
CONCERTATION / PARTENARIAT

Jean-Marc Fontan
Sociologie - UQÀM

René Lachapelle
CLSC du Havre

Formation à l'Institut de développement communautaire
Université Concordia : juin 2000

PRÉSENTATION.....	2
DÉFINITIONS.....	2
CONTEXTE.....	9
ÉLÉMENTS D'HISTOIRE SUR LA CONCERTATION ET LE PARTENARIAT AU QUÉBEC.....	13
PORTRAIT PARTIEL.....	14
ÉLÉMENTS CLÉS DE LA CONCERTATION	15
ÉVALUATION DE CE RÉPERTOIRE D'ACTION	18

Présentation

Au sein des organisations à caractère économique ou sociale, les intervenants sont de plus en plus interpellés par la question de la mise en réseau des ressources organisationnelles. Cette mise en réseau prend souvent la forme de coalitions ou d'alliances ponctuelles ou à long terme. Le fait de travailler de façon concertée ou en partenariat modifie considérablement les façons de faire, de concevoir le rôle et la place d'autres intervenants, de participer à des projets qui d'emblée ne relèvent pas de son champ de compétences immédiates.

La concertation et le partenariat posent alors un ensemble de questions sur la légitimité, la pertinence et l'efficacité de ces modalités d'action. De plus, ces modalités d'action soulèvent des enjeux en termes de participation et de démocratisation des institutions sociales.

L'objectif visé par ce court texte est de présenter un ensemble d'éléments réflexifs sur la concertation et le partenariat. Le document est un outil complémentaire aux informations présentées lors de la session de formation dispensée à l'Université Concordia pour l'Institut Communautaire en juin 2000.

Définitions

Le partenariat et la concertation sont des mécanismes qui appuient le fonctionnement des organisations.

Dans les sociétés modernes, il existe deux grandes formes de réalisation de l'idéal démocratique.

La démocratie de représentation permet de déléguer à des personnes un pouvoir de représentation et de cumuler en leur nom le pouvoir qui leur est dévolu.

La démocratie directe est une conception de l'exercice du pouvoir par lequel la population est directement associée à toute prise de décision.

La participation active : l'ensemble des actions réalisées par des membres d'une population locale pour exercer leur citoyenneté, en termes de droits et responsabilités, en s'associant sur une base volontaire pour répondre à un ensemble de besoins, d'opportunités ou pour faire valoir des exigences non adressées par les institutions du marché, par le réseau associatif en place ou par le secteur public.

Qu'est-ce que le secteur communautaire ?

Une enquête sur les ménages, menée dans des localités urbaines défavorisées comparables de sept pays, a permis d'établir que les résidents ont de nombreuses préoccupations communes : l'environnement, l'aménagement physique, le transport, le logement, l'éducation, la santé, l'emploi et la criminalité. Un quart des habitants, en moyenne, a pris part d'une façon ou d'une autre à la recherche d'une solution à un problème local au cours de l'année écoulée. Il est clairement apparu qu'une participation soutenue exige des structures semi-permanentes sous la forme d'associations volontaires ou de groupes communautaires. L'établissement du profil de tous les groupes et organisations actifs dans la localité a montré :

- qu'il existe en moyenne trois groupes ou organisations pour mille personnes ;*
- qu'une forte similitude - avec certaines variations locales et nationales - sous-tend les origines, les fonctions et les problèmes de ces groupes ;*
- que la plupart des groupes ne touchent qu'une petite partie de la population locale alors que, globalement, la moitié environ de la population a été contactée par un groupe ou un autre.*

Ces groupes ont pour fonctions principales

- d'organiser l'entraide et de proposer des activités sociales et récréatives ;*
- d'apporter ou de réclamer des améliorations à la localité ;*
- d'entrer en contact avec les autorités au nom des résidents ;*
- de fournir des informations, des conseils et de l'aide sur des questions sociales particulières ;*
- d'assurer les communications locales sous la forme d'un bulletin ou d'une radio communautaire, par exemple.*

Les groupes s'aperçoivent souvent qu'ils remplissent en outre une série de fonctions sociales plus discrètes mais néanmoins essentielles :

- permettre aux gens de se faire des amis et de sortir de leur isolement ;*
- apporter un soutien personnel aux personnes en détresse ;*

-
- *diffuser des informations concernant les opportunités et développements locaux ;*
 - *offrir l'occasion aux gens d'acquérir de nouvelles aptitudes en assumant des tâches pour le groupe.*

On s'aperçoit néanmoins que l'action des groupes se heurte à d'importantes contraintes :

- *il est fréquent que leur rôle soit mal compris, tant par les citoyens que par les autorités ;*
- *leur activité est souvent entravée par manque de ressources financières ou d'appui politique ;*
- *ils sont souvent trop petits pour toucher davantage qu'une fraction de ceux qui ont besoin de leurs services.*

Bien que certains groupes apparaissent puis disparaissent, le secteur se positionne globalement comme une caractéristique permanente de la vie locale. L'enquête établit d'ailleurs que ce secteur communautaire est plus important, plus durable et plus influent au sein de la vie en société que ne l'imaginaient les décideurs, voire le grand public lui-même. Il n'en reste pas moins un secteur fragile . La plupart des personnes interrogées ne connaissaient que les quelques groupes avec lesquels elles étaient en contact direct, mais il est apparu que les groupes importants venaient souvent en aide aux plus petits de manière « organique ». L'étude conclut que l'action communautaire locale a une portée universelle :

- *elle sert d'appui souvent invisible au bon fonctionnement de la société - mais elle est souvent négligée ou mal comprise ;*
- *elle revêt une importance particulière dans les localités défavorisées ;*
- *ses succès sont souvent oubliés ou attribués aux pouvoirs publics.*

Les capacités du secteur en termes de cohérence, de rôle de porte-parole du public et d'impulsion au développement sont directement liées à son propre degré de cohésion et de conscience - deux éléments eux-mêmes directement liés à l'existence de groupes de coordination ou de projets locaux spécifiquement destinés à promouvoir et coordonner le secteur.

Il ressort clairement de l'étude que les décideurs et les promoteurs de projets doivent davantage porter leur attention sur certaines réalités

locales :

- *premièrement, le fait que, dans toute localité, certaines personnes tentent déjà d'améliorer leur situation ;*
- *deuxièmement, le fait que ces efforts d'amélioration réunissent les gens au sein de toute une série de groupes ;*
- *troisièmement, que le secteur formé par ces groupes est le véhicule naturel de la participation des résidents au développement de leur localité.*

Source : Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Active Citizenship and Community Involvement : Getting to the Roots, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997.

La consultation publique : les consultations publiques et les audiences publiques locales, régionales ou nationales permettent de prendre le pouls de la population par une expression directe de l'opinion ou au moyen d'un mécanisme de représentation par le dépôt de mémoires. L'exercice est orienté autour de la ou des questions soulevées par la consultation. Les autorités qui ont lancé l'exercice ne sont pas obligées de prendre en compte l'information et les recommandations qui lui sont adressées. La participation ne confère aux participants aucun pouvoir d'autorité.

La concertation : met en scène un petit groupe de personnes appartenant à un réseau d'organisations publiques, institutionnelles, privées ou associatives. Le regroupement se fait généralement au sein d'un mécanisme informel (concertation ponctuelle, sans contrat cadre) ou formel (concertation structurelle, avec ou sans entente ou contrat cadre). L'objet de la concertation est toujours prédéfini et fait généralement l'objet d'une négociation préalable entre les acteurs concernés. Le dispositif de concertation demande peu de ressources si ce n'est le temps accordé par chaque représentant des organisations concernées. Le mode de participation à la structure de concertation est désigné ou volontaire. Par mode désigné il est entendu des formules du type : une personne pour un organisme public, un organisme privé, une institution, un organisme associatif. Par mode volontaire, il est entendu une participation réalisée en fonction des intérêts d'acteurs de participer au projet de concertation.

Le partenariat : se réalise entre un petit groupe de personnes appartenant à un réseau d'organisations publiques, institutionnelles, privées ou associatives. Il implique des relations contractuelles d'alliance volontaire, incluses dans un contrat formel, qui définissent le partage du pouvoir, des responsabilités et des ressources d'intervention entre les partenaires publics, privés, institutionnels ou associatifs. Par exemple, l'un s'occupe de la construction d'un équipement, l'autre de sa gestion ou de sa promotion, etc. Ce mode d'organisation prévoit un processus précis de

négociation au départ et des mécanismes de repli en cas d'impasse.

« La concertation et le partenariat sont deux facettes imbriquées d'une même réalité :

- la concertation, s'est s'entendre pour agir ensemble et réfléchir sur des modalités de réalisation d'une action conjointe.
- le partenariat, c'est une action partagée entre différents acteurs qui agissent selon une entente établie entre eux par la concertation. » (Vachon, 1992, p. 20)

La concertation peut se définir :

« comme un processus qui implique la collaboration volontaire entre au moins deux acteurs et qui vise l'atteinte d'un consensus sur des questions définies par eux.

La concertation peut se situer non seulement au niveau sectoriel, régional ou national mais aussi au niveau de l'entreprise.

L'existence de la concertation n'implique pas que les groupes sont égaux et qu'ils auront la même influence sur les consensus qui se dégagent, ni même que la démarche réponde à des idéaux démocratiques. Les groupes qui y participent ne représentent souvent pas l'ensemble de la société, ni même l'ensemble de leurs membres dans le cas d'associations. La concertation peut améliorer la qualité de la vie démocratique d'une société, mais ce n'est pas nécessairement le cas.

Pour comprendre les subtilités de la concertation au Québec, il faut donc analyser les différents niveaux du processus qui comprennent les éléments suivants : la recherche de voies d'accès de la part des groupes, l'ouverture d'un dialogue, l'échange d'informations, l'analyse conjointe de la conjoncture, les négociations et les compromis, la réalisation d'un consensus sur les solutions à mettre de l'avant et, finalement, la mise sur pied d'institutions et /ou de mécanismes précis pour faciliter un consensus plus large et plus durable » (Fournier, 198, p. 3).

« Le partenariat est la collaboration entre le monde des affaires, des organisations à but non lucratif et des organismes publics dont les risques, les ressources et les capacités sont mis en commun et partagés au sein de projets profitant à chaque partenaire et, plus généralement, à l'ensemble de la communauté. » (Stratton, 1989, p. 79)

Selon une étude conduite par Geddes, pour la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, le partenariat se caractérise par les quatre caractéristiques suivantes :

-
- *une structure formelle pour l'élaboration des décisions et leur mise en œuvre ;*
 - *la mobilisation d'une coalition d'intérêts et l'engagement de différents partenaires ;*
 - *un ordre du jour et un programme d'action multidimensionnel communs ;*
 - *un but ou une finalité qui est de lutter contre le chômage, la pauvreté et l'exclusion sociale, et de promouvoir la cohésion sociale et l'intégration.* (Geddes, 1998, p. 2)

Enfin, mentionnons le concept récent de concertation / partenariat présenté par le ministre de la Solidarité sociale dans un document de consultation de proposition de politique de reconnaissance du milieu communautaire. La définition des relations entre l'État et le milieu communautaire est présentée sous différents angles dont :

- Des relations devant être fondées sur un véritable partenariat : essentiellement présenté comme un moyen de satisfaire les besoins de la population et d'adopter les bonnes orientations et stratégies d'intervention.
- Des relations qui respectent la mission, les orientations, les modes et les approches d'intervention et les modalités de gestion des organismes communautaires.
- Des relations soutenues par des mesures de soutien financier ;
- Des relations sujettes à une reddition de comptes et à l'évaluation des résultats. (SACA, 2000, p. 23 à 46)

La concertation est un **engagement volontaire**, plus ou moins formel de la part d'acteurs sociaux, à partager des analyses et des solutions à des problèmes reconnus communs. Les mandats peuvent être très larges ou spécifiques, les engagements plus ou moins liants.

Le partenariat est un **engagement contractuel** entre acteurs sociaux acceptant d'entreprendre un projet conjoint dont la mission, les objectifs, les moyens d'action et la durée sont précisément définis. L'engagement est contraignant avec des responsabilités précises, des mandats, des ressources et des structures organisationnelles pour les réaliser.

On distingue différents types de concertation :

- Géographiques : qui réunissent des individus sur une base de quartier,

municipale, régionale, nationale.

- Sectorielles : qui réunissent des individus sur la base d'une question ou une situation sociale sur laquelle ils interviennent (santé, culture, emploi, etc.)
- Conjoncturelles : en fonction d'un projet ou d'un événement.
- À objectif unique : des individus autour d'un objectif simple.
- À objectifs multiples : des objectifs multiples.

On distingue différents types de partenariats.

- Partenariat industriel : réunissant des entreprises entre elles sur des axes de R-D ou de financement.
- Partenariat social : réunissant à parité syndicats et employeurs sur des axes de protection sociale, d'allocations de chômage, fermeture d'usines.
- Partenariat territorial : réunissant, par exemple, entreprises - collectivité - université d'un même territoire sur des axes variés - recherche, diffusion, innovation, création d'entreprises. Les centres locaux de développement (CLD) en sont un exemple.

La concertation n'implique pas de rapport contractuel entre les parties. Par contre le partenariat repose essentiellement sur un contrat ou une entente où un ensemble d'éléments sont définis.

- Les objectifs de l'entente en termes mesurables et dans des délais plus ou moins définis.
- Les responsabilités des partenaires et les rôles respectifs.
- Les contributions financières anticipées.
- L'évaluation de la démarche.
- Les modalités de gestion de l'entente (Bryant, 1991, p. 40).

Le contrat où l'entente de partenariat peut découler d'une concertation ou d'une autre modalité d'action, telle la mobilisation (CAMO Sud-Ouest - versus - Entente McGill) (Gareau, 1991).

Contexte

Le passage à la modernité institutionnalise la formule du contrat social. Les individus privilégient le contrat pour régler les rapports qui les lient : contrat de mariage, contrat de travail, contrat politique.

À la base de l'idée de contrat, nous trouvons l'hypothèse que les conflits peuvent être contenus si l'environnement de collaboration préétablit des normes et des règles à suivre : il en est ainsi du contrat de mariage, du contrat de travail et du contrat politique.

Advenant une rupture des règles, le contrat peut être annihilé, rendant aux parties leur liberté d'action.

Le contrat social n'existe pas en soi, il est un produit d'une intention de normalisation ou de formalisation des rapports entre des individus ou des organisations. Il représente un construit, donc une négociation, et poursuit une finalité.

La négociation se fait dans un cadre où chaque partie ne dispose pas des mêmes atouts ou ressources pour négocier avec l'autre. Les résultats de cette négociation indiquent l'état des rapports de force entre les parties à un moment donné. Dès lors, tout contrat reflète un consensus temporaire puisque les données ayant présidées à l'entente peuvent se modifier, signifiant une élévation ou une diminution des atouts ou des ressources des parties en scène. Un contrat est donc souvent voué à obsolescence en fonction de l'évolution du contexte dans lequel il s'est édifié.

Dès que de travail change, le cadre contractuel antérieur perd de sa substance, les parties en cause remettent en question le contrat et exigent une nouvelle définition du contenu.

Deux grandes approches caractérisent le choix d'un dispositif pour normaliser ou non les rapports entre des individus et entre des organisations.

Premièrement, nous retrouvons l'approche conflictuelle, où l'action directe est utilisée pour amener l'autre partie à concéder du terrain. Certaines actions des mouvements sociaux utilisant la grève ou la manifestation relèvent de ce répertoire d'action.

Deuxièmement, l'approche consensuelle où le dialogue est utilisé pour amener l'autre partie à redéfinir sa position en tenant compte du point de vue des autres. La négociation collective et la concertation relèvent de ces répertoires.

« L'approche consensuelle ne gomme pas les différences ; elle ne nivelle pas les opinions. Elle peut et doit être l'occasion d'un débat plus démocratique. Marqués à la fois par le dialogue et la confrontation, les nouveaux rapports sociaux s'orientent vers une « coopération conflictuelle » (Dommergues, 1988, p. 24).

L'environnement socio-économique et socio-politique post 1945 est caractérisé par la définition d'un nouveau modèle de gestion des rapports où le conflit fermé en vient progressivement à prendre le pas sur le conflit ouvert : la négociation par la concertation prend lentement le dessus sur la négociation par la grève.

Dans le modèle moderne, il y a un consensus pour :

- une société de production et de consommation de masse ;
- un rapport de travail où l'on troque un salaire décent contre un droit de gérance patronal ;
- un rapport de consommation de services publics où l'on troque l'universalité et la gratuité contre un droit de gérance étatique ;
- une vision de la société fondée sur la notion de progrès, d'équité sociale et géographique ;
- une idéologie nationale ;
- le plein emploi masculin ;
- une division internationale du travail dans les pays du Nord avec un hégémonisme USA.

Dans le modèle post-moderne actuel, il y a une remise en cause du paradigme antérieur. La division internationale du travail se mondialise. Le Sud est un enjeu de relocalisation industrielle, les É.U. perdent de leur hégémonie au profit de l'Europe et du Japon. La course technologique (grande compétitivité) entre les industries du Nord et la tertiarisation de ces économies ont des conséquences importantes sur l'organisation du travail et la formation de la main-d'œuvre. Dans les grands centre urbains, la dualisation de l'économie génère une exclusion socio-économique des travailleurs déqualifiés, des femmes, des groupes ethniques, des communautés locales. Le schisme entre la métropole et les régions dites périphériques s'agrandit. Enfin, on observe l'effacement du national, comme lieu central des décisions au profit du mondial, du régional et du local.

Partiellement remplacés par un rapport de consommation de services publics ciblés et décentralisés au profit d'organisations intermédiaires, par une vision de la société fondée sur le développement durable (protection écologique, meilleure gestion des ressources naturelles), un rapport salarial éclaté entre deux pôles - qualité versus précarité - et enfin un espace national décentralisé où les acteurs régionaux et locaux exigent de nouveaux pouvoirs.

Le modèle de développement fordiste se décompose et se restructure autour d'un modèle mondialisant non encore finalisé.

Les « alliances » qui revitalisent aujourd'hui le tissu économique, social et culturel se distinguent de la « grande coalition » (New Deal USA) sur deux points essentiels :

- les nouvelles alliances sont principalement tissées aux niveaux régional

et local et moins au niveau national ;

- elles se constituent autour de projets spécifiques qui intéressent la communauté régionale ou locale et non plus autour de grands programmes nationaux qui mobilisaient, hier encore, l'ensemble de la nation (Dommergues, 1989, p. 34).

Cette recomposition laisse voir deux conceptions de travail.

Une dite de capitalisme dure, néo-libérale, où tout est permis pour justifier une plus grande accumulation des richesses :

- repli de la démocratie ;
- concentration du pouvoir et de l'avoir dans les mains d'un groupe de plus en plus petit de personnes et d'institutions ;
- utilisation du régional et du local comme palliatifs à la crise ;
- utilisation de la concertation pour aplanir les différences au profit d'une rentabilité économique des institutions sociales.

Une dite de capitalisme mou, d'économie socialisée, où le développement doit tenir compte d'objectifs sociaux et économiques :

- percée de la démocratie dans l'économique (aménagement, entreprise), liaison entre l'économique et le social (communauté-providence) ;
- choix pour un développement durable, importance du régional et du local comme stratégie offensive de valorisation de l'espace socio-économique ;
- utilisation de la concertation pour favoriser la socialisation des institutions sociales.

Si les deux tendances coexistent, il n'est guère possible de prédire laquelle des deux va dominer pour donner la couleur centrale au prochain modèle de développement. Ce qui est clair, c'est que les choses ne sont pas réglées.

Dans un certain sens, l'espace de manoeuvre est tel qu'il est n'est pas défavorable aux acteurs qui veulent plus de démocratie et un meilleur partage des richesses, et ce tant au niveau social qu'au niveau géographique.

Pourquoi cet espace de manoeuvre ?

Essentiellement en raison de l'impasse dans laquelle se trouvent l'État et l'entreprise privée, d'un côté, et, de l'autre, en raison des nouvelles exigences démocratiques ou revendications de développement aux échelles locale, régionale pour :

- une citoyenneté à part entière ;
- un droit au travail, à la formation et à la qualification professionnelle ;

-
- un droit à l'insertion sociale et professionnelle - portées par différents groupes ou catégories sociales.

Pour l'État, la crise de la fiscalité et la nécessité de transformer ses pratiques pour améliorer le rendement des services offerts l'amènent dans la voie de la décentralisation et de la déconcentration de ses différents appareils.

Ne pouvant plus se permettre d'être le maître d'oeuvre il opte pour un rôle dit facilitateur en préconisant des interventions concertées - sectorielles et intersectorielles - là où la chose est possible.

Pour l'entreprise privée manufacturière et tertiaire dynamique, la globalisation des économies favorise une division internationale du travail où la production se localise dans les pays en voie de développement, pour les produits à faible valeur ajoutée professionnelle, et dans les pays développés, pour les produits et services à forte valeur ajoutée professionnelle.

La concurrence est telle pour les entreprises du Nord qu'elles doivent développer des alliances sectorielles, syndicales tout en comptant sur le maintien d'une infrastructure de formation professionnelle et de recherche-développement pour s'assurer une bonne position dans le marché.

L'entreprise ne peut donc plus considérer seule son droit de gérance, il lui faut opter pour une transparence budgétaire, concéder du pouvoir aux syndicats et aux employé-e-s afin de maintenir les niveaux de productivité exigés.

Tant au niveau de l'État que de l'entreprise, la situation est celle du partage des responsabilités, de la concertation et des alliances stratégiques.

Le nouvel « entreprenariat » se nourrit de « partenariat » et inversement. Selon les circonstances, chaque partenaire apporte une contribution, accepte un sacrifice, propose un compromis. Les rôles sont souples. Généralement, l'État local s'occupe de l'infrastructure ; la communauté des affaires s'intéresse à l'environnement (de l'entreprise) ; le syndicat apporte sa « participation antagoniste » ; l'Université génère les transferts technologiques. La clé de cet « entreprenariat-partenariat » est la coopération » (Dommergues, 1988, p. 22). Au Québec, l'émergence du secteur communautaire (associatif) comme producteur de biens et services donc créateur d'emplois, en fait un autre acteur des partenariats locaux, régionaux et nationaux.

La situation est aussi celle d'une révision de notre façon de concevoir le travail :

« L'objectif du plein emploi au sens classique du terme n'est plus réalisable... Quelles en sont les conséquences et les objections ? Aux États-Unis, la flexibilité équivaut concrètement à de bas salaires... La flexibilité équivaut à une faible protection sociale. Elle conduit à la pauvreté. Il y a là des risques réels que nous ne pouvons sous-estimer et nous ne pouvons pas suivre l'exemple

américain sur ce terrain. Il nous faut allier solidarité nationale, flexibilité et insertion dans la vie économique et sociale. » (Tordjman, 1989, p. 211)

Éléments d'histoire sur la concertation et le partenariat au Québec

La concertation est une pratique qui se généralise dans les 20 dernières années, mais son origine remonte au siècle dernier.

En effet, 1886 marque la naissance des Commissions royales d'enquête, des structures de réflexion et d'études chargées de statuer sur un enjeu national en proposant un ensemble de recommandations au gouvernement en place. La première Commission se penche sur les relations entre le travail et le capital. Cette commission est constituée de membres du parlement, mais aussi de représentants patronaux et syndicaux. Il s'agit certes d'un effort de concertation limité qui repose essentiellement sur une consultation des parties.

Au niveau municipal, mentionnons qu'en 1930 la Ville de Montréal, aux prises avec la crise, se penche sur des solutions locales pour créer des emplois. Une Commission industrielle du chômage est mise sur pied. Cette dernière est constituée de représentants du clergé, d'organisations de bienfaisance confessionnelles des principales communautés culturelles et de représentants municipaux.

Dans son relevé historique sur la concertation au Québec, Fournier voit dans les comités paritaires, formés à la suite de la passation de la Loi des décrets de convention collective en 1934, un exercice de concertation. Fournier indique bien toutefois que les syndicats et le patronat s'opposent à la formule en raison du contrôle important que l'État exerce sur la structure.

Au niveau régional, la détérioration de l'environnement économique dans certaines régions, dont l'Est du Québec, conduit à la formation de tables de concertation régionales : le Conseil d'orientation économique du Bas-Saint-Laurent en 1956 et la Fédération de la Gaspésie en 1958. Ces groupes exigeront de se greffer aux efforts mis de l'avant au début des années 1960 par le gouvernement provincial pour revitaliser l'Est du Québec. Ils deviendront partie prenante du projet connu sous le nom Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) en 1963.

À partir des années 1960, les structures se multiplient. Lemieux parle du rôle central que prennent les organisations intermédiaires, aujourd'hui la société civile, dans la gestion des affaires de la société. Fournier présente diverses structures de concertation qui se mettent en place à partir du milieu des années 1970 dont :

- le Conseil consultatif du travail et de la main-d'oeuvre (1968) ;
- les Sommets économiques (1977) ;
- l'Institut national de productivité (1978) ;
- la Commission de la santé et de la sécurité du travail (1980) ;

-
- le programme Corvée-Habitation (1982) ;
 - la Table nationale de l'emploi (1985) (le Forum national pour l'emploi (1989))...
 - la politique active du marché du travail (PAMT) (1995)
 - le Centre locaux d'emploi (CLD) (1997)

Portrait partiel

Dans le cadre d'une recherche effectuée en 1992 pour le compte de la CSN, le défunt Institut de formation en développement économique communautaire (IFDÉC) a recensé une cinquantaine d'organismes de concertation.

Bien que le portrait soit partiel, en raison de l'orientation particulière de la recherche - qui impliquait une présence syndicale -, cette étude permet de voir non seulement la généralisation de la formule, mais aussi la diversité des thématiques abordées et la complexité des structures rencontrées. L'étude permet de relever environ 500 groupes qui se répartissent de la façon suivante :

- 370 lieux de concertation relevant du gouvernement ;
- 56 lieux de concertation multisectorielle ;
- 38 lieux de concertation communautaire ;
- 33 lieux de concertation à caractère social, environnemental ou d'affaires.

Les thématiques touchent une variété de question : Emploi ; Formation ; Main-d'oeuvre, Santé, Loisirs ; Culture ; Environnement ; Services sociaux ; Paix.; Transport ; Pauvreté ; etc. Des organisations visent des clientèles particulières : Femmes ; Jeunes ; Assistés sociaux...

Les territoires d'intervention varient d'un quartier, à un arrondissement, à une collectivité, à une région, au monde rural, à l'ensemble du territoire. Les structures organisationnelles varient : une table de travail, des comités, une assemblée constituante, un organisme incorporé...

Les modalités démocratiques de prise de décision sont partagées équitablement entre deux modèles : consensus versus vote (50 % + 1).

La concertation est intersectorielle ou multisectorielle. Les initiatives parrainées par l'État visent une concertation multisectorielle qui repose fondamentalement sur une vision tripartite de la société - syndicats, patronat, État.

Au moins depuis le milieu des années 1980, le secteur communautaire force une reconnaissance de son intervention aux tables décisionnelles et de concertation. Cette reconnaissance prend différentes formes : reconnaissance en tant que secteur et reconnaissance de certaines composantes du secteur pour des dimensions

particulières : composantes jeunesse, femmes, malades mentaux, handicapés, groupes ethniques, personnes âgées...

Mentionnons aussi l'apparition d'un concept élargi du communautaire (CLSC, CDÉC-CLD, SADC, CLD) où le terme renvoie à une représentation des forces vives de la communauté : patronat, syndicat, élus, groupes sociaux.

Pour certains organismes, la concertation est la raison d'être de la structure créée : SADC, ORCD, CDC. Pour d'autres – CDÉC-CLD, CLD, CAE, CAMO - la concertation est un moyen pour réaliser l'intervention. Un moyen tant au niveau de la représentation des individus qui gèrent l'organisation que de la façon dont on travaille sur le terrain pour mener à bien des actions. Dans ce dernier cas, on est au seuil du partenariat puisque ces organismes sont régis par des ententes contractuelles. L'élément manquant de cette relation contractuelle c'est l'apport que chaque partenaire s'engage à investir dans la structure ou le projet.

Ce portrait ne représente qu'une partie des lieux de concertation. Il ne tient pas compte des organisations à caractère économique (chambres de commerce), ni des initiatives ponctuelles - CAMO pour une entreprise, coalitions autour d'une politique ou d'un programme public, association de quartier contre la prostitution, etc.

Éléments clés de la concertation

Quels sont les facteurs clés pour une concertation efficace. Nous dégageons des pistes, telles que relevées par différents praticiens.

Pour Janice Fine, huit éléments clés sont à retenir :

- la concertation est plus que la somme des parties présentes ;
- la satisfaction d'intérêts personnels ou corporatifs est importante
- il y a place pour une stratégie d'action, des tactiques intéressantes et des activités concrètes ;
- l'enjeu central doit pouvoir se résumer dans trois grandes données et demandes ; sinon il est difficile de sensibiliser, d'éduquer, de mobiliser et d'organiser des personnes autour des actions à entreprendre ;
- reconnaître à chacun ce qui lui revient en fait de contribution et d'apport au groupe de travail en relation avec ses moyens - ne pas occulter l'effort des petites contributions, les considérer en fonction des ressources dont elles disposent
- se donner une organisation transparente où les règles et procédures

sont clairement établies ;

- se doter de ressources pour appuyer le travail du groupe ;
- maintenir le cap sur des objectifs clairs et ne pas se détourner en cours de route.

Pour Bonetti, Collan et Allen, la concertation ou le partenariat s'inscrivent dans un processus dynamique qui inclut des grands moments. Chacun est marqué par des éléments clés. Nous résumons leur présentation de la façon suivante bien que l'ensemble de leurs propositions méthodologiques soit beaucoup plus large et moins bien campé.

A Les préalables

- Construire une connaissance partagée de la situation
- Constitution du groupe de concertants ou de partenaires en fonction des qualifications requises
- Modification de la constitution du groupe en fonction de l'évolution de la connaissance des problèmes inhérents à une situation
- Désigner une personne responsable du travail du groupe
- Choisir une personne extérieure qui aidera le groupe dans son travail

B Définition et transformation de projets

- Se doter de ressources pour appuyer le travail concret
- Inscrire les projets dans une stratégie de développement - processus de planification stratégique (processus continu d'analyse, d'élaboration d'objectifs, de projets, d'évaluation, de consultation et de retour à la planification)
- Tenir compte de la demande des personnes concernées - travailleurs ou résidents
- Développer des réseaux de coopération
- Se doter d'un mécanisme d'animation dynamique et de résolution de conflits

C Changements organisationnels et sociétaux

- Le travail de concertation et de partenariat permet de faire évoluer les mentalités, les méthodes de travail, les organisations
- Il permet de redéfinir les missions, rôles et places des institutions

Pour Jean-Marc Gareau, intervenant pour le Regroupement pour la relance économique et sociale du Sud-ouest de Montréal, des éléments clés de la concertation sont envisagés sous l'angle de l'organisation participant au processus. Il dégage les éléments suivants.

Premièrement, il faut que l'engagement envisagé s'inscrive dans des buts clairs et cohérents pour l'organisme et la communauté qu'il représente de sorte qu'il conserve tout au long de l'expérience l'appui de la communauté locale ou des travailleurs concernés.

Deuxièmement, l'organisme doit appuyer son engagement sur une excellente connaissance du milieu et des dossiers concernés, ce qui lui confère une expertise unique à la table de négociation.

Troisièmement, l'organisme doit avoir une expérience de négociation, être en mesure de faire des compromis sur les éléments secondaires si l'objectif principal est préservé par l'entente. Dans un tel contexte, on accepte de faire des gains par étapes.

Pour Jean Panet-Raymond et Denis Bourque (Université de Montréal), le partenariat réel repose sur la combinaison de trois facteurs.

- Organisationnels : mission claire, objectifs précis, ouverture et respect de la différence, rencontres régulières d'évaluation, enracinement dans le milieu...
- Professionnels : compétences professionnelles des personnes, connaissance dynamique du milieu, des organismes et des établissements...
- Humains : écoute de l'autre, respect de l'expertise et de la culture, transparence de l'information...

Pour Dommergues, le partenariat implique.

- De nouvelles solidarités et l'engagement de l'ensemble des acteurs sociaux.
- Que chaque partenaire tire profit de la coopération.
- Que chacun ait un rôle de décision dans ces nouvelles alliances.

Pour Stratton, le partenariat implique

- Une bonne harmonisation entre, d'une part, les intérêts, les capacités et les ressources de chacune des parties et, d'autre part, les besoins nécessaires à la solution du problème.
- Les partenariats sont construits à partir de la base, au niveau local, là où les intérêts des entreprises et de l'administration sont les mieux définis. Ils ne peuvent prospérer que si leurs membres exercent un véritable

contrôle sur les investissements, si les responsables locaux des affaires, de la communauté et du monde politique sont libres de mobiliser et utiliser leurs ressources dans le sens qu'ils jugent le meilleur pour les problèmes à résoudre.

- L'importance d'agir en dehors des règles conventionnelles.

Ces six visions nous paraissent complémentaires.

Évaluation de ce répertoire d'action

Les évaluations sont partagées entre des constats, des pour et des contre.

Constats

Il y a une conjoncture qui fait en sorte que la concertation et le partenariat sont incontournables : ils permettent, nous dit Stratton, de réaliser des objectifs et d'atteindre des résultats qui seraient irréalisables et qui ne peuvent être atteints par chacune des parties prises isolément.

Par contre, nous disent Panet-Raymond et Bourque, il faut se méfier d'une concertation ou d'un partenariat qui ne place pas les parties dans un rapport égalitaire et équitable. Le partenariat qui repose sur un rapport inégalitaire entre les parties relève du paternariat.

Pour qu'il y ait égalité et équitabilité, nous dit le Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec, il faut assurer des préalables du type : reconnaissance politique du travail fait et de la philosophie avancée par le secteur communautaire ; reconnaissance financière du travail fait par le secteur communautaire.

Il y a une pratique du partenariat en France, nous dit Sibille, qui indique une représentativité partenariale fondée sur le « on » ne peut faire autrement que d'y être sans porter de projet, voir même sans y croire. Aux États-Unis, le facteur de composition partenariale ne repose pas sur la représentativité d'office, mais sur l'adhésion de personnes à un projet commun autour d'un porteur de projet. Nous nous reconnaissons plus facilement au Québec dans cette tradition de démocratie communautaire («grassroot democracy») à l'américaine.

Par contre, cette centralité autour du projet fait état d'une domination aux États-Unis des valeurs et des méthodes du privé : « la définition des rôles et la division des tâches sont extrêmement clairs - le développement économique passe par l'entreprise privée - le rôle de la communauté est de favoriser son environnement (cadre de vie, matière grise, financement...) » (Sibille, 1989, p. 77). N'en est-il pas de même au Québec avec toutefois une différence, la domination reposerait plus sur la

domination des valeurs et des méthodes de l'État ?

Des pour

Vachon énumère six raisons en faveur de la concertation.

1. Transformation au niveau de l'organisation de la production
2. Transformation au niveau de l'organisation des marchés
3. Union des efforts pour affronter la compétition internationale
4. Affectation de façon rationnelle des ressources disponibles
5. Élimination du gaspillage, de la redondance et du dédoublement des services au niveau de la communauté
6. Économie de temps et d'énergies pour l'implantation de projets et d'entreprises

L'enquête CSN indique des évaluations intéressantes de la participation syndicale. Par exemple :

- 77 % des personnes indiquent que les objectifs fixés sont atteints ;
- 78 % des personnes disent que leur participation donne des résultats ;
- 85 % indiquent qu'ils exercent une influence, dont 41 % une influence importante et 43 % une influence moyenne.
- 96 % indiquent la pertinence de ce moyen d'action.

Toutefois.

- 82 % disent avoir besoin de formation sur un thème précis (développement régional et local).
- 36 % se disent insuffisamment outillés pour intervenir efficacement.

Des contre

Les contre sont de deux types.

Premièrement, le rejet de la formule concertative et partenariale.

Thèse défendue par Gill :

« Loin d'aider à la pleine satisfaction des revendications, la recherche du consensus entre «partenaires» sociaux défendant des intérêts opposés se révèle davantage comme un obstacle venant limiter l'envergure des progrès réalisés et menacer directement ceux-ci lorsque les conditions du marché réclament leur suppression. » (Gill, 1989, p. 11).

Thèse validée sur le terrain par le Regroupement des ressources alternatives en santé mentale qui a dû continuellement faire des compromis pour maintenir le consensus initial autour de leur participation aux comités tripartites. Ils se sont finalement retirés de l'expérience.

Deuxièmement, lorsque des conditions de participation équitables ne sont pas respectées ou que le contexte environnemental ne permet aucune marge de manœuvre, il est impensable d'installer une concertation ou un partenariat. Il s'agit moins de dénoncer la formule que de dénoncer l'absence de pouvoirs réels ou la mauvaise foi des personnes ou des organisations assemblées autour d'un projet de partenariat ou d'une table de concertation. Telle est la position de Stratton, Sibille, Dommergues, Panet-Raymond et Bourque.

Des nuances

Pour Jocelyne Lamoureux, le partenariat est une expérience habilitante se déroulant dans une cage aux lions :

Le partenariat est incontournable : « au moment où se redessinent les frontières des rapports entre l'État et la société civile faisant appel à une réactivation de cette dernière, le mouvement communautaire ne peut rester indifférent et ceci pour diverses raisons.

D'abord parce qu'il a été partie prenante d'expériences clés pour contrer les exclusions, la pauvreté, la précarité, parce qu'il a revendiqué, haut et fort, une démocratisation de la gestion publique du social, parce qu'il a fait valoir, pour moult tribunes, son désir de participation à l'élaboration des politiques sociales, parce que le recours au communautaire connote une ouverture aux valeurs telles que l'autonomie, la solidarité, la démocratie.

Mais surtout parce que plusieurs mises en scènes sont possibles, suite aux sollicitations du communautaire.

Il y a, bien sûr, celle qui fait la promotion traditionnelle et paternaliste du sens communautaire et des actions bénévoles dans le cadre d'une société principalement régulée par les forces du marché.

Il y a aussi celle plus subtile, néo-corporatiste, de la sous-traitance communautaire dans des arrangements catégoriels conclus par l'État avec

des sections du mouvement communautaire obligées à des partenariats peu respectueux de leurs identités et projets spécifiques. Dans ce cadre, les nécessaires collaborations dérivent lentement, imperceptiblement vers un happement, en engloutissement de toutes les énergies vitales des pratiques endogènes.

Or, à un moment où les zones d'influence se transigent, où les lignes de démarcation fluctuent, il devient impératif que le communautaire travaille afin que les espaces démocratiques s'élargissent et que se pluralisent les perspectives de sortie de crise, les pratiques d'intervention sociale, que soient légitimées les actions sociales et non seulement les services sociaux.

Que ce soit en somme le scénario de la démocratisation qui progresse. »
(Lamoureux, 1994, pp. 184 et 185)

Bibliographie

- Bonetti, M., Conan, M., Allen, B., Développement social urbain - stratégies et méthodes, l'Harmattan, Paris, 1992.
- Bryant, C., Le développement communautaire durable, les partenariats et la préparation de propositions de projets réussies, la série Bonnes Idées, Stratec Communications Inc., Hudson, 1991.
- Bretcher, J., Costello, T., Building Bridges, the Emerging Grassroots Coalition of Labor and Community, Monthly Review Press, New York, 1990 (Texte de Janice Fine).
- Chanan, G., La participation de la collectivité locale, guide le bonne pratique, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Dublin, 1999, <http://ww.eurofound.ie>
- CSN, Bâtir le Québec des régions, Conseil fédéral développement régional et local, Montréal, 1992.
- Dommergues, P., La société de partenariat, Afnor-Anthropos, Paris, 1988.
- Fournier, P., La concertation au Québec, études de cas et perspectives, Commission consultative sur le travail et la révision du code du travail, Québec, 1986.
- Gareau, J.M., L'implantation de l'Université McGill dans le sud-ouest de Montréal : de l'affrontement au partenariat, IFDEC, Montréal, 1991.
- Geddes, M., *Partenariat local : une stratégie réussie pour la cohésion sociale ?*, Résumé, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Dublin, 1998.
- Gill, L., *Les limites du partenariat*, Montmagny, Boréal, 1989.
- OCDE, Les mécanismes de création d'emplois - l'exemple américain, Paris, 1989 (Textes de Dommergues, Stratton et Sybille).
- Lachapelle, R., *Les CLSC et la participation des citoyennes et citoyens au Québec*, Colloque d'ouverture : Réinvestir les lieux de la société civile, expériences, opportunités et défis, 7^e colloque du RQIIAC, Montréal, juin 2000.
- Lafortune, B., Les prises de décision du RCM sur la décentralisation (1974-1989), colloque Démocratie et Décentralisation, RCM, UQAM, Montréal, 2 et 3 juin 1989.
- Lamoureux, J., Le partenariat à l'épreuve, Éditions Saint-Martin, Montréal, 1994.

-
- Lemieux, V., La participation des corps intermédiaires au gouvernement de la société politique, dans Semaines sociales du Canada, « L'État et les corps intermédiaires », Bellarmin, Montréal, 1965.
- Lévesque, A., La concertation au Québec, structures régionales, IFDÉC, Montréal, 1992.
- Panet-Raymond, J., Bourque, D., Partenariat ou Pater-nariat, Groupe de recherche en développement communautaire, Montréal, 1991.
- Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec, La participation des ressources alternatives à l'élaboration des plans régionaux d'organisation des services en santé mentale, RRASMQ, Montréal, 1991.
- Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, Proposition de politique : le milieu communautaire, un acteur essentiel au développement du Québec, document de consultation, ministère de la Solidarité sociale, Montréal, 2000.
- Sibille, H., Données de base et facteurs d'explication, dans OCDE, Les mécanismes de la création d'emplois, OCDE, Paris, 1989.
- Stratton, C., Pourquoi des partenariats ? dans OCDE, Les mécanismes de la création d'emplois, OCDE, Paris, 1989.
- Tordjman, J., Entre la fascination et le rejet : réflexion sur la réussite américaine, dans Dommergues et autres, Les mécanismes de la création d'emplois, L'exemple américain, Paris, OCDE, 1989.
- Vachon, B., Coallier, F., , Concertation et partenariat, Groupe de recherche en aménagement et développement des espaces ruraux et régionaux, Emploi Immigration Canada, Montréal, 1991.