

Les CLSC et le renouvellement des pratiques sociales : une introduction au dossier sur les CLSC

Benoît Lévesque

Volume 1, numéro 1, 1988

Les CLSC à la croisée des chemins

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/301003ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/301003ar>

[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 cet article

Lévesque, B. (1988). Les CLSC et le renouvellement des pratiques sociales : une introduction au dossier sur les CLSC. *Nouvelles pratiques sociales*, 1(1), 33–42. <https://doi.org/10.7202/301003ar>

LES CLSC À LA CROISÉE DES CHEMINS

Les CLSC et le renouvellement des pratiques sociales : une introduction au dossier sur les CLSC

Benoît Lévesque
Département de sociologie
UQAM

Un dossier sur les CLSC et l'action communautaire dans le premier numéro d'une revue consacrée au renouvellement des pratiques sociales exige des explications. Avouons dès le départ que l'actualité, en l'occurrence un colloque et une enquête exploratoire sur l'action communautaire en CLSC, sans oublier un projet de regroupement des organisateurs communautaires, nous invitait à **ouvrir** ce dossier. De même, le projet de réforme des CLSC et le fait que ces derniers apparaissent une fois de plus à

« la croisée des chemins » nous ont convaincus de présenter dès maintenant ce dossier, quitte à y revenir plus tard pour apporter des compléments.

Par-delà l'actualité, les CLSC constituent, à côté des organismes communautaires, un des lieux stratégiques pour le renouvellement non seulement de l'action communautaire, mais aussi des pratiques sociales dans leur ensemble. C'est ce que nous tenterons de montrer dans un premier temps, pour situer par la suite les enjeux de l'action communautaire en regard des avenues qui s'offrent actuellement aux nouveaux mouvements sociaux.

Les CLSC et le renouvellement des pratiques sociales

Quinze ans après la mise sur pied des premiers CLSC, il n'est plus possible, comme l'écrit Jean-Pierre Deslauriers dans un texte se rapportant à ce dossier et présenté plus loin, de les « concevoir aujourd'hui de la même façon qu' à leur début ». À partir des formes institutionnelles qui caractérisent les principaux rapports dans ces institutions (à savoir les rapports de travail et les rapports de consommation), nous pouvons identifier deux grandes périodes : celle du compromis initial et celle de la normalisation. Les projets de recentrage qui feront ci-après l'objet d'une analyse de la part de Denis Bourque laissent présager une troisième période de sorte que les CLSC seraient à nouveau à la « croisée des chemins ».

Pour esquisser les lignes directrices d'un renouveau, la plupart des analystes qui valorisent les CLSC se tournent spontanément vers le projet initial. À notre avis, une telle démarche est utile si elle vise moins à découvrir une forme idéale ou un âge d'or qu'à simplement mettre en lumière les systèmes de relations et leur « cristallisation » qui, à travers la dynamique des compromis sociaux, ont particularisé les CLSC à une étape ou l'autre de leur existence. Ce faisant, il devient possible, non seulement d'identifier les forces qui façonnent les CLSC, mais aussi d'entrevoir plus clairement les possibilités et les limites d'un renouvellement des pratiques sociales selon les formes que prendront les rapports sociaux à la base de cette institution.

À l'origine, les CLSC constituent une forme hybride où l'on retrouve à la fois des éléments relevant des groupes populaires et des éléments propres aux institutions traditionnelles formées pendant la demande d'intervention d'État. Comme nous l'avons montré ailleurs¹, les CLSC sont la résultante de diverses pressions sociales s'exerçant sur le socio-sanitaire à la fin des années 60. Sans revenir sur les éléments de conjoncture, rappelons que, plus immédiatement, les CLSC sont le produit d'une alliance des **contestataires d'une organisation du travail** (dans le domaine socio-sanitaire) centrée sur la spécialisation et l'intensité technologique, modèle prévalant dans les centres hospitaliers, et **des consommateurs critiquant le modèle bio-médical dominant** et plus spécifiquement la dépendance que ce modèle encourage.

Quand les conditions l'ont permis, surtout dans les quartiers populaires des grandes villes, cette alliance des citoyens-usagers et de professionnels a conduit à la mise sur pied de cliniques populaires de services sociaux et de santé recherchant à renouveler aussi bien les **pratiques professionnelles** (et donc d'intervention à travers une certaine déprofessionnalisation que rendaient possible les équipes multidisciplinaires et à travers une approche sociale et communautaire) que les **pratiques de consommation**, comme en témoignent la cogestion usagers-employés et les diverses initiatives pour dépasser la consommation passive et individualisée. 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. En somme, « devant l'impossibilité de remettre en question l'ensemble du système de santé, la Commission Castonguay recommanda la création des CLSC » (Bélanger et Lévesque, 1988).

Parce que constituant un concentré des exigences des nouvelles manifestations de la crise de l'organisation du travail et du modèle dominant de consommation dans ce domaine, les CLSC seront un **lieu stratégique** pour l'expérimentation et surtout la diffusion des nouvelles pratiques sociales d'intervention et de consommation. Mais, en raison des compromis et de la fragilité des alliances qui ont permis leur formation, les CLSC seront en même temps et dès le

1. Les éléments de problématique de cette section sont tirés des recherches que nous avons accomplies avec Paul-R. Bélanger depuis trois ans. Nous nous inspirons surtout de la recherche que nous avons réalisée pour la Commission Rochon. Voir Paul-R. Bélanger, Benoît Lévesque et Marc Plamondon, 1987b; Paul-R. Bélanger et Benoît Lévesque, 1988.

départ un **lieu éminemment conflictuel** où prédomineront des tensions entre autonomie locale et financement de l'État, services professionnels et participation des usagers à la direction, approche préventive et services curatifs, services de santé et services sociaux, perspectives multidisciplinaires et services spécialisés.

Dans la phase initiale (et même aujourd'hui dans certains cas, comme le montre bien le cas du CLSC Le Partage-des-Eaux dont il est question dans ce dossier), l'ouverture d'un CLSC est précédée d'une mobilisation de la population locale. Celle-ci « obtient ainsi son CLSC par une prépondérance de l'action communautaire chargée de maintenir et/ou de créer un rapport dynamique entre les CLSC et son environnement, et par une alliance entre direction et employés autour de l'idéal communautaire et participatif » (Bélanger et Lévesque, 1987a: 17). Dès lors, cette phase se caractérise par une triple alliance: direction - employés - usagers. Les rapports de consommation et les rapports de travail sont définis sur le plan local: les premiers à partir de la **programmation locale** et les seconds à partir des **ententes locales** à travers un rapport direction locale - employés.

À partir de 1976-1977, s'ouvre une phase de normalisation qui ne résulte pas de la seule intervention de l'État, même si cette dernière sera déterminante. La loi concernant les CLSC n'est pas modifiée, mais le MAS (MSSS) intervient cas par cas, CLSC par CLSC, programme par programme. La recherche que nous avons réalisée dans le cadre de la Commission Rochon montre comment le Ministère n'intervient pour normaliser à travers commissions ministérielles d'enquête et tutelles que là où le compromis initial a éclaté, que là où la communauté s'est en quelque sorte elle-même divisée.

Par ailleurs, plusieurs forces sociales influenceront à cette époque dans le sens de l'uniformisation, de la centralisation et donc de la normalisation. **Sur le plan de la consommation**, les professionnels de l'action communautaire font surgir de nouvelles revendications et de nouveaux pouvoirs qui révèlent l'hétérogénéité de la communauté locale. De même, la programmation locale arrive rapidement à identifier des populations cibles: les vieux, les femmes monoparentales, les handicapés, etc... Dans la mesure où ces catégories sociales se constituent en groupes sociaux et se donnent des regroupements nationaux, elles auront tendance à « négocier » directement avec le Ministère les programmes nécessaires pour répondre à leurs besoins (ex.: le maintien à domicile). Ce faisant,

elles favoriseront l'uniformisation et la centralisation de la programmation.

De même, sur le plan des **rapports de travail**, la syndicalisation, souvent consécutive à l'éclatement du compromis initial, favorise la centralisation et l'uniformisation. La négociation à une table centrale et l'adoption d'une convention collective s'inspirant étroitement de celle prévalant dans les hôpitaux influenceront fortement en ce sens. Pour des raisons différentes, la partie syndicale et la partie patronale, en l'occurrence la FAS-CSN et la Fédération des CLSC, ne laisseront aucune matière importante à négocier sur le plan local et orienteront les négociations vers le côté salarial (direct ou indirect) plutôt que vers un partage des droits de gérance. En faisant l'hypothèse que les relations entre les parties locales ne pouvaient qu'être antagoniques, les parties nationales (provinciales) se méfiaient d'autant plus de la capacité de résistance de la partie locale que toute concession locale, qu'elle soit patronale ou syndicale, pouvait être posée à l'échelle nationale (provinciale) comme un précédent.

Ce modèle de CLSC, où les contrats de travail sont négociés à l'échelle nationale et où les programmes nationaux tendent à devenir exclusifs, est en crise. Sur le plan des rapports de travail, la convention collective d'inspiration hospitalière consacre l'exclusion des intervenants et laisse la voie ouverte à l'autoritarisme de certains directeurs qui ne voient que la ligne d'autorité MSSS-CLSC. Les recherches que nous avons réalisées avec Paul-R. Bélanger révèlent que 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 très satisfaits et fortement impliqués au travail sont des CLSC où direction et syndicats locaux sont ouverts à la participation et aux arrangements locaux comme cela semble être le cas du CLSC Le Partage-des-eaux (voir plus loin le témoignage de Brian Smith et le commentaire de Clément Mercier). Le renouvellement des pratiques d'intervention passerait donc à travers le renouvellement à la fois des modes de gestion et du syndicalisme. À l'heure actuelle cependant, le niveau local, qu'il soit patronal ou syndical, semble dans certains cas en avance sur la Fédération des CLSC et sur la FAS-CSN et autres fédérations syndicales (comme le Syndicat canadien de la fonction publique).

Quant à la programmation, elle se présente actuellement sous une forme dualiste où coexistent programmes nationaux et programmes locaux (le nombre et l'importance de ces derniers étant moindres dans les CLSC les plus récents). L'exclusivité des programmes nationaux telle que proposée par le Rapport Brunet (1987) aurait des conséquences importantes à la fois sur les pratiques d'intervention et sur les pratiques de consommation. Comme l'action communautaire dans les CLSC a souvent été identifiée aux programmes locaux, il n'est pas nécessaire d'être malin ou devin pour voir qu'une telle réforme marginaliserait ce type d'intervention en le plaçant à la remorque des programmes nationaux. Les conséquences seraient peut-être encore plus lourdes pour les pratiques de consommation ou le rapport aux usagers. 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. De plus, les catégories sociales les plus démunies, qui seraient incapables de s'organiser à l'échelle nationale pour revendiquer la satisfaction de leurs besoins à travers des programmes nationaux, devraient s'en remettre aux seuls organismes communautaires et services alternatifs. Il en résulterait un nouveau dualisme : des services relativement bien pourvus pour ceux qui peuvent s'organiser et des services organisés sur une base relativement précaire pour les plus démunis.

L'action communautaire et les nouveaux mouvements sociaux

Si le renouvellement des pratiques sociales dans les CLSC déborde manifestement l'action communautaire, ce secteur mérite à l'heure actuelle plus d'attention que les autres puisqu'il est en difficulté. Comme l'écrivent plus loin dans ce dossier Gilles Beauchamp et Yves Hurtubise, les directions locales ne savent pas comment l'intégrer dans leur planification et les différentes catégories professionnelles qui y sont impliquées, organisateurs communautaires, travailleurs sociaux, agents de relations humaines, sont inquiètes quant à leur avenir. Plus que d'autres, ce secteur d'activités a été touché par les changements de conjoncture et par la transformation des CLSC. Aujourd'hui, comme l'écrit Jean-Pierre Deslauriers, « les CLSC n'ont (plus) le monopole de l'action communautaire, des

groupes se sont chargés de l'action que les CLSC faisaient au début ». De plus, à l'intérieur même des CLSC, il y a de plus en plus « confusion entre approche communautaire et action communautaire ».

Le projet d'un regroupement des organisateurs communautaires survient donc à un moment où s'impose la nécessité de conclure de nouvelles alliances pour élaborer de nouveaux compromis. Dans ce contexte, une recherche exploratoire auprès des intervenants directement concernés est apparue comme un préalable. La lecture des résultats préliminaires, que Gilles Beauchamp et Yves Hurtubise nous présentent, révèle un portrait relativement contrasté. À première vue, les intervenants qui travaillent dans l'action communautaire jouissent d'une autonomie passablement large : dans trois cas sur quatre, ils travaillent avec des organismes communautaires plutôt qu'avec des organismes privés ou publics. À y regarder de plus près cependant, il semble y exister une insatisfaction qui relève apparemment plus d'une indifférence à l'égard des intervenants communautaires que d'un contrôle direct de leurs activités. Ainsi, la moitié juge que la supervision professionnelle est insuffisante. De plus, deux fois sur trois, les intervenants ne sont pas remplacés quand ils prennent un congé quelconque. La régression des dossiers socio-économiques et de support aux groupes du milieu de même que l'augmentation de la proportion de dossiers actuels relevant de programmes nationaux (ex. : le maintien à domicile et la santé mentale) tendent à confirmer un déclin de la programmation locale et donc de l'espace où les intervenants jouissent le plus d'autonomie conformément à leur expertise.

Dans un extrait d'une conférence sur l'action communautaire en CLSC que nous reproduisons aussi dans ce dossier, Louis Favreau esquisse les traits d'une **nouvelle figure d'action communautaire** à partir des divers enjeux mis de l'avant par les nouveaux mouvements sociaux. Dans cette visée, le renouvellement des pratiques sociales d'action communautaire se ferait selon trois axes, soit celui d'une **revalorisation du travail** à travers une démocratisation de l'organisation du travail, de la **revalorisation de la place des usagers** dans les CLSC en leur donnant un « véritable pouvoir » et en permettant la définition de programmes locaux sans cible, et d'une **reconstruction des collectivités locales** en déclin à partir de l'économie sociale. Sur ces trois axes, l'action communautaire pourrait jouer un rôle décisif en solidarité avec les autres catégories professionnelles. Ce programme ne saurait se réaliser sans le

renouvellement du syndicalisme, entre autres par la prise en charge du projet professionnel entendu comme préoccupation du travail bien fait. Ce programme suppose également la modernisation des modes de gestion à l'exemple des patrons les plus clairvoyants du secteur privé. Sur ce plan, la Fédération des CLSC comme partie patronale pourrait apporter une contribution dont l'intérêt dépasserait le secteur des CLSC.

En raison du rapport que l'action communautaire entretient avec les nouveaux mouvements sociaux (NMS), il importe de bien identifier les avenues qui s'offrent à ces derniers dans une conjoncture où l'élaboration de nouveaux compromis est à l'ordre du jour. C'est pour cette raison que nous avons cru bon de retenir pour ce dossier l'article de Paul-R. Bélanger, qui tente de caractériser les diverses façons dont les NMS peuvent s'insérer dans l'élaboration de nouveaux compromis, dans une conjoncture où se manifestent de nouvelles exigences sociales et où la façon de les traiter n'est pas encore arrêtée. Dès le départ, il insiste cependant sur le fait que les NMS concernent aussi bien les rapports de travail (le mouvement ouvrier) que les rapports de consommation (ce qu'on appelle habituellement NMS) bien qu'il s'agisse de rapports distincts susceptibles d'évoluer différemment, en adéquation ou non.

À l'heure actuelle, trois avenues s'offrent aux NMS. La première, « communautaire-bénévole », mise de l'avant par le mouvement néo-conservateur, s'appuie sur l'ancienne classe moyenne et les populismes de droite dont le mécontentement à l'égard de l'État-Providence est bien connu. Le refoulement des NMS vers l'entraide bénévole soulève des inquiétudes dans la mesure où « il s'accompagne d'une gestion autoritaire du social et d'une réactivation de l'individualisme et de la dépendance ». La seconde, celle du néo-corporatisme, est définie par l'auteur comme « un mode de gestion du social où l'État s'adresse directement aux groupes sociaux et professionnels en les considérant comme des interlocuteurs privilégiés ». Selon cette avenue, les décisions ne sont plus élaborées à travers un processus politique, mais à partir des demandes des groupes les plus organisés. Pour les NMS qui sont par ailleurs en rupture avec la gestion technocratique, cette voie en est une d'insertion dans les réseaux administratifs. La troisième en serait une de démocratisation : elle viserait l'imposition d'un nouveau contrat social susceptible de renouveler la vie démocratique. Cette voie exige un élargissement des solidarités et un renouvellement des pratiques

d'intervention de manière « à transformer les exclusions sociales en autonomie ».

Si l'on considère que dans les trois quarts des cas les organisateurs communautaires dans les CLSC travaillent avec des organismes autonomes relevant pour la plupart de la dynamique des NMS, il importe que ceux-ci soient conscients des orientations qu'ils proposent et des tendances qu'ils renforcent. On peut supposer, par exemple, que le néo-corporatisme est une voie souvent privilégiée sans qu'on soit pleinement conscient des conséquences. La nécessité d'élaborer de nouveaux compromis, ne serait-ce que parce que les anciens ne tiennent plus, incite davantage les intervenants à se compromettre, à négocier directement avec l'État, qu'à œuvrer prioritairement à l'élargissement des alliances et à la démocratisation des prises de décision dans la société.

Enfin, la voie que privilégieront les NMS aura des incidences importantes sur l'avenir des CLSC. En effet, comme l'écrit Clément Mercier dans les pages qui suivent, « c'est peut-être grâce à cette autonomie des groupes et à leur appui que les CLSC pourraient conserver cette marge de manœuvre qui ne les ferait pas basculer dans le champ institutionnel étatique et technocratique, et leur permettrait de créer et d'expérimenter de nouvelles pratiques sociales ». Pour cette raison et pour la nécessité d'élargir les solidarités (et donc de contrer les corporatismes), tous les employés des CLSC, professionnels et non-professionnels, sont directement concernés par ces diverses avenues. Il faudra cependant y revenir.

Bibliographie

BRUNET, Jacques *et al.* (1987). *Rapport du Comité de réflexion et d'analyse des services dispensés par les CLSC*, MSSS, Québec.

BÉLANGER, Paul-R. et LÉVESQUE, Benoît (1987a). *La bureaucratie contre la participation. Le CLSC de Berthier*, Montréal, Département de sociologie, UQAM.

BÉLANGER, Paul-R., LÉVESQUE, Benoît et PLAMONDON, Marc (1987b). *Flexibilité du travail et demande sociale dans les CLSC*, Québec, Gouvernement du Québec, 352 p.

BÉLANGER, Paul-R. et LÉVESQUE, Benoît (1988). « Une forme mouvementée de gestion du social », *Revue internationale d'Action Communautaire*, n° 19-59 (printemps), pp. 49-64.