

Guy Rocher
sociologue, Université de Montréal

(1973)

“La participation et les institutions politiques au Québec.”

Un document produit en version numérique par Diane Brunet, bénévole,
Diane Brunet, bénévole, guide, Musée de La Pulperie, Chicoutimi
Courriel: Brunet_diane@hotmail.com
[Page web](#) dans Les Classiques des sciences sociales

Dans le cadre de: "Les classiques des sciences sociales"
Une bibliothèque numérique fondée et dirigée par Jean-Marie Tremblay,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi
Site web: <http://classiques.uqac.ca/>

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi
Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf, .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
[LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.](#)

Cette édition électronique a été réalisée par mon épouse, Diane Brunet, bénévole, guide retraitée du Musée de la Pulperie de Chicoutimi à partir de :

Guy Rocher

“La participation et les institutions politiques au Québec.”

In *Québec 1960-1980. La crise du développement. Matériaux pour une sociologie de la planification et de la participation*, pp. 101-120. Montréal : Les Éditions Hurtubise HMH, ltée, 1973, 500 pp. Textes choisis et présentés par Gabriel Gagnon et Luc Martin.

[Autorisation formelle réitérée par M. Rocher le 16 août 2006 de diffuser toutes ses publications dans Les Classiques des sciences sociales.]

[Autorisation confirmée par Gabriel Gagnon le 18 novembre 2004, de diffuser toutes ses publications en libre accès dans Les Classiques des sciences sociales.]



Courriels : Gabriel Gagnon : lheureux.gagnon@sympatico.ca
Guy Rocher : guy.rocher@umontreal.ca

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008 pour Macintosh.

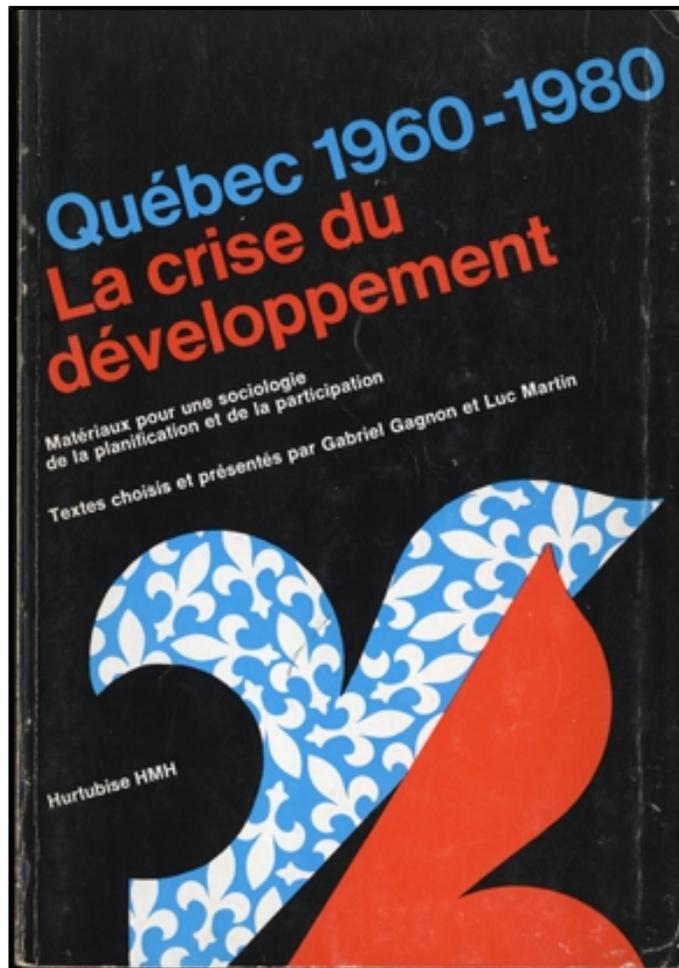
Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5” x 11”.

Édition numérique réalisée le 7 janvier 2018 à Chicoutimi, Québec.



Guy Rocher
sociologue, Université de Montréal

"La participation
et les institutions politiques au Québec."



In *Québec 1960-1980. La crise du développement. Matériaux pour une sociologie de la planification et de la participation*, pp. 101-120. Montréal : Les Éditions Hurtubise HMH, ltée, 1973, 500 pp. Textes choisis et présentés par Gabriel Gagnon et Luc Martin.

Note pour la version numérique : La numérotation entre crochets [] correspond à la pagination, en début de page, de l'édition d'origine numérisée. JMT.

Par exemple, [1] correspond au début de la page 1 de l'édition papier numérisée.

[101]

Québec 1960-1980. La crise du développement.

Première partie :

Planification et participation

Texte 6

“La participation et les institutions publiques au Québec.”

Par Guy ROCHER

[Retour à la table des matières](#)

Le Québec s'est engagé depuis peu dans un débat dont l'issue est susceptible d'influer grandement sur nos institutions politiques. Rappelons quelques déclarations et quelques faits récents qui nous permettent de délimiter les contours — assez larges — de ce débat : le Gouvernement du Québec indiquait dernièrement son intention d'élargir le COEQ actuel pour en faire un Conseil Économique et Social où les « corps intermédiaires » seraient davantage représentés ; lors de l'ouverture de la session actuellement en cours (1966-67), ces corps intermédiaires avaient délégué des représentants sur invitation spéciale du Gouvernement, lequel a indiqué qu'il projette de les faire participer davantage à la chose publique, en instaurant une « démocratie de participation » ; certains députés et commentateurs politiques ont par la suite laissé voir qu'ils n'appréciaient guère ces intentions qu'ils qualifiaient de « corporatistes » ; par ailleurs, d'autres députés souhaitaient au même moment que les élus du peuple jouent un rôle plus actif dans la vie politique ; enfin, les centrales syndicales québécoises

ont exprimé leurs vues sur la participation, l'une demandant qu'on l'élargisse (rapport moral du président au dernier congrès de la CSN), l'autre exposant ses craintes que les gouvernements s'en servent comme prétexte pour fuir leurs responsabilités ou retarder les réformes (mémoire de la FTQ au Conseil Supérieur de l'Éducation).

Quel rapport y a-t-il entre ces différentes prises de position et que signifient-elles dans le contexte du Québec d'aujourd'hui ? Elles sont révélatrices, me semble-t-il, d'une prise de conscience par la Société québécoise de l'insuffisance de la démocratie traditionnelle et de la nécessité de mettre en place de nouveaux mécanismes pour parer à cette insuffisance. Certains ont cru trouver une réponse facile à ce problème en découvrant la participation. D'autres se demandent s'il s'agit bien là d'une découverte et s'il ne vaudrait pas mieux améliorer le fonctionnement des institutions politiques dont on dispose déjà.

[102]

Ce débat met en cause nos institutions politiques actuelles et, de ce fait, sa portée est beaucoup plus grande qu'on peut le supposer au premier abord. Le problème de la participation, de la consultation, et des structures qui doivent les supporter nous conduit à une réflexion globale sur notre système politique. Cette réflexion nous oblige à faire de nombreuses distinctions et à définir de plus en plus strictement les termes du débat en cours.

En même temps qu'il se veut l'expression d'un point-de-vue, ce travail veut contribuer à l'établissement de ces distinctions et à la formulation de ces définitions.

Les réflexions que j'apporterai seront groupées autour des quatre questions suivantes, qui me semblent résumer le débat :

- Qu'est-ce que la participation ?
- Où doit-on situer la participation ?
- Qui doit-on inviter à participer ?
- Comment systématiser la représentation ?

Partie I

QU'EST-CE QUE LA PARTICIPATION ?

On donne au concept de participation plusieurs significations. En premier lieu, on peut vouloir désigner le fait pour un individu de prendre part à la vie de la collectivité, d'être actif dans son milieu, d'assister aux réunions des organisations dont il est membre, d'accepter des charges, etc. C'est l'entendement populaire du terme. Plus souvent qu'autrement, cette participation n'est que formelle ou restreinte à des « tâches » ; elle ne rejoint pas l'essence des mouvements de participation qui est une création.

D'autre part, on peut l'utiliser dans le sens « d'avoir part à ». On désigne alors la part qui nous revient d'un bien quelconque. C'est le sens qu'on lui donne dans les expressions « participation aux bénéfices » et « participation à la connaissance ».

Mais, dans le débat actuel, lorsqu'on parle de participation des citoyens ou de démocratie de participation, on veut habituellement désigner cette participation qui est de nature consultative et politique, c'est-à-dire le privilège qu'on veut donner aux citoyens ou aux associations diverses d'être consultés par l'État avant qu'une décision qui les concerne ne soit prise. La démocratie de participation serait une systématisation de cette démarche de consultation. Comme on le verra plus loin, la participation « consultative » a toujours existé dans la démocratie ; le débat actuel porterait, en fait, sur l'opportunité et sur les moyens d'étendre cette participation.

Le terme participation peut cependant avoir un sens plus général et plus profond. Selon ce dernier sens, la participation désignerait toute part que les citoyens prennent, sous quelque forme que ce soit, à la vie politique de la nation. Cette part comprendrait autant la participation telle qu'entendue dans le sens populaire, que la participation par le vote, par la consultation, etc.

[103]

Dans ce sens, la participation est synonyme de démocratie, et l'expression « démocratie de participation » devient un pléonasme. C'est ce sens très général que nous donnerons au terme « participation » dans la suite de ce travail.

Ce concept de participation, que les Européens utilisent depuis quelques années et que l'expérience du BAEQ a rendu familier aux Québécois, est en fait un renouvellement de l'idée de démocratie. Ce renouvellement a été rendu nécessaire par le fait qu'on en est venu à donner une définition uniquement mécanique de la démocratie. Pour la majorité des occidentaux, celle-ci se réduit, en effet, au pouvoir qu'a le peuple d'élire ses gouvernants et de faire un choix entre plusieurs candidats, équipes ou partis. C'est une démocratie « dans la forme », illusoire à bien des égards. Car l'idéal démocratique est beaucoup plus substantiel : il vise la *diffusion du pouvoir*, et la capacité pour tous les citoyens de définir le milieu, et les conditions dans lesquels ils veulent vivre ; autrement dit, le pouvoir de définir le sens de la vie collective et les modes qu'elle emprunte. Il est manifeste que ce pouvoir échappe en bonne partie au citoyen moyen de 1966.

La participation veut donc raviver l'idée de démocratie. Elle veut en quelque sorte rendre cette idée opérationnelle : inventer des mécanismes qui permettront à tous de prendre réellement part à la définition de leur devenir, aux décisions qui les concernent et qui affectent leur vie quotidienne.

*L'extension de la participation est-elle
vraiment nécessaire ?*

La diffusion du pouvoir ou l'extension de la participation peut être combattue par certains au nom de l'efficacité. C'est un fait qu'il est plus difficile de décider à plusieurs qu'à un seul. Mais les sociétés ont de moins en moins la possibilité de choisir, et l'expérience démontre que l'efficacité est aujourd'hui fonction de la diffusion du pouvoir. Car si le citoyen ne participe pas, c'est-à-dire s'il n'adhère pas à la vie collective, sa passivité vis-à-vis les projets collectifs et les entreprises de

l'État, diminue l'efficacité de ces entreprises et les chances de réussite de ces projets.

De façon plus fondamentale, le degré de participation détermine l'existence ou la non-existence du vouloir-vivre collectif ou de la conscience de la valeur de la vie en collectivité, comme mode de vie. Il est facile d'observer que le citoyen s'isole de plus en plus, qu'il se réfugie dans le privé. Il n'a pas le choix, n'ayant plus de prise sur le social. On observe alors ce phénomène de sabotage social qu'on appelle aussi absence de responsabilité ou de sens civique. Cette situation provient de ce que, après deux siècles d'appel aux principes démocratiques, le pouvoir reste concentré entre les mains de possédants et de quelques rares politiciens et technocrates. On peut même dire qu'il est davantage concentré qu'il ne l'était au moment de l'instauration des démocraties : ceci parce que la vie en collectivité s'est complexifiée beaucoup plus vite que les mécanismes démocratiques. Les projets sont beaucoup plus nombreux et plus complexes, alors que les mécanismes qui sont à la disposition des citoyens pour leur permettre de se prononcer sur ces projets sont demeurés pratiquement les mêmes. Par ailleurs, ces mécanismes sont lents alors que le rythme de la vie collective a considérablement augmenté.

[104]

Le suffrage universel, comme expression de la volonté populaire, est significatif de fort peu de chose. L'objet sur lequel le citoyen exprime sa volonté en votant est extrêmement réduit. Surtout dans un pays comme le Québec où les lois électorales consacrent le bipartisme : car alors, le vote ne sert même pas à faire valoir des préférences idéologiques (ce qui devrait être sa fonction première) ; le RIN et le PSQ n'ont pas de voix au parlement du Québec. Les programmes diffèrent peu dans les deux principaux partis québécois ; si peu que les partis se disputent souvent le mérite d'avoir pensé les premiers à telle ou telle mesure. Le système électoral au Québec nous permet tout au plus de choisir une équipe de dirigeants, de nous prononcer sur la compétence des équipes en lice, laquelle diffère peu également. L'élection devient une lutte de personnalités, un concours de charme. Si donc la démocratie consiste à pouvoir tenir des élections libres, elle se résume à bien peu de chose.

À ces constatations, il faut ajouter celle-ci : les autres mécanismes de participation quelque peu efficaces qui existent chez nous (les syndicats) ont été conçus pour une société de production, alors que la consommation définit davantage la société actuelle. Le syndicalisme est évidemment encore nécessaire (et il faudrait qu'il recouvre l'ensemble des activités de production), mais l'absence de mécanismes visant à faire participer *consciemment* le consommateur à la définition de ce qu'il veut consommer est de moins en moins acceptable. C'est devenu, en effet, un truisme que de dire que les besoins sont de plus en plus définis par le producteur et suggérés au consommateur par d'imposantes machines publicitaires. Le mythe du besoin défini par les consommateurs à travers les mécanismes du marché est aussi réel que le mythe de la volonté populaire exprimé par le suffrage universel.

Tout compte fait, le citoyen est constamment — et sur tous les plans — l'objet d'une manipulation plus ou moins déguisée dont il a peu conscience. L'extension de la participation apparaît donc comme une nécessité vitale.

Partie II

OU DOIT-ON SITUER LA PARTICIPATION ?

La participation s'exerce à des moments déterminés et elle se situe forcément quelque part. Dans une société complexifiée, la démocratie directe (situation où la totalité des citoyens gouverne directement en assemblée plénière du peuple) ne peut donner aux citoyens une prise souple et continue sur leur univers social ; il faut donc canaliser la participation vers des appareils ou des institutions qui l'ordonneront et, en quelque sorte, la programmeront. Ces institutions, à travers lesquelles les citoyens peuvent agir sur l'univers social, sont multiples et très variées. Il y a d'abord les institutions proprement politiques, c'est-à-dire, celles dont la raison d'être est strictement de gouverner ou d'ordonner la vie collective. C'est l'appareil étatique avec toutes les institutions qui l'entourent et le prolongent. Dans ce travail, nous traiterons de la participation [105] qui s'exerce dans cet appareil et à l'intérieur de cette fonction dite étatique. Nous verrons que la participation à l'ac-

tivité proprement politique peut être de différents types et qu'elle peut s'exercer à travers différents canaux.

Mais la participation peut s'exercer également à travers l'appareil de production et de distribution des biens et des services. C'est un fait que l'appareil économique contribue énormément à façonner l'univers social, et selon le rôle que l'ensemble des citoyens joue ou la position qu'il occupe à l'intérieur de cet appareil, il participe ou non à ce façonnement. L'étude de ce canal de participation ne sera pas abordée dans ce travail. Il ne faut pas cependant en minimiser la portée : si, en effet, comme c'est le cas dans nos sociétés capitalistes, l'appareil économique est distinct de l'appareil étatique et fonctionne de façon presque autonome, la concentration de pouvoir qui en résulte restreint considérablement la portée du pouvoir politique ; dès lors, si les citoyens n'ont pas de prises sur cet appareil économique, leur participation politique â une portée forcément restreinte. En fait, leur degré de participation dépend d'une part, du poids relatif de l'appareil étatique dans le façonnement de l'univers social et d'autre part, de la structuration et du fonctionnement de l'appareil étatique, lesquels permettent une plus ou moins grande diffusion du pouvoir.

Ce dernier point qui constitue pour l'heure notre propos, est d'une importance primordiale dans la conjoncture du Québec actuel : d'une transformation de l'appareil étatique dépend, en effet, la transformation ultérieure de l'appareil économique de façon à élargir la participation à l'intérieur de ce dernier appareil (par le syndicalisme de cogestion ou le socialisme auto-gestionnaire). C'est dans ce sens que l'État doit constituer un instrument privilégié entre les mains des Québécois.

Les types de participation à la fonction étatique

On peut distinguer, me semble-t-il, trois types de participation à l'intérieur de la fonction étatique.

Le premier, qu'on peut appeler « électif-formel », est cette participation qui s'exprime par le vote et au moyen duquel les citoyens désignent les individus qui détiendront le pouvoir formel dans les appareils gouvernementaux (provincial, régional, local).

En deuxième lieu, il y a la participation de type consultatif qui s'exerce au moment où les détenteurs du pouvoir formel demandent aux citoyens d'exprimer leur avis sur telle ou telle question, tout en se réservant le droit de prendre la décision finale.

En troisième lieu, on peut distinguer une participation de type « contestatif » qui consiste pour les citoyens à exprimer, de différentes façons et sans qu'on le leur demande, des points-de-vue qui mettent en question l'ordre existant ou les décisions des détenteurs du pouvoir. La contestation est une participation en ce qu'elle pèse effectivement sur les décisions qui se prennent aujourd'hui ou, virtuellement, sur celle qui se prendront demain.

[106]

A. La participation électorale-formelle

Cette participation, qui est le symbole de la démocratie classique (et non toute la démocratie), pourrait et devrait devenir beaucoup plus qu'un symbole. Il est certain que le pouvoir électif-formel doit toujours détenir seul le pouvoir ultime de décision ; les contradictions que peut faire apparaître la participation consultative donne au pouvoir électif-formel une fonction d'arbitrage que nul autre pouvoir ne peut exercer.

L'extension de la participation à travers le système électif-formel est sans doute l'aspect le plus difficile de la diffusion du pouvoir. L'application des mesures suivantes, que plusieurs réclament depuis longtemps, apparaît néanmoins essentielle, au Québec :

- Le système électoral doit être repensé de façon à ce que les tiers partis aient une représentation au parlement dans la mesure où les citoyens les ont soutenus à l'occasion d'élections. Il est nécessaire de faire en sorte que l'assemblée législative exprime les diversités idéologiques plutôt que les rivalités oligarchiques.
- La démocratisation des partis et l'assainissement de leur mode de financement sont des mesures qui conditionneront directe-

ment le degré de participation de la collectivité à son propre gouvernement.

- Il faut refaire la délimitation des circonscriptions électorales en fonction des critères qui privilégient les hommes plutôt que l'espace.
- Les partis doivent se politiser, c'est-à-dire forger des visées politiques, plutôt que d'improviser et de s'amuser entre eux à des jeux d'escarmouches.
- Les députés sont là pour prendre part à l'élaboration de ces visées politiques et pour les véhiculer et les vulgariser. Leur principale occupation devrait être d'étudier, d'approfondir leur pensée et de participer aux débats politiques ; ainsi, ils n'auraient plus à se demander s'ils ont un rôle para-administratif à jouer dans leur comté.
- Enfin, la participation des citoyens au pouvoir électif-formel serait favorisée par la création d'un niveau intermédiaire de gouvernement entre le local et le provincial. Un gouvernement régional pourrait rapprocher des citoyens les décisions qui peuvent l'être sans nuire à l'intérêt national, tout en augmentant par ailleurs l'efficacité politique et administrative.

B. La participation « consultative »

Dans la démocratie classique, la participation de la masse des citoyens ne s'exerçait qu'à travers les institutions du pouvoir électif-formel. Est-il possible aujourd'hui de se contenter de ce type de participation ? Certains le souhaitent, tout en suggérant d'améliorer le fonctionnement des institutions électives-formelles, [107] tel qu'indiqué plus haut. On invoque alors l'argument de la responsabilité des élus du peuple. La consultation peut, en effet, servir à ces élus à masquer leur responsabilité, en invoquant l'avis reçu. C'est pourquoi, il faut qu'il soit bien entendu que la responsabilité des décisions qui sont prises finalement repose toujours sur les élus du peuple. C'est la tâche (prendre des décisions) pour laquelle ils sont élus. Mais une fois qu'il a voté et élu ses gouvernants, le citoyen n'entend pas avoir tout dit. Parler une fois tous les quatre ans ne suffit évidemment pas. Le ci-

toyen veut avoir l'occasion d'exprimer son avis sur les projets qu'on élaborera entre temps. D'où le besoin de la participation consultative. En s'opposant à la consultation, on invoque également l'argument de la souveraineté de l'ensemble de la collectivité. Cet argument ne vaut que si la consultation est partielle. D'autre part, nous avons vu dans la première partie de cet article que la démocratie formelle — même si nous améliorons son fonctionnement — ne permet pas aux citoyens d'exercer un contrôle réel sur leur univers. Le peuple n'est souverain que par rapport à un nombre très réduit de décisions.

Pour parer à ces insuffisances, les démocraties modernes sont en train d'édifier un véritable réseau d'institutions nouvelles dites consultatives, qui fonctionneront parallèlement aux institutions électives-formelles, mais dans un processus d'interaction constante avec elles. Ce nouveau réseau d'institutions semble appelé à devenir aussi important, sinon plus, que le réseau formel. Ce dernier se limiterait de plus en plus à la fonction spécifique d'exprimer les visées politiques globales ou les idéologies, tandis que le réseau consultatif permettrait aux citoyens d'exprimer leurs vues sur des politiques particulières ou des ensembles limités de politiques. Tous les gouvernants consultent. Mais cette consultation a plus ou moins d'étendue et elle prend un sens différent selon l'intention des gouvernants. On peut consulter soit pour obtenir un éclairage technique ou politique, soit dans l'intention manifeste de partager son pouvoir et de faire en sorte que les décisions soient collectives.

La consultation en vue d'obtenir un éclairage technique est évidemment nécessaire, les gouvernants ne pouvant posséder toutes les connaissances. Si d'autre part ces derniers consultent pour obtenir un éclairage politique, c'est qu'ils veulent mesurer la capacité de tel groupe de citoyens, ou de la collectivité dans son ensemble, d'accepter telle ou telle innovation.

Mais le réseau de structures nouvelles dont nous parlions plus haut veut surtout institutionnaliser le troisième type de consultation : celle qui serait un partage du pouvoir et un processus permettant aux citoyens de s'entendre sur des projets collectifs. Le débat actuel dans le Québec me semble porter sur la façon d'organiser cette consultation.

*Les principaux canaux
de participation consultative*

Ces distinctions étant faites, voyons quels sont ou quels pourraient être les principaux canaux de cette participation consultative.

[108]

a) L'appareil administratif

Les détenteurs du pouvoir formel consultent le personnel de l'administration, d'abord pour obtenir des avis techniques. Le danger du « technocratisme » réside dans le fait de privilégier ce type de consultation et d'asseoir les décisions sur des fondements uniquement techniques.

b) Les partis politiques

Les partis politiques ont toujours été le principal canal de participation consultative (le parti en tant que tel, et non les députés qui, eux, représentent le pouvoir formel). Plusieurs cherchent à revaloriser ce type de participation et il n'y a pas de doute que la démocratie y gagnerait. Le poids de la participation qui s'exerce à travers ce canal peut même devenir plus fort que celui de la participation élective-formelle ; c'est ce qui se produit par exemple dans les systèmes politiques qui postulent le parti unique. Le parti unique n'est pas une absence de démocratie ; la participation y est toujours possible, mais elle se déplace de l'arène électorale vers le parti ; le degré de démocratie est alors fonction de l'envergure du parti. Toutefois, ce régime politique permet à un moindre degré l'expression des divergences idéologiques ; mais à ce compte, le bipartisme québécois n'est guère plus avantageux. Le multi-partisme veut surtout, dans la pensée occidentale, systématiser une fonction politique essentielle : celle de contrôle des gouvernants. Les partis de l'opposition sont chargés de surveiller la gestion de l'État par le parti au pouvoir.

c) Les commissions d'enquête et les référendums

Les commissions d'enquête constituent un canal de participation consultative souvent utilisé dans les pays anglo-saxons. Elles n'assurent cependant qu'une consultation sporadique et partielle, outre que celle-ci est complètement dépendante du bon vouloir des gouvernants. De plus, la plupart du temps les commissions d'enquête ne sont pas tant un moyen de consulter la population qu'une tentative de circonscrire un problème donné et de le définir scientifiquement. Cette démarche se justifie dans les secteurs où il y a peu de scientifiques et où il faut faire appel aux experts-praticiens ; dans ce cas, les commissions d'enquête s'apparentent plutôt aux comités d'étude ou aux groupes de recherche.

Le référendum est une consultation directe de l'ensemble des citoyens portant sur un point précis. Le professeur Guy Bourassa en faisait dernièrement une critique fort juste. Ce canal de consultation est dangereux parce qu'il n'existe guère de questions auxquelles on peut répondre par un oui ou par un non, et parce que le sens de la question peut facilement être déplacé. Signalons que dans certains cas, le référendum peut être plus qu'une consultation et avoir force de décision.

[109]

d) Les groupes de pression et de lobbying

La participation à travers ce canal peut être plus ou moins étendue, plus ou moins occulte et plus ou moins systématisée. Plus souvent qu'autrement, elle est le fait de groupes qui veulent préserver ou acquérir des privilèges.

Ce « libéralisme consultatif » est assez dangereux : la participation y est floue, non articulée, non contrôlable par l'ensemble de la collectivité, et difficilement décelable parce que, la plupart du temps, non publicisée (seuls les gouvernants sont en position de faire la synthèse des pressions qui s'expriment ainsi). De plus, elle n'est à la portée que

de certains groupes qui connaissent les « trucs et les ficelles » et de ce fait, elle peut facilement devenir une manipulation de l'opinion publique. Enfin, ceux qui participent ainsi ne se soucient que d'intérêts particuliers et ne sont pas mis en position d'avoir à faire des synthèses politiques qui pourraient pondérer ces intérêts.

Cependant, c'est un fait qu'il existe telle chose que les intérêts particuliers qui, inévitablement, en viennent à exercer des pressions. La question est de savoir comment canaliser ces pressions, comment les convertir en débats publics et comment faire en sorte qu'elles débouchent sur des projets acceptables par l'ensemble de la collectivité.

e) Structures de participation intégrées à l'appareil de planification.

Ce type de structures veut justement répondre aux exigences posées précédemment. L'appareil de planification serait cet ensemble de structures fonctionnant à tous les niveaux (local, régional et provincial) et dans tous les secteurs (production, consommation, services, aménagement territorial, etc.), et dont le rôle serait d'évaluer des politiques passées et d'élaborer les politiques futures ou les projets collectifs.

Cet appareil est en voie d'édification au Québec. Bien entendu, nous en sommes encore aux tâtonnements et on ne peut affirmer qu'il se fait de la planification chez nous. Remarquons surtout que les structures existantes (COEQ, CER et autres) voudraient cumuler deux fonctions différentes : planification proprement dite (recherche et élaboration de politiques) et consultation. Il faudra en venir à séparer ces deux fonctions pour les confier à des organismes différents, mais reliés entre eux. Ainsi, la structure de consultation étudierait des politiques élaborées par une autre structure dont cette élaboration serait le rôle spécifique et où les techniciens et spécialistes se retrouveraient. Ce qui ne signifie pas que la structure de consultation serait sous la dépendance de l'autre structure ; elle pourrait au contraire avoir par exemple le pouvoir de lui commander des travaux.

La participation à travers ce canal de consultation peut avoir plus ou moins de poids ; tout dépend du statut et des pouvoirs des struc-

tures en question. Ainsi, les lois peuvent obliger ou non les gouvernements à soumettre leurs politiques aux organismes de consultation (la différence de poids entre le Conseil supérieur de l'éducation et le Conseil supérieur de la famille tient en partie à ce que le Gouvernement est tenu de consulter le premier, mais non le second).

[110]

Par ailleurs, les travaux de ces organismes de consultation doivent être publicisés de façon à susciter des débats publics ; autrement, ces organismes deviennent des cartels de lobbying.

La grande question concernant ce canal de participation consultative est de déterminer la façon de concevoir la représentation à l'intérieur des structures qu'il comporte. Le débat actuel autour des corps intermédiaires s'inscrit dans cet ordre de préoccupations. Nous reviendrons plus loin sur cette question.

*L'importance relative de chacun
de ces canaux de participation consultative.*

L'appareil administratif et les partis politiques demeureront toujours pour les détenteurs du pouvoir formel des canaux de consultation. Leur rôle, cependant, est limité. Aussi, les partis politiques sont de moins en moins en mesure d'élaborer des politiques d'action ; cette tâche devient trop complexe et exige des équipes de spécialistes. Nous avons vu, ces dernières années, le Parti Libéral utiliser les conclusions des travaux du COEQ et des équipes ministérielles dans la construction de ses programmes politiques ; de même, l'Union Nationale a dû inviter des spécialistes non membres du parti à exposer leurs vues au cours d'un congrès dans le but d'inspirer ses membres. Reste que les partis, en plus de véhiculer les idéologies, auront encore pendant un certain temps le rôle de faire les estimés des « possibles politiques ».

Les partis (ceux de l'opposition) remplissent également la fonction de contrôle de la gestion de l'État ; mais du fait qu'ils aspirent à remplacer le parti au pouvoir, leur critique peut difficilement demeurer objective. Ils « en mettent ». La fonction de contrôle se transforme alors enjeu électoral et le citoyen peut difficilement faire la part du jeu et du sérieux.

À cause de ces limitations inévitables, les partis devront de plus en plus faire de la place pour le canal que constituent les structures de consultation reliées à l'appareil de planification. Ce dernier canal est sans doute appelé à devenir la principale voie de participation consultative. Ce canal devra intégrer l'action des groupes de pression, tandis que le lobbying devrait perdre le poids, qu'on lui accorde. Quant aux commissions d'enquête, elles deviendront de moins en moins nécessaires à mesure que s'édifiera l'appareil de planification. Le référendum pour sa part, est un canal de consultation qui appartient à un monde simple qui est maintenant révolu. Les partis et les structures de consultation reliées à l'appareil de planification devraient donc être les principaux canaux de consultation, sinon les seuls.

C. Participation « contestative »

Tel qu'indiqué plus haut, la contestation est une forme de participation en ce qu'elle pèse effectivement sur les décisions qui se prennent aujourd'hui ou, virtuellement, sur celles qui se prendront demain. Elle est la principale source des innovations. La contestation existe dans les autres types de participation (électif-formel et consultatif), mais elle n'y peut être que fort [111] réduite. À trop forte dose, elle dure peu, parce que le canal rejette l'élément qui conteste afin de protéger son intégrité. Cependant, dans une situation politique saine, le pouvoir électif-formel et les canaux officiels de consultation tolèrent au maximum la contestation en leur sein (en *ce sens*, le parti libéral québécois est relativement en santé).

En dehors d'un régime politique ou des institutions politiques officielles d'un pays donné, la contestation prend un caractère beaucoup plus global : c'est l'ordre social lui-même qui est alors mis en question. Elle sera, dans ce cas, tolérée ou non-tolérée, selon que l'ordre social est plus ou moins fort ou qu'elle prend des formes plus ou moins violentes. Parmi les formes de contestation tolérées, mentionnons les formes organisées (partis politiques aspirants, groupements divers) et les formes spontanées et individuelles. Au Québec, à cause du bipartisme, les partis politiques aspirants (RIN, PSQ, RN) sont à peine reconnus officiellement et, à toute fin pratique, ils n'ont pas accès aux autres formes de participation (élective-formelle ou consultative).

La contestation non-tolérée peut également être organisée ou non. Elle prend alors la forme de délinquance politique (FLQ) ou de délinquance sociale (crimes divers).

L'importance relative des différents types de participation

L'exercice de la démocratie exige ces trois types de participation politique. Jusqu'ici, les démocraties ont surtout appuyé sur la première (élective-formelle) ; il faudra développer la seconde (consultative). Ce qui suppose l'édification d'un réseau d'institutions qui, à la longue, deviendra aussi important, sinon plus, que le réseau électif-formel.

C'est donc à un véritable réaménagement de l'ensemble de nos institutions politiques que nous devons procéder.

Ce réaménagement devra avoir comme objectif de rendre la participation universelle et quotidienne. L'élaboration des projets collectifs, ou l'activité politique, deviendra alors un processus continu engageant toute la collectivité et s'exerçant à travers un appareil global qui comprendra plusieurs réseaux (électif-formel, consultatif, administratif) étroitement intégrés à tous les niveaux (local, régional, provincial).

Partie III QUI DOIT-ON INVITER À PARTICIPER ?

J'ai souligné plus haut le problème que pose la représentation dans les structures de consultation. Il s'agissait alors de ces structures qui sont reliées à l'appareil de planification et à travers lesquelles les citoyens peuvent participer.

[112]

Le problème de la représentation est d'une importance capitale : selon la réponse qu'on y apportera, il y aura ou il n'y aura pas de diffusion du pouvoir.

Certains voient dans la consultation le danger de créer de nouvelles oligarchies élargies et de freiner ainsi le mouvement de réforme. Ce danger ne doit pas nous faire conclure à l'impossibilité de ce type de participation. La véritable participation-consultative n'a pas pour effet de freiner le mouvement ; elle l'accélère plutôt. *S'il y a freinage, il est dû au fait que ceux qui ont intérêt à ce que « ça change pas trop vite » sont les seuls à être représentés.* Si tous les sans-voix pouvaient parler, nul doute que beaucoup de choses changeraient.

Reste que la façon dont plusieurs conçoivent la représentation à l'intérieur des structures de participation-consultative (notamment le COEQ ou l'éventuel Conseil Économique et Social) fait souvent frémir ; il est concevable que s'instaure chez nous un régime néo-corporatiste, et ce, sans que la majorité s'en rende compte. En effet, sauf chez quelques rares individus, les promoteurs de ce régime ignorent qu'il s'agit de néo-corporatisme.

A. La situation actuelle

Dans la plupart des organismes québécois où la population doit être représentée, les critères qu'on utilise pour établir cette représentation sont extrêmement variés, flous, partiels et souvent contradictoires. De façon générale, on pense d'abord aux élites ; ceux qui doivent participer sont ceux qui sont « capables », ceux qui « connaissent ça », et évidemment ceux qui ont déjà un certain poids. Si on pouvait faire la somme de tous ceux qui sont ainsi sélectionnés, on se rendrait probablement compte qu'ils forment un groupe très restreint, et surtout, qu'ils ne représentent qu'une mince couche de population. Ces individus se ressemblent, ils se reconnaissent entre eux ; ce sont des cadres, des professionnels, des hommes d'affaires, etc. Ils forment un groupe, une couche sociale. La grande masse n'est pas là. C'est pourquoi celle-ci ne se reconnaît pas dans ces organismes qui, supposément, la « re-présentent ».

Soulignons que cette non-représentativité des structures de consultation (COEQ, CER, etc.) provient en partie de ce qu'elles se veulent des structures de recherche en même temps que de consultation ; on est amené alors à y incorporer des éléments experts (techniciens et

praticiens) en même temps que des éléments représentatifs. Pour éviter cette confusion, les fonctions « définitions scientifiques des problèmes » et la fonction « consultation de la population » doivent être confiées à des organismes différents.

B. Représentation et représentativité

La représentation est cette situation où un individu (ou groupe) tient la place de quelqu'un d'autre (ou d'un autre groupe) et le rend présent auprès d'un tiers (individus ou groupe). Il arrive que, la plupart du temps, le représentant ne fait que tenir la place de quelqu'un d'autre, sans être capable de « le rendre présent », pour la bonne raison qu'il ne lui ressemble pas. Sa représentativité (capacité de représenter) n'est alors que juridique ou formelle. Elle n'est pas réelle ou sociologique, en ce sens qu'elle ne reflète pas « les idées, les réactions, les attitudes, les traits essentiels » de celui qui se fait représenter.

[113]

Le problème de la représentation vient d'abord de cette absence de représentativité sociologique des représentants. N'appartenant pas, la plupart du temps, à la même couche sociale que les représentés, ils ne les reflètent pas. En conséquence, la majorité ne se reconnaît pas dans les institutions politiques, elle n'a pas le sentiment de participer, d'être engagée dans une œuvre commune.

C. Représentation de quels groupes ?

En deuxième lieu, le problème de la représentation vient de la difficulté de définir les groupes ou les entités qu'on veut représenter. C'est là que se situe le débat sur les corps intermédiaires et le corporatisme.

Qu'arrive-t-il lorsqu'on veut établir la représentation à l'intérieur d'une structure comme le COEQ ? L'objectif que nous poursuivons alors est de reproduire en plus petit le corps social vu comme une entité globale. On essaiera donc de représenter chacune des parties de ce

corps social ou chacune des entités particulières, comprises dans cette entité globale. Mais quelles sont ces parties ou ces entités particulières ?

À cette question, on donne toutes sortes de réponses : ce sont les différents métiers, les différentes associations, les différentes communautés locales ou régionales, les différentes puissances économiques, etc. En fait, on se réfère alors, implicitement, à une certaine idée, à une certaine représentation mentale qu'on se fait de la société, des forces qui s'y manifestent ou du jeu social. On se dit : toutes les forces qui participent au jeu social doivent être représentées.

Mais tous ne perçoivent pas ces forces de la même façon, ou ne perçoivent pas les mêmes forces. Et selon la perception que l'on a de ces forces, on construit différents schémas de la société.

Pour définir ces différents schémas, il faut d'abord faire une première distinction. Dans une société on peut d'abord voir soit des hommes, soit des structures (ou des forces neutres et dépersonnalisées). Si l'on voit des structures, il s'agit des corps administratifs, des gouvernements locaux, des entreprises, etc. Ce schéma, bien qu'utilisé parfois, n'a pas autant de prise que les autres, sur lesquels je veux surtout m'arrêter. Si l'on voit d'abord des hommes dans la société, on peut construire trois schémas différents.

a) Le schéma communautariste

Selon cette perception de la société, cette dernière est formée de l'ensemble des communautés locales ou des collectivités qui vivent dans une entité géographique donnée. Ce schéma simple, qui correspond aux sociétés archaïques, privilégie les solidarités géographiques dans la définition des entités sociales particulières. Bien qu'elles aient encore une certaine force, on peut facilement observer un déclin des solidarités géographiques. Les structures socio-politiques construites à partir de ce schéma conduisent au chauvinisme et aux affrontements de clochers où la rationalité a peu de place.

[114]

b) Le schéma corporatiste

Selon ce schéma, le corps social est formé d'entités dont la cohésion vient de l'activité ou de la tâche commune. Ainsi, tous ceux qui s'occupent des soins de santé, de l'assistant-infirmier au grand chirurgien, formeraient une corporation et se sentiraient solidaires les uns des autres parce qu'ils accomplissent une même tâche sociale (le soin des malades). De même pour tous ceux qui s'occupent d'éducation, tous ceux qui travaillent dans les banques (des commis aux présidents) et ainsi de suite jusqu'à ce que tout le monde soit dans une corporation. Une fois toutes les corporations formées juridiquement (avec des pouvoirs comme ceux de la corporation des médecins), on les réunirait toutes ensemble en un conseil corporatif, une chambre des faisceaux (fascisme mussolinien) ou une chambre corporative (Portugal de Salazar).

Ce schéma, qui correspond également à une société simple (Moyen-âge) où les tâches sont peu nombreuses et peu complexes, doit subir quelques transformations pour pouvoir s'appliquer à la société actuelle ; mais les principes demeurent les mêmes. Voici quelques citations du Père Brouillé, s.j., qui illustrent ces principes : « Les groupements qui reposent sur une similitude d'action, de devoir ou de fonction ont une unité d'action beaucoup plus forte que les groupements d'intérêt (qui reposent sur la lutte dominants-dominés) ». « Ce qui est mauvais, c'est d'organiser toute une société sur la base de conflits d'intérêt, plutôt que sur la base de collaboration commune ».

Le corporatisme veut donc instaurer une société où il n'y aurait plus de conflits, où tout serait harmonieux et souple. Il consacre et reconnaît les inégalités dans cette société, mais veut empêcher les conflits qu'elles font naître. Les conflits étant le moteur de l'évolution, le corporatisme en vient à condamner la société à la stagnation ; c'est ce qui explique la situation économique et sociale lamentable de l'Espagne et du Portugal par rapport aux autres pays d'Europe.

Par ailleurs, le corporatisme ne favorise la participation que d'une infime partie de la collectivité : il découpe, en effet, cette collectivité

en bandes verticales et ne fait participer que la tranche supérieure de ces bandes ; dans un autre schéma, cette tranche supérieure correspond à la bourgeoisie classique. De plus, comme chaque corporation possède des pouvoirs qui lui sont propres, plusieurs décisions échappent au contrôle de l'ensemble de la collectivité ; ainsi, la corporation des médecins est seule à prendre les décisions sur la pratique médicale, les honoraires, etc. Enfin, les solidarités de tâche ou d'activité sont illusoire dans une société comme la nôtre ; l'ouvrier ne se sent pas solidaire de son patron, il se sent solidaire des autres ouvriers. La tâche commune est devenue extérieure aux participants, de sorte qu'elle ne les unit pas.

Le corporatisme est donc une construction artificielle qui ne reproduit pas le jeu social et qui, en fin de compte, ne sert qu'à protéger les privilèges de quelques-uns. Si en effet solidarité il y a dans les corporations, elle ne repose pas sur l'humain ou sur la fraternité, mais plutôt sur des intérêts matériels et des privilèges. La question est de savoir où nous situons les valeurs : est-ce l'homme qui a le plus de poids, ou est-ce l'argent et les privilèges sociaux ?

Le néo-corporatisme transforme quelque peu ce schéma, notamment en multipliant le nombre de corporations possibles et en apportant des définitions nouvelles des « tâches communes ». Ainsi, nous avons vu dernièrement se [115] former le « conseil du patronat » ; pour les promoteurs de ce conseil, être patron est une fonction sociale. Ces vues sont d'inspiration nettement corporatiste ; mais cette façon de présenter les choses est surtout une couverture visant à désamorcer les conflits possibles : le conseil du patronat est, en fait, un conseil de l'entreprise privée.

Une grande partie de ce qu'on appelle les corps intermédiaires est ainsi d'inspiration corporatiste. Et c'est là que réside le danger de baser la représentation sur ces corps intermédiaires. Cependant, on inclut dans cette expression tout groupement qui existe entre l'État et le citoyen, sans prendre le soin de faire des distinctions entre ces groupements. Par exemple, les syndicats ouvriers ne sont pas de même nature que l'Association des Collèges Classiques ; dans le premier cas, la solidarité vient de la position sur le marché du travail ; dans le second cas, elle vient de la tâche commune. L'expression « corps intermédiaires » devrait être reléguée aux oubliettes, parce qu'elle est source d'ambiguïté et de confusion.

c) Le schéma couches ou classes sociales

Selon ce schéma, les solidarités se créent dans la société sur la base de similitudes dans la position sociale, dans la position par rapport à l'appareil de production et dans les conditions de vie. Je me sentirais donc solidaire de tous ceux qui appartiennent à la même couche sociale que moi, qui ont le même mode de vie et qui ont à peu près la même position que moi dans l'appareil de production (des biens ou des services). Les forces qui agissent dans le jeu social seraient donc l'expression des intérêts de chacune des couches sociales. Nul doute que ce schéma est celui qui rend le mieux compte de la réalité sociale. L'ouvrier du quartier Saint-Henri sait qu'il a beaucoup plus d'intérêt en commun avec l'ouvrier du quartier Hochelaga, qu'il n'en a avec son patron qui demeure à Westmount. Quand cet ouvrier dit : « nous les gagne-petits », et quand ce patron parle de l'élite ou de la « classe instruite », les deux savent de quoi ils parlent et où se situent les solidarités les plus fortes.

Si donc, ce schéma est celui qui reflète le plus le milieu, nous devons concevoir la représentation (au Conseil Économique et Social, par exemple) d'abord en fonction des forces dont il rend compte, et ce, proportionnellement à l'importance numérique de chacune des couches sociales.

Reste à déterminer quelles sont ces couches sociales et quel poids on peut accorder aux autres schémas si on convient de leur en accorder.

Partie IV

COMMENT SYSTÉMATISER LA REPRÉSENTATION ?

Le schéma classes sociales étant celui qui reflète le mieux la réalité sociale, la représentation à l'intérieur des structures de consultation doit être conçue à partir de ce schéma ou du moins, en le privilégiant. Dans la mesure [116] où les autres schémas reflètent quand même un certain aspect de la réalité, on peut en tenir compte également dans l'organisation de la représentation. Retenons trois façons différentes de procéder dans la mise en place de cette représentation.

1. Par *recoupage*, on peut assurer une représentation diverse tout en privilégiant le schéma classes. Ainsi, après avoir défini les classes sociales et mesuré leur importance numérique relative, on organise la représentation de ces classes, mais en distribuant les représentants selon l'espace et selon l'activité. Par exemple, si la « classe laborieuse » forme 60% de la collectivité, 20% d'entre ses représentants peuvent être choisis parmi les agriculteurs et le reste parmi les différents types d'ouvriers ; ce 60% peut également être réparti géographiquement selon la densité de la population. Et ainsi de suite pour les autres classes. Il s'agit d'une représentation à deux degrés. Dans un tel système, la solidarité première demeure la solidarité de classe.
2. On peut, d'autre part, tenir compte des trois schémas, de façon autonome, mais en les *pondérant* en fonction du degré d'importance qu'on accorde à chacun. Nous pourrions ainsi accorder une importance, disons, de 80% au schéma classes, et une importance de 10% à chacun des schémas communautariste et corporatiste. Si la composition du conseil que nous voulons former est fixée à 100 membres, 80 d'entre eux seront désignés en fonction du premier schéma, 10% en fonction du deuxième et 10% en fonction du troisième. Cette façon de procéder ne m'apparaîtrait acceptable que si le schéma classes demeurerait privilégié.

3. Cette deuxième façon de procéder peut également être utilisée de façon à varier davantage la composition du conseil. En y ajoutant, par exemple, des représentants des entreprises ou ceux de certaines structures administratives. Ce serait là faire appel en partie à ce schéma de la société qui reflète ses structures économiques et administratives. Cette procédure, même si elle permet de privilégier le schéma classes sociales, est moins démocratique que les premières. Elle me semble, en outre, moins apte à assurer un bon fonctionnement de la structure de participation par le fait qu'elle introduit une ambiguïté dans cette structure (cette ambiguïté vient de ce qu'elle additionne des hommes avec des structures).

La désignation des représentants

Une fois déterminée la composition théorique d'un conseil consultatif, un autre problème subsiste : celui de fixer le mode de désignation des représentants. Encore là, il y a trois façons de procéder : on peut les faire élire, les faire nommer par l'État, ou inviter certains organismes qui reflètent le mieux la composition sociale à les désigner. Idéalement, la première façon de procéder serait sans doute la meilleure ; cependant, elle suppose, pour être efficace, une certaine maturation des institutions en cause (l'appareil consultatif). La deuxième solution n'est pas davantage applicable : elle pourrait conduire à une mainmise du pouvoir formel sur l'appareil consultatif à moins que l'État ne nomme qu'un petit nombre de représentants.

[117]

C'est pourquoi, la dernière solution semble la plus pratique et la plus avantageuse pour le moment. Ce mode de désignation laisse toutefois une porte ouverte au corporatisme. Pour parer à ce danger, il faudrait que l'État désigne un ou deux organismes, reflétant le plus possible telle couche sociale, qu'il chargerait ensuite de « fournir » la représentation de cette couche sociale, et ce, à partir de certains critères de choix que la loi pourrait définir. Ces critères devraient viser à ce que les représentants ne fassent pas que tenir la place des représentés, mais qu'ils reflètent « les idées, les réactions, les attitudes et les traits essentiels » de ces représentés. Ainsi, un éventuel conseil syndi-

cal provincial pourrait organiser la désignation des représentants de la classe laborieuse (encore faudrait-il que tous les travailleurs soient syndiqués). Il s'agit là de problèmes techniques importants qu'une équipe de spécialistes pourrait travailler à résoudre.

Nous pouvons constater que les forces sociales sont en train de se structurer au Québec ; mais il y a risque qu'elles se structurent mal. Le premier ministre JOHNSON rendait compte (du moins en partie) de cette structuration lorsqu'il déclarait que le Conseil économique et social devrait réunir l'État, les travailleurs et le patronat. La place de l'État n'est pas à l'intérieur d'un tel conseil (du moins pas en tant que force), mais les travailleurs et le patronat représentent, eux, des forces. Le danger est qu'en fixant l'importance numérique de la force « patronale », on tienne compte de la valeur « argent » plutôt que de la valeur « homme ». Ce qui donnerait à cette force une importance démesurée par rapport au nombre d'individus qu'elle représente. Le résultat serait qu'un individu, parce qu'il est président de telle grande compagnie, participerait dix ou cent fois plus qu'un travailleur ; la diffusion du pouvoir ne se serait pas réellement opérée. Le Conseil du patronat ne devrait être représentatif que des grands administrateurs et des grands possédants « et non des grandes administrations et des grandes possessions ; car dans ce cas, il s'agirait d'un conseil de l'entreprise privée. Il faut choisir : ou une société privilégie l'homme, ou elle privilégie le capital.

CONCLUSION

A. Le pouvoir des structures de participation consultative

Mais, même si nous arrivions à édifier le meilleur système de représentation qui soit, si les structures de consultation n'ont aucun poids, il n'y aura pas participation. Comment donner du poids aux structures de consultation, tout en laissant aux détenteurs du pouvoir formel la pleine responsabilité des décisions finales ?

Ce double objectif peut être atteint si l'on établit certains mécanismes qui garantiront le maintien de rapports étroits entre le pouvoir formel et l'appareil consultatif, d'une part, et entre cet appareil et l'ensemble de la collectivité, d'autre part. Ainsi, tel que souligné plus haut, la loi peut obliger le pouvoir formel à soumettre ses politiques à l'appareil consultatif avant de les [118] adopter définitivement. Et, inversement, l'appareil consultatif peut être tenu de remettre des rapports périodiques au pouvoir formel *et à l'ensemble de la collectivité*.

Un autre moyen d'assurer les communications consiste à admettre, dans un type d'appareil, comme membres observateurs, des membres d'un autre type d'appareil. Ainsi, les députés pourraient être admis dans les conseils consultatifs régionaux. De même pour le personnel administratif.

La publication intensive des travaux et des débats des conseils consultatifs est le meilleur moyen de leur donner du poids. Il faut qu'une lumière constante soit jetée sur ce qui se passe. Si les détenteurs du pouvoir craignent toujours la diffusion des informations, c'est qu'ils veulent garder la possibilité de faire ce qu'ils entendent (bien qu'ils donnent toutes sortes de raisons pratiques pour justifier le maintien du secret). Le blocage des informations est la plupart du temps, pour les gouvernants, une façon de s'opposer à la participation en même temps qu'un aveu de faiblesse et une peur d'affronter l'opinion publique. (La pratique du présent gouvernement est significative à cet égard ; l'Union Nationale parle constamment de participation, mais elle empêche systématiquement son exercice en pratiquant une politique du silence).

B. La cohérence de l'appareil global

Par ailleurs, l'efficacité de la participation consultative, de même que celle du pouvoir formel, sera assurée par la cohérence du système politique ou de l'appareil global. La mise en place d'un réseau de structures consultatives conduit à un véritable réaménagement des institutions politiques. Ce réaménagement, en même temps qu'il vise la diffusion de la participation et l'intégration de l'État à la collectivité (que l'État ne soit plus quelque chose d'extérieur au citoyen), doit per-

mettre une accélération de la maturation des projets collectifs. Ces objectifs ne sont possibles que si le système politique global est très bien articulé.

Les appareils électif-formel, consultatif et administratif des niveaux local, régional et provincial ne doivent former qu'un seul appareil global dont les éléments sont en constante interaction. Ce tout formerait un ensemble articulé qui serait l'outil au moyen duquel la collectivité organise sa vie, élabore des projets, exécute et contrôle. Les exemples d'inarticulation sont très nombreux, dans l'organisation actuelle de nos structures politiques :

- Les fonctions de planification et de consultation sont remplies par les mêmes appareils, alors que la première qui consiste à faire les recherches nécessaires et à élaborer des hypothèses de développement, devrait être confiée à des offices para-administratifs.
- On parle de consultation alors qu'on ne fait pratiquement pas de planification chez nous. La consultation ne prendra tout son sens que dans une démarche de planification ou d'élaboration d'un projet global collectif et de projets particuliers. Autrement dit, la population doit être consultée sur un ordre de problèmes quelconques et cet ordre de problèmes doit être défini préalablement au moins dans ses grandes lignes.

[119]

- Les conseils supérieurs consultatifs (de l'Éducation, du Travail, etc.) ne sont aucunement rattachés au Conseil économique.
- L'administration ne marche pas au pas de la planification et ses liens avec le COEQ sont presque inexistantes.
- Les communications verticales (avec les appareils locaux et régionaux) sont à peu près nulles.

Enfin, s'il existe un Conseil économique et social, nul besoin comme on l'a suggéré d'un Conseil législatif transformé en une chambre économique et sociale.

Ce texte est extrait d'un texte miméographié en janvier 1967, 38 pages.

[120]

Fin du texte