Document généré le 17 avr. 2024 07:08

Nouvelles pratiques sociales

Une lecture critique du premier numéro de NPS

Jean-Pierre Bélanger

Volume 2, numéro 1, printemps 1989

Quinze mois après le Rapport Rochon

URI : https://id.erudit.org/iderudit/301037ar
DOI : https://doi.org/10.7202/301037ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Les Presses de l'Université du Québec à Montréal

ISSN

0843-4468 (imprimé)
1703-9312 (numérique)

Découvrir la revue

Citer ce document

Bélanger, J.-P. (1989). Une lecture critique du premier numéro de NPS. *Nouvelles pratiques sociales*, *2*(1), 177–184. https://doi.org/10.7202/301037ar

Tous droits réservés © Les Presses de l'Université du Québec, 1989

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

ÉCHOS ET DÉBATS

Une lecture critique du premier numéro de NPS

Jean-Pierre Bélanger
Adjoint au Directeur général
Fédération des CLSC du Québec

Le texte ci-dessous a d'abord été préparé pour être publié dans ***CLSC Express,*** *l'organe d'information de la Fédération des CLSC du Québec. L'auteur nous l'a transmis avec courtoisie, en nous indiquant qu'il ne pourrait pas être publié dans sa version intégrale dans* ***CLSC Express****. Nous l'avons alors contacté pour lui demander s'il avait des objections à ce que son texte soit publié intégralement dans* ***Nouvelles pratiques sociales,*** *à l'intérieur de la nouvelle rubrique «Échos et débats». Jean-Pierre Bélanger s'est empressé de répondre par l'affirmative. Nous sommes heureux de publier son texte qui, par son ton autant que par son contenu, ouvre des voies prometteuses pour la discussion sur les CLSC. NDLR*

L'Université du Québec nous propose une nouvelle revue axée sur les nouvelles pratiques sociales, initiative qui pourrait être fort intéressante si elle tient les promesses qu'elle nous propose. Dans l'introduction, son directeur, Yves Vaillancourt, explique les objectifs que le comité de rédaction poursuit et établit ce que sera le point de vue prévalent: la revue cherchera à s'adresser autant au milieu universitaire qu'aux milieux de pratique. La revue se veut aussi ouverte: les organismes sociaux progressistes n'ont pas le monopole exclusif de l'innovation. C'est aussi le propre d'une portion éclairée des entrepreneurs et des gestionnaires désireux par exemple de trouver de nouvelles stratégies. Pour l'équipe de rédaction les choses ne sont donc pas tranchées entre le camp de la droite et celui de la gauche. Jusque là on ne peut qu'applaudir.

Mais on se dépêche aussitôt d'ajouter :«...les mouvements sociaux et les organismes communautaires constituent le vivier privilégié dans lequel émergent le plus fréquemment les analyses et les initiatives les plus prometteuses pour le renouvellement des pratiques sociales»(p.7-8). L'innovation serait-elle donc au départ proscrite dans les institutions, dans les CLSC même? Le seul fait d'être organisme communautaire suffit-il pour être innovateur?

Bref on sent donc dès le départ une certaine méfiance à l'égard de ce qui sera institutionnel malgré l'ouverture d'esprit dont on dit pourtant vouloir faire preuve. Cette distance par rapport aux institutions se manifeste d'ailleurs clairement à plusieurs endoits dans ce premier numéro qui porte justement sur une institution: les CLSC. On y reprend facilement un certain nombre de clichés sur lesquels nous reviendrons plus loin.

Ce premier numéro tient-il ses promesses? Oui et non à mon avis. Il est inégal. On y trouve des analyses intéressantes (Bourque, Smith, Deslauriers, Beauchamp et Hurtubise, Favreau); d'autres par contre ne nous apprennent guère de choses nouvelles (l'entrevue avec les deux ex-commissaires[1], Carette Lamont, Gagné Poirier) et on aurait pu en faire l'économie. Certaines enfin (Bélanger) sont écrites dans un langage pour initiés et sont difficilement accessibles pour qui veut sortir du milieu universitaire et rejoindre les praticiens

1. Ce jugement ne touche en rien le respect que j'ai pour Norbert Rodrigue et Jean-Pierre Duplantie, notamment pour avoir eu la chance de travailler avec eux au sein de la Commission Rochon. Mais cette entrevue publiée presque un an après le dépôt du rapport ne nous apprend rien de plus que les autres entrevues qui ont été publiées dans les mois qui ont suivi.

du réseau. On peut à juste titre être déçu dans ce dernier cas puisque cet auteur a mené une étude fort intéressante pour la Commission Rochon. Son collaborateur Benoît Lévesque nous en rappelle d'ailleurs les principaux éléments dans le premier article qui porte sur les CLSC:

> ...les CLSC où les directions sont autoritaires et où le syndicalisme en est un d'obstruction ou de griefs (les deux vont souvent de pair) sont apparemment moins productifs. Chose certaine, les employés y sont très insatisfaits et faiblement impliqués au travail. En revanche, les CLSC où les employés sont les plus satisfaits et fortement impliqués au travail sont des CLSC où direction et syndicats locaux sont ouverts à la participation et aux arrangements locaux...(p.37).

Il y a là quelque chose d'important qui interpelle les CLSC dans leur capacité d'être effectivement des agents de changement et d'innovation et il aurait été important de le souligner.

Ce numéro porte sur les CLSC. Voyons donc rapidement les articles du numéro qui portent sur eux. Benoît Lévesque est le premier à en parler. Il distingue entre deux phases dans l'évolution des CLSC: celle du compromis initial et celle de la normalisation. Au cours de la première phase, les CLSC apparaissent comme un double compromis entre des éléments relevant des groupes populaires et des éléments relevant des institutions plus traditionnelles, des contestataires de l'organisation du travail dans les services de santé et les services sociaux et des consommateurs critiques de l'approche bio-médicale dominante: «Dans cette perspective, les CLSC apparaissent moins comme une tentative de récupération des cliniques populaires que l'effet d'ensemble de ces pressions dans le cadre d'un compromis à l'échelle de la société» (p.35). Cette phase est principalement marquée par le développement de programmes locaux.

La seconde phase est celle de la normalisation. Il n'y a plus de liberté au niveau local: les grands enjeux, notamment en matière de relations de travail, sont déterminés au plan central entre la Fédération des CLSC et la CSN. C'est aussi l'ère des programmes nationaux qui sont imposés par le pouvoir central progressivement. On établit aussi une sorte d'adéquation automatique entre program-

mes nationaux et consommation individuelle des services: «En effet, l'exclusivité des programmes nationaux empêcherait la prise en charge des nouveaux besoins et des différences régionales de sorte qu'à travers leur reflux dans les services courants, le rapport de consommation s'en trouverait individualisé» (p.38).

Cette notion de l'effet pervers des programmes nationaux est présente un peu partout dans les différents articles de ce numéro. Leur effet doit à mon avis être largement médiatisé par un certain nombre de facteurs: d'abord il suffit de se promener à travers le réseau pour constater comment des programmes dits «nationaux» peuvent être adaptés en fonction des réalités régionales ou locales. Ces programmes ne sont pas non plus nécessairement mauvais dans leur nature intrinsèque: les besoins en matière de services de santé et de services sociaux varient-ils à ce point d'un territoire à l'autre que les programmes devraient tous être différents d'un CLSC à l'autre? La réponse est facile; ce ne peut être le cas.

Une certaine uniformité est donc possible et nécessaire. Cela correspond aussi à la dynamique même de l'évolution des programmes locaux: lorsqu'un programme local initié dans un CLSC s'avère prometteur, les autres CLSC s'empressent de le reproduire chez eux s'ils font face au même problème. Les exemples à cet égard sont nombreux. C'est d'ailleurs ce qui explique l'incroyable popularité des ateliers-expériences lors des congrès ou des colloques des CLSC. La différence cependant c'est que l'adoption d'un même programme par plusieurs CLSC est volontaire mais dépend aussi des autres priorités locales et des moyens disponibles. Ces programmes nationaux sont aussi nécessaires si on veut que les CLSC puissent avoir comme ensemble en santé publique un effet réel et perceptible sur l'amélioration du niveau de santé et de bien-être de l'ensemble de la population québécoise. Enfin, il faudrait un jour pouvoir faire la part dans ce désir de prioriser les programmes locaux de ce qui relève des besoins réels de la population et de ce qui relève plutôt des intérêts personnels ou parfois idéologiques des intervenants communautaires.

Quant à Denis Bourque, du CLSC Seigneurie de Beauharnois, il retrace dans son article l'histoire des CLSC au cours des dernières années. Il en conclut «à la mise au pas tranquille des CLSC». Il s'étonne notamment que la Fédération des CLSC ait acquiescé au parachèvement des CLSC tel qu'il s'est fait, notamment avec les fusions de territoire et les rattachements à d'autres institutions. Il

s'étonne aussi de son appui au Rapport Brunet ainsi qu'aux orientations ministérielles destinées aux CLSC. Il oppose deux conceptions des CLSC: celle du document «Rôles et fonctions des CLSC» de 1977 et celle du Rapport Brunet qui est aussi celle du rapport majoritaire de l'Opération Bilan en 1975. Il se prononce en faveur de la première; c'est en somme la poursuite de la défense du modèle idéal de CLSC tel qu'il existait à ce moment.

C'est une vision qui est à mon avis beaucoup trop centrée sur le milieu CLSC lui-même et qui néglige complètement les contextes externes dans lesquels les CLSC ont eu à évoluer. Le document de 1977 était effectivement intéressant, mais il faut se rappeler à quel point il a été arraché de haute lutte après que les CLSC eurent refusé un premier texte soumis par le ministère. Le ministre Lazure lui-même a longtemps été réticent à l'endosser. Ce document reposait donc sur un consensus fragile. Le ministre n'a d'ailleurs pas été en mesure de donner aux CLSC qu'il finira par créer les moyens nécessaires à son actualisation. Dans les dernières années du régime péquiste, les CLSC ont réussi à obtenir du ministère le maximum de ce qui était possible dans un contexte de pénurie et même, je dirais, d'extrême pénurie de ressources: engagement à parachever le réseau, transferts CSS-CLSC...

Avec l'arrivée d'un gouvernement libéral, le contexte devenait nettement défavorable voire même hostile (qu'on se rappelle par exemple la menace qu'on laissait planer sur la tête des «CLSC des villes»). Il y avait aussi 10 ans ou presque qu'on attendait enfin le parachèvement du réseau. La question devenait urgente: tant que cette question n'était pas résolue, il était difficile d'aborder une autre question qui devenait de plus en plus urgente, celle de la consolidation des CLSC de création récente. Rappelons que les membres du Comité Brunet n'ont pu s'entendre sur des modalités de parachèvement tel que la ministre leur avait pourtant demandé. Dans un contexte aussi défavorable, s'opposer aux modalités que la ministre proposait, ou imposait selon l'interprétation qu'on veut en faire, aurait pu entraîner un retard additionnel de plusieurs années, surtout que rien ne laissait entrevoir un changement de gouvernement ou d'orientation à court terme.

Or, cela devenait urgent: les CLSC ne pouvaient prétendre jouer un rôle de réseau complet dans quelque politique que ce soit, tant que la question n'était pas réglée. Il aurait certes été préférable

que ces CLSC soient créés selon ce qui avait été prévu. Mais à la guerre, il faut parfois se contenter de repli stratégique. On ne peut non plus préjuger de l'avenir et de ce qui pourrait devenir possible dans un autre contexte. Qui sait?

Quant au Rapport Brunet, dans ce même contexte difficile, c'était, j'en suis convaincu, le meilleur compromis possible. Il y aurait pu y avoir encore moins de programmes spécifiques. Certains CLSC ne sont pas d'accord pour le mettre en oeuvre chez eux. Je suis convaincu qu'il s'agit surtout de ceux qui en ont les moyens et les ressources. C'est une orientation indispensable pour s'affirmer un tant soit peu comme réseau et gagner un peu de ce «bargaining power» si essentiel pour contrebalancer le moindrement le pouvoir des centres hospitaliers avec leurs urgences toujours engorgées après tant de centaines de millions de dollars.

Dans un autre, Bryan Smith, du CLSC Le Partage-des-Eaux, explique comment un CLSC nouveau mais issu d'une longue dynamique communautaire peut réaliser sa double appartenance au réseau communautaire et au réseau public. L'approche communautaire et la complicité avec les groupes du milieu restent donc possibles en milieu CLSC. Ce qui est réconfortant et contrairement à ce que l'auteur semble croire, elles restent à mon avis aussi possibles tout en respectant les balises proposées par le Rapport Brunet.

Jean-Pierre Deslauriers trace ensuite un bilan du colloque sur l'action communautaire qui s'est tenu à l'Université Laval en mai 1988. Quelque 350 personnes y assistaient ce qui démontre à la fois la vitalité mais aussi les préoccupations qui agitent l'intervention communautaire dans les CLSC. De fait, les intervenants communautaires se sentent davantage encadrés qu'auparavant et doivent davantage travailler à partir de mandats plus précis portant sur des clientèles cibles. Mais s'il faut réaffirmer avec force la nécessité de l'intervention communautaire en milieu CLSC et le maintien d'une fonction propre d'action communautaire, cela n'est pas incompatible dans une large mesure avec les orientations proposées par le Rapport Brunet: l'intervention communautaire ne demeure-t-elle pas l'instrument privilégié souvent pour régler les problèmes auxquels sont confrontées certaines clientèles, même si elles sont qualifiées de «prioritaires»?

Le malaise ressenti par les organisateurs communautaires l'est davantage par ceux qui travaillent depuis longtemps dans des CLSC d'implantation plus ancienne. Ils ont connu l'âge d'or en quelque sorte de l'action communautaire en CLSC en même temps que leur nombre restait stationnaire, ce qui donne nécessairement une impression d'immobilisme, voire de régression, lorsque les effectifs augmentent ailleurs dans le CLSC. Mais la profession demeure vivante comme en font foi les consensus dégagés à la fin du colloque: consensus pour créer un regroupement des intervenants communautaires aux triples fins de regrouper les intervenants, de favoriser leur formation mais aussi, de façon prudente, de faire éventuellement des représentations politiques auprès de la Fédération des CLSC et de l'État.

Ensuite Beauchamp et Hurtubise nous présentent les résultats, préliminaires mais fort intéressants, d'un sondage réalisé auprès des intervenants communautaires des CLSC. Malgré ce que les chercheurs semblaient appréhender, il existe encore une solide autonomie professionnelle chez les intervenants communautaires. Le nombre d'années d'expérience est en moyenne assez élevé (seulement 20% sont au CLSC depuis moins de deux ans). Neuf sur dix ont des postes permanents. Une forte majorité a une qualification universitaire. Ils travaillent le plus souvent avec des organismes communautaires (3 fois sur 4) mais il s'agit le plus souvent de groupes de service ou d'entraide (60%) plutôt que de groupes de promotion-développement (25%) ou de groupe de défense des droits (13%). Enfin, ce qui est intéressant, 67% estiment avoir suffisamment de marge de manoeuvre, alors que 17% s'estiment sous-utilisés et 14% sur-utilisés.

Louis Favreau propose ensuite de nouvelles figures d'action communautaire pour les années 90, propositions notamment axées sur la consolidation économique des milieux. Il reconnaît l'importance des CLSC qui sont au coeur de la transformation de certains rapports sociaux: usagers/professionnels, État/mouvements populaires et communautaires, rapports entre le socio-communautaire et le socio-sanitaire. Il propose ainsi une approche d'**expérimentation sociale** «plutôt que de miser, comme la Fédération des CLSC le fait présentement, sur la normalisation. Cette normalisation est une vision à court terme, immédiatiste» (p.96).

Mais si tous les CLSC s'impliquaient dans la consolidation économique de leur milieu (comme plusieurs le font déjà), ne serait-ce pas là une certaine forme de normalisation? Mais ne faudrait-il

pas encore que tous les CLSC aient tous les moyens d'assumer cette implication? Il reconnaît cependant pour les intervenants communautaires la nécessité d'avoir besoin de la double appartenance à un CLSC même s'il relève d'une fédération patronale et cela pour l'appartenance à une «boîte», et à un syndicat pour l'appartenance à la solidarité des milieux de travail (p. 97-98).

A-t-on déjà entendu la Fédération des CLSC condamner un CLSC pour s'être impliqué dans la consolidation économique de son milieu? Il me semble plutôt que de tels projets ont souvent été proposés comme exemple de prise en charge dans le cadre d'ateliers expériences au cours des dernières années et cela surtout depuis que la récession de 1982 a frappé. Il faut parfois dépasser les impressions ou le discours officiel pour pouvoir vraiment juger. Car en termes stratégiques, il reste pour le moins difficile de justifier une implication généralisée des CLSC dans un tel domaine alors que leur base n'est souvent pas encore consolidée. La stratégie politique fait pourtant partie de l'arsenal de tout bon intervenant communautaire.

Voilà pour l'essentiel des articles qui concernent les CLSC dans ce premier numéro de «*Nouvelles pratiques sociales*». Les articles qui me semblent le mieux coller à la réalité des CLSC sont justement ceux qui viennent de personnes qui oeuvrent déjà en milieu CLSC. Un des objectifs visés par la revue est de favoriser le rapprochement entre le milieu universitaire et les milieux de pratique. Cet écart est réel. C'est d'ailleurs cette constatation qui avait amené la Fédération à créer conjointement avec l'Université Laval, le Centre de recherche sur les services communautaires. Ce premier numéro s'avère-t-il prometteur à cet égard? Il est certes trop tôt pour en juger mais certains signes sont inquiétants. Il faudra pour le moins attendre pour poser un jugement positif.