de la relation de pouvoir impliquée dans la transmission du moyen visé, et la phase de régulation dans laquelle s'inscrit cette relation.

I. LE PROJET GOUVERNEMENTAL

a) Les postes

Dans la première version du projet de loi, le parti gouvernemental propose la création d'offices régionaux des affaires sociales. C'est le lieutenant-gouverneur en conseil qui les institue pour chaque région qu'il détermine; il leur

2. Ce modèle est emprunté à V. Lemieux. Voir le *Rapport d'étape...*, *op. cit.*, p. 5-12.

3. Ces analyses portent sur les articles des deux versions du projet de loi, qui concernent les ORAS et les CRSSS. Elles sont exposées dans le *Rapport d'étape...*, p. 35-50, p. 90-101.

confère en totalité ou en partie les pouvoirs que la loi leur permettra d'exercer.[4] C'est également au lieutenant-gouverneur en conseil que revient le soin de procéder aux nominations des vingt et un membres qui les formeront après consultation des catégories de public qui sont appelées à siéger à leur conseil d'administration: deux pour les universités, trois pour les centres locaux de services communautaires (CLSC), trois pour les centres hospitaliers (CH), trois pour les centres de services sociaux (CSS), trois pour les centres d'accueil (CA) et six pour les groupes socio-économiques les plus représentatifs. Le vingt et unième membre est le directeur général, lui aussi nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil.

Cette première impartition de postes par le gouvernement sera suivie d'une seconde par l'ORAS; il pourra nommer un comité administratif composé d'un président, d'un vice-président, de deux autres membres et du directeur général. Donc la régulation des postes des ORAS et de leur impartition est soumise au pouvoir du gouvernement; les ORAS peuvent procéder à leur tour à l'impartition des postes du comité administratif mais dans les limites des nominations gouvernementales.

Après l'audition des publics à la commission parlementaire et devant les critiques de ces publics et des partis d'opposition, le ministre accepte de reviser le projet de loi. La nouvelle formule qu'il propose diffère sensiblement de la première: les offices régionaux des affaires sociales sont convertis en conseils régionaux de la santé et des services sociaux. Cette conversion prendra tout son sens lorsque nous discuterons des modifications apportées aux pouvoirs qui leur sont accordés. Pour le moment, examinons la nouvelle proposition gouvernementale concernant les postes des CRSSS et leur impartition. Comme les ORAS, les CRSSS sont institués par le lieutenant-gouverneur en conseil pour chaque région qu'il détermine. Toutefois, il n'est plus question de réserver des pouvoirs: l'institution d'un conseil le met en pleine possession de ses moyens.

La transformation majeure vient du retrait du gouvernement des nominations aux conseils d'administration des CRSSS, sauf pour deux postes: ceux qui sont réservés à la représentation des groupes socio-économiques. Au total, les nouveaux organismes régionaux se composent ainsi: deux personnes nommées par les universités, une par les CEGEP, trois par les CH, trois par les CSS, trois par les CA et trois également par les CLSC. Quatre membres sont élus par les maires de la région sur laquelle un conseil a « juridiction ». Enfin, deux membres sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil après consultation des groupes socio-économiques de la région. Le directeur général ne fait plus partie du conseil d'administration et sa nomination relève maintenant du CRSSS et non plus du lieutenant-gouverneur en conseil.

D'un projet de loi à l'autre, l'impartition des postes se transforme: d'impérative qu'elle était, elle devient plus délibérative, mais le gouvernement se

4. Projet de loi 65, première lecture, article 3.

réserve l'approbation des règlements qui devront définir la procédure d'élection et de nomination des membres, en plus de se réserver aussi la nomination de deux d'entre eux.

b) Les pouvoirs

Ce sont les pouvoirs confiés aux organismes régionaux qui sont le plus susceptible de nous éclairer sur la rationalité politique du parti gouvernemental. Le premier projet de loi investissait les ORAS de pouvoirs importants sur les établissements sous la supervision du gouvernement: préparation de plans quinquennaux de développement, surveillance et réglementation de l'activité des établissements, recommandation quant à la répartition et l'utilisation optimale des ressources, enfin pouvoirs d'enquête sur certaines activités des établissements.

Devenus des conseils dans le deuxième projet de loi, les organismes régionaux se voient retirer la plupart des pouvoirs confiés aux offices. Ils conservent ceux qui relèvent de leur statut, soit ceux attribués à des corporations: régie interne, gestion de biens, etc. Face aux établissements, ils peuvent fixer la procédure d'élection des membres des conseils d'administration de ces établissements mais en la soumettant à l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil. Ils n'ont qu'un rôle de conseiller auprès du ministre et des établissements sur la répartition des ressources et l'élaboration des programmes. Face aux publics, ils acquièrent de nouvelles fonctions: susciter la participation et recevoir les plaintes.

Pour le parti gouvernemental qui, il faut le souligner, doit aussi prévoir les modalités techniques d'application, les deux solutions avancées relèvent d'une même rationalité quant à l'agencement des relations entre le gouvernement et la communauté. Le ministre en fait part lors de la discussion entre parlementaires à la séance de la Commission permanente des affaires sociales du 2 décembre 1971. Si, dira-t-il en substance, c'est la solution des ORAS qui l'emporte, il ne sera pas nécessaire de laisser autant de latitude aux établissements locaux: le niveau régional servira de rapprochement entre le gouvernement et les établissements. Par contre, si c'est la solution des CRSSS qui est choisie, il sera alors nécessaire de clarifier autant que possible les rôles respectifs du ministère et des établissements, de telle sorte que les établissements acquièrent plus d'autonomie. Le ministre ajoute qu'il est possible de penser une décentralisation non seulement par une délégation de pouvoirs du ministère vers les organismes régionaux mais aussi par un pouvoir d'action plus souple des établissements eux-mêmes; « [...] selon l'équilibre qui sera atteint à partir des choix qui seront faits au niveau des offices ou des conseils régionaux et des institutions, dans la mesure où l'équilibre dans les responsabilités sera établi au niveau des institutions de façon plus accentuée ou au niveau des offices, le pouvoir réglementaire devra

suivre évidemment. »[5] À la première solution correspondraient des ORAS dont les pouvoirs viseraient d'abord les établissements ; à la seconde correspondraient des CRSSS orientés vers les usagers des services avec des pouvoirs très réduits sur les établissements.

c) Les ressources

Il est bien évident que les offices régionaux auraient eu à régler davantage de ressources que les conseils. D'une part les pouvoirs qu'ils obtenaient face aux établissements les habilitaient à intervenir dans l'impartition des ressources matérielles faites par le gouvernement aux établissements. D'autre part, ils devenaient le centre de retransmission des ressources informationnelles entre gouvernants et gouvernés.

Les conseils régionaux doivent se limiter à faire circuler les informations entre gouvernants et gouvernés. Ils peuvent fournir des appuis aux établissements en leur donnant des conseils sur leur plan d'organisation, sur la mise en commun de services et sur une meilleure utilisation des ressources, mais il n'y a aucun caractère obligatoire, impératif qui en découle. Ils doivent également faire des recommandations aux gouvernants sur la répartition des ressources de leur territoire. Vis-à-vis la population, leur rôle est accru ; ils sont invités à susciter la participation et à recevoir les plaintes. Ces deux fonctions requièrent dans le premier cas une large diffusion de ressources informationnelles aux publics en général. Dans le second cas, il s'agit plus précisément de transmettre les informations fournies par les clients des établissements qui s'estiment lésés, d'obtenir de ceux-ci leur version des faits et de faire des recommandations au ministre.

En résumé, les deux projets de loi indiquent les intentions du Parti Libéral, par le ministre des Affaires sociales, de procéder à un réaménagement des moyens de pouvoir dans la société québécoise, la pièce maîtresse de ce nouvel aménagement étant la création d'organismes régionaux. Dans le premier projet, les ORAS sont investis de pouvoirs qui leur permettent d'agir sur la communauté mais leurs postes sont impartis par le lieutenant-gouverneur en conseil. Dans le second projet, la communauté gagne l'impartition des postes des CRSSS mais elle perd la plus grande partie des pouvoirs octroyés aux ORAS. On retrouve d'une part un niveau régional fort entre des établissements affaiblis et un gouvernement relativement fort, d'autre part un niveau régional faible entre une communauté relativement forte et un gouvernement fort.

5. *Journal des Débats*, 2 décembre 1971, p. B-5438.

II. L'UNITÉ-QUÉBEC[6]

a) Les postes

Pour l'Unité-Québec, l'action régulatrice sur les postes constitue la voie privilégiée des gouvernants pour agir sur la configuration du pouvoir dans la société québécoise, du moins dans le secteur des affaires sociales.

Le principal porte-parole de ce parti ne remet pas en cause la création de ces nouveaux postes que sont les organismes régionaux, que ce soient des offices ou des conseils régionaux. Il insiste plutôt sur les modalités d'impartition des postes. Les interventions touchant l'institution d'ORAS sont nombreuses ; elles visent toutes à accentuer les pouvoirs discrétionnaires du lieutenant-gouverneur en conseil qui lui sont conférés par l'article 3 du premier projet. Pour justifier ses positions, l'Unité-Québec se réfère à l'état actuel de la communauté. Elle considère les disparités régionales, les regroupements « naturels » qui ont déjà eu lieu sans l'intervention du gouvernement, la multitude de groupes socio-économiques comme autant de contraintes sur l'action du gouvernement. Ces contraintes l'autorisent à demander que non seulement les offices soient institués graduellement à partir de quelques expériences pilotes dans certaines régions mieux nanties mais aussi que les pouvoirs leur soient concédés selon leurs capacités. Elles l'autorisent également à demander que les organismes touchés par le projet de loi soient consultés lorsque le gouvernement procèdera à la détermination des territoires, de sorte que les regroupements « naturels » entre villes et villages, entre établissements, entre populations soient respectés le plus possible.

Donc pour ce qui est de l'institution même des ORAS, la position uniquiste vise à rendre plus délibérative la sélection gouvernementale ;[7] elle insiste surtout sur les relations que ces nouveaux postes doivent avoir avec ceux qui existent déjà dans la communauté.

C'est une position analogue que l'Unité-Québec tient quand il s'agit des postes aux conseils d'administration des ORAS : il lui semble nécessaire d'abord de mettre en relation les postes qui existent déjà dans la communauté avec les offices, tout en ouvrant les portes à de nouvelles figures qui, jusque là, ne faisaient pas partie du réseau. Un parlementaire souligne la nécessité d'assurer l'équilibre de la représentation entre ce qu'il appelle « les nouveaux venus », principalement les « sans voix », et « les administrateurs chevronnés ». Cet équilibre doit tenir compte de l'expérience et de la compétence de certains ; il doit être assuré par une réglementation visant à formuler les critères requis pour

6. Nous avons conservé l'appellation d'Unité-Québec pour désigner l'Union Nationale parce qu'au moment où se situent ces discussions, telle était sa « raison sociale » (ou « politique »).

7. Le gouvernement conserve le pouvoir discrétionnaire de choisir d'instituer un ORAS ou non, de délimiter le territoire, de lui accorder plus ou moins de pouvoir mais il devrait procéder à des consultations préliminaires.

déléguer des personnes aux conseils d'administration. Une différence assez marquée est à noter dans les positions de l'Unité-Québec entre le premier projet de loi où le gouvernement propose la création d'offices régionaux et le second où la formule est celle des conseils régionaux. Dans le premier cas, la présence des éléments « chevronnés » est beaucoup plus sollicitée par ce parti politique. On insiste davantage sur l'équilibre des forces et aussi sur les qualifications requises pour accéder à ces nouveaux postes. La part d'impérativité dans les processus de nomination est plus forte. Dans le second cas, celui des conseils régionaux, le parti uniquiste adhère sans réserve à cette formule délibérative de nomination et d'élection par le milieu.

Ces fluctuations dans les positions uniquistes ne sont pas étrangères au fait qu'entre la première et la seconde formule l'organisme régional a été démuni de plusieurs de ses pouvoirs.

b) Les pouvoirs

L'Unité-Québec s'oppose aux pouvoirs que les offices régionaux pourront exercer sur les établissements; elle s'oppose aux pouvoirs d'enquête, à la surveillance des activités des établissements par les offices, à la planification régionale. Selon elle, la seule présence des établissements aux conseils d'administration des offices suffirait à assurer la coordination nécessaire au développement des ressources régionales. En substance, l'Unité-Québec conçoit une action gouvernementale qui consisterait à mettre en relation les postes existants dans la communauté sans qu'il soit utile et même nécessaire de « remodeler » les pouvoirs.

Les porte-parole uniquistes insistent pour que le gouvernement maintienne le cadre actuel des relations ministère-établissements: la surveillance des activités des établissements relève du service de l'agrément au ministère des Affaires sociales et les pouvoirs d'enquête, du ministre. Celle-là est exercée sous forme de prescription du ministère aux établissements par voie de transduction administrative, ceux-ci, sous forme de vérification de ces prescriptions par voie de transduction politique.

Par contre, l'Unité-Québec se déclare favorable à des « pouvoirs » de consultation, d'information, de discussion et d'animation, de préparation à un rôle futur d'exercice de véritables responsabilités. Les raisons invoquées pour justifier la limitation des pouvoirs des corporations régionales reposent sur les contraintes imposées par la rareté des ressources: les régions ne sont pas prêtes, dira-t-on.

c) Les ressources

La rareté des ressources humaines aptes à exercer les pouvoirs que le gouvernement voudrait confier aux ORAS pose, selon l'Unité-Québec, des

contraintes sérieuses sur ce projet gouvernemental. Il faudrait développer les aptitudes graduellement, et la meilleure façon de le faire serait de doter les organismes régionaux de « pouvoirs » consultatifs au début.

Quant aux autres ressources, ce parti ne s'y attarde pas. Il mentionnera au passage que des informations devront circuler entre le ministère et les organismes régionaux consultatifs. Seules les ressources circulant entre le ministère et les établissements font l'objet de formulation concrète ; le ministère rétribuera les établissements en ressources financières par voie de transduction administrative et en conformité avec les prescriptions émises.

En résumé, l'application du modèle cybernétique à l'Unité-Québec nous indique que :

1. L'action uniquiste sur la configuration du pouvoir dans le champ des affaires sociales est plutôt faible ; la régulation passe par les postes d'abord.
2. Certaines inégalités sont maintenues ; l'accroissement des pouvoirs d'un organisme régional est fonction de l'état des ressources du milieu. Plus une région aura de ressources, plus elle aura de pouvoirs, ce qui confirme les inégalités (ou disparités) régionales.
3. Il y a aussi une division des gouvernés en deux groupes :
   a) les établissements qui poursuivent leurs relations directes avec le ministère en acceptant des prescriptions plus impératives et une régulation plus forte, mais acquièrent des pouvoirs de réglementation plus forts ; ils participent aussi aux conseils d'administration des corporations régionales ;
   b) les publics en général qui obtiennent des pouvoirs strictement délibératifs dans leurs relations avec le conseil régional, lequel ne possède aucun pouvoir impératif par rapport aux gouvernants et aux fonctionnaires.
4. Les conseils régionaux sont consultatifs. Donc, la transduction politique qui va des gouvernés aux gouvernants est plus délibérative mais l'inverse n'est pas stipulé.
5. On se préoccupe peu des relations entre les gouvernants, les fonctionnaires et les conseils régionaux si ce n'est pour la régulation des postes.

Pour ce parti politique donc, les nouvelles règles sont contraintes par l'état actuel du milieu ; elles doivent le respecter. Elles consacrent les inégalités et en même temps elles s'appuient sur cela pour justifier leur faiblesse.

III. LE PARTI QUÉBÉCOIS

Le point central de l'argumentation du Parti Québécois se situe au niveau de la distribution des pouvoirs entre les différents postes de la société (gouvernement et communauté ou, si on préfère, gouvernants et gouvernés). Le principal porte-parole péquiste décrira en ces termes la perception qu'a son parti de la réforme des affaires sociales : « Ce nouveau système, moi, je le décrirai un

peu [...] comme la recherche d'un nouveau rapport de forces entre tous ceux qui ont à s'occuper de la mission santé, la recherche d'un nouvel équilibre entre les contributeurs aux divers systèmes.»[8] L'équilibre recherché passe par des organismes régionaux forts. Les positions péquistes demeurent inflexibles au cours des débats sur cet enjeu. Il faut bien voir que le nouvel agencement des postes et des ressources préconisé par le PQ est important dans la mesure où il sera accompagné d'une nouvelle distribution des pouvoirs.

a) Les postes

La création d'organismes régionaux contribue à répartir autrement les « rapports de force », les relations de pouvoir entre les gouvernants et les gouvernés et aussi entre les gouvernés eux-mêmes. Pour cela, il importe de régler le mode d'impartition de ces nouveaux postes et de bien situer le lieu de cette impartition.

Les parlementaires péquistes soutiennent que les gouvernés sont en mesure d'impartir les postes des offices en élisant directement un certain nombre de membres à leur conseil d'administration. Certaines prescriptions déterminent à l'avance comment devra s'effectuer le partage des postes entre les différents groupes impliqués : les élites communautaires fondatrices des établissements, les médecins et les usagers.[9] Il est nécessaire de contrebalancer la représentation des établissements déjà bien organisée par celle de la population qui élit directement ses représentants.

La proposition péquiste dénote une régulation forte sur les postes parce qu'elle vise à fixer le mode de leur impartition et à spécifier davantage les catégories appelées à faire partie des conseils d'administration. En même temps, cette régulation rend plus délibératif le processus d'impartition et de ce fait, accroît les moyens des gouvernés par rapport à ceux des gouvernants.

b) Les pouvoirs

Si l'impartition des postes revêt une telle importance pour le PQ, c'est aussi qu'il veut leur accorder des pouvoirs assez importants. Une nouvelle répartition des pouvoirs entre le gouvernement et la région est nécessaire : il faut que le ministère accepte de se départir graduellement de ses pouvoirs au profit de l'organisme régional. Celui-ci doit être habilité à accomplir les tâches de planification, de soutien et de contrôle administratif ; et « (il devrait être) l'organisme administratif de la puissance publique » au niveau régional selon les termes de la commission Castonguay-Nepveu, repris par le porte-parole péquiste.

---

8. *Journal des Débats*, 15 octobre 1971, p. B-4469.
9. *Id.*, p. B-4468-4469-4470.

Pour en arriver à la véritable délégation des pouvoirs au niveau régional, le Parti Québécois propose un plan d'action en trois étapes: dans un premier temps, « le ministre peut autoriser un conseil régional à proposer, suivant les modalités qu'il détermine, un programme quinquennal de développement, divisé en tranches annuelles. [...] Lorsqu'une telle autorisation a été accordée, tous les établissements publics de la région concernée doivent collaborer avec le conseil régional à l'élaboration de ce programme quinquennal et le conseil régional est investi des pouvoirs nécessaires à cette fin ».[10] On accorde ainsi aux conseils régionaux, par transduction ministérielle, la capacité d'exécuter une tâche précise, laquelle consiste à « concevoir » une nouvelle façon d'agencer ou d'ordonner les ressources sur leur territoire respectif.

Dans une seconde phase, « le lieutenant-gouverneur en conseil peut approuver un programme quinquennal qui lui a été soumis par un conseil régional, avec ou sans modification ».[11]

Une fois l'approbation accordée, ce programme devient un instrument de mesure pour l'allocation des ressources. « Lorsqu'un tel programme a été approuvé, le conseil régional doit être informé du budget annuel des établissements publics de la région, de leurs projets d'investissement ainsi que de toute demande d'autorisation visée à l'article 44 qui en provient, afin de faire connaître au ministre son avis quant à leur conformité au programme quinquennal. »[12] L'approbation de ce programme par le sélecteur politique transpose alors l'information fournie dans la première phase, par le conseil régional, en une réglementation. C'est une réglementation très faible, puisqu'elle ne vise qu'un moyen: les ressources; et qu'elle ne sert qu'à mesurer les écarts entre les demandes des établissements et le programme. En même temps que la transposition est effectuée par le sélecteur politique, ce dernier accorde au conseil régional les ressources informationnelles nécessaires pour mesurer les écarts. Le conseil fournit aussi de l'information (un avis) sur la conformité des budgets des établissements au programme. Le sélecteur se réserve les moyens de corriger les écarts.

Enfin, dans la troisième phase, la correction des écarts est transférée du ministre aux conseils régionaux. Ceux-ci acquièrent aussi certains pouvoirs de réglementation plus forts que ceux dont il était question dans la deuxième phase. « Lorsqu'un programme quinquennal a été approuvé pour une région, le ministre, s'il le juge à propos, peut ordonner que le budget annuel des établissements publics de cette région lui soit transmis par l'entremise du conseil régional concerné dans le cadre d'un budget régional [...] Le conseil régional est alors investi de tous les pouvoirs nécessaires à l'élaboration de ce budget

10. Texte de l'amendement du Parti Québécois à l'article 20 de la deuxième version du projet de loi.
11. *Id.*
12. *Id.*

régional et il peut modifier les budgets des établissements, pourvu qu'il se conforme au plan quinquennal et aux normes et règlements édictés par le ministre ou le lieutenant-gouverneur en conseil. »[13]

c) Les ressources

Contrairement à l'Unité-Québec et au ministre qui invoquent l'absence de ressources humaines compétentes pour prendre les postes en charge et exercer le rôle que le Parti Québécois voudrait leur voir jouer, celui-ci se dit convaincu que ces ressources existent; ce qui leur manque, c'est simplement la motivation. Cette motivation est possible, si on accorde de véritables pouvoirs aux corporations régionales. C'est ce que le Parti Québécois propose dans un plan en trois étapes qui devra aboutir à la gestion d'un budget régional par le conseil régional.

En résumé, le Parti Québécois propose, d'après notre hypothèse, une régulation forte, c'est-à-dire une régulation des pouvoirs. Sa proposition vise, d'un côté, à réduire les pouvoirs des gouvernants sur l'impartition des postes au profit des gouvernés; de l'autre, elle réduit ceux du sélecteur administratif, des fonctionnaires, sur la régulation des ressources au profit des organismes régionaux.

IV. LE RALLIEMENT CRÉDITISTE

Le Ralliement Créditiste propose la régulation la plus faible. Pour ce parti politique, ce sont les ressources et leur mode d'impartition qui constituent l'enjeu principal du débat. Les relations de pouvoir sont à deux termes: le gouvernement (sans distinction entre les niveaux politique et administratif) et les gouvernés. Le gouvernement pourvoit les établissements de ressources matérielles et d'autre part possède le pouvoir d'édicter des normes pour leur fonctionnement. Tel est l'essentiel de l'argumentation créditiste. Que viennent faire des corporations régionales dans cette rationalité? Autrement dit, comment le parti créditiste intègre-t-il la nouvelle régulation que propose le projet gouvernemental?

a) Les postes

La création d'organismes régionaux apparaît au premier abord aux parlementaires créditistes comme une structure bureaucratique superflue. C'est encore une autre façon qu'a trouvée le gouvernement d'accroître ses pouvoirs sur les gouvernés. Ces nouveaux postes constitueront une occasion de jeux d'influence politique quand il s'agira de les pourvoir: « [...] ces structures

13. *Id.*

intermédiaires [...] seront là beaucoup plus pour faire respecter les conditionnements des politiques du gouvernement que pour favoriser la participation des groupes mixtes représentant la population ».[14] Les créditistes accueillent donc favorablement la réduction des pouvoirs du lieutenant-gouverneur en conseil sur les nominations des membres des conseils régionaux dans le second projet de loi. Ces postes sont considérés comme des postes spécialisés, par les créditistes. Les « classes intéressées » sont les « classes compétentes » ayant un intérêt direct dans le réseau des services. Donc, la formule prônée propose une spécialisation des postes sur lesquels ni le lieutenant-gouverneur en conseil, ni les citoyens n'ont de pouvoirs. Il revient aux établissements et aux professionnels de discuter entre eux des problèmes qui les intéressent.

b) Les pouvoirs

La question des pouvoirs des corporations régionales n'est pas traitée comme telle. Les créditistes préfèrent un organisme « spécialisé », issu du « milieu », sans indiquer les pouvoirs qu'ils voudraient lui octroyer. Ils s'élèvent contre la formule proposée par le gouvernement parce qu'ils y voient la prolongation de celui-ci au niveau régional: les pouvoirs des organismes régionaux sont assimilés à des pouvoirs gouvernementaux et administratifs.

Ce sont les pouvoirs des gouvernants sur les établissements qui sont les plus décriés. Il existe pour les gouvernants une façon simple et efficace d'agir sur les établissements, c'est par l'allocation des ressources financières. Il n'est donc pas nécessaire d'y adjoindre d'autres moyens si ce n'est certains pouvoirs de réglementation. Ceux-ci consistent à fixer certaines normes de sécurité, de qualité des soins.

c) Les ressources

Une fois la réglementation sur les normes de sécurité et de qualité des soins émise, le rôle du ministère consiste, pour les créditistes, à impartir des ressources, surtout des ressources matérielles. Il ne saurait être question de rendre délibérative cette phase de transduction administrative d'impartition de ressources: « Moi, je pars toujours du principe que le gouvernement a un budget de tant, voté par l'Assemblée Nationale, que ce budget est réparti entre différents ministères, le budget est subdivisé à l'intérieur des services. À ce moment-là, si l'État en assume le contrôle, c'est-à-dire si l'État en paie le coût de façon intégrale, comment concevez-vous qu'il peut y avoir une responsabilité au niveau des décisions de la part d'une certaine partie de la population, lorsque c'est déjà décidé à l'échelle gouvernementale? »[15]

---

14. *Journal des Débats*, 15 décembre 1971, p. 5109.
15. *Journal des Débats*, 10 novembre 1971, p. B-4881.

Comme simple allocateur de ressources cependant, le gouvernement ne peut exercer de discrimination entre les établissements privés et les établissements publics.[16] Si les normes sont respectées, il faut accorder des ressources aux deux types d'établissements.

Chez les créditistes, la régulation « idéale » est très faible. Elle ne consiste pratiquement qu'en capacité d'impartition de ressources matérielles des gouvernants aux fonctionnaires et de ceux-ci aux gouvernés. Seuls quelques pouvoirs de réglementation sont accordés aux premiers. Dans cette perspective, des organismes supplémentaires de transduction au niveau régional ne constituent qu'un accroissement des coûts et leur utilité est contestable.

CONCLUSION

Trois voies de régulation peuvent être utilisées par les gouvernements pour agir sur les configurations de pouvoir dans une société : les postes, les pouvoirs, les ressources. Ceux qui choisiront d'emprunter la voie des pouvoirs proposeront une régulation plus forte que ceux qui utiliseront la voie des postes. La régulation des ressources sera la plus faible.

Le parti gouvernemental a proposé deux modèles de distribution de ces moyens dans la société québécoise pour le secteur des affaires sociales. Dans le premier, la régulation est forte parce qu'elle redistribue les pouvoirs entre le gouvernement, les établissements et les populations. Dans le second, elle est plus faible parce que portant d'abord sur les postes.

Par suite des interventions des partis d'opposition aux deux versions du projet de loi, nous avons pu établir quelle était la voie de régulation privilégiée par chacun d'eux. Le Parti Québécois a orienté la majeure partie de ses interventions sur les pouvoirs des conseils régionaux. Il a proposé un accroissement de ceux-ci par un affaiblissement des moyens des gouvernants au profit des gouvernés. L'Unité-Québec a préféré mettre l'accent sur la répartition des postes des conseils tout en maintenant une régulation faible sur les pouvoirs de ces derniers. Enfin, le Ralliement Créditiste a concentré ses interventions, qui sont beaucoup moins nombreuses que celles des autres partis, sur la régulation des ressources matérielles.

Brigitte von SCHOENBERG

Département de science politique,
Université Laval.

16. *Journal des Débats*, 2 décembre 1971, p. B-5452.