

Cahier de recherche du Cergo

2007-01

La gouvernance décentralisée et peu formalisée du système multiorganisationnel de l'aide aux sans-abri à Montréal

Alain Dupuis, Télug UQAM



2007

Énap et Télug

© Alain Dupuis, 2007.

La série des Cahiers de recherche du Centre de recherche sur la gouvernance vise à diffuser des travaux empiriques ou théoriques sur la gouvernance sociopolitique, socioéconomique et organisationnelle.

Le Centre de recherche sur la gouvernance (Cergo) a été fondé en 2003 par l'Énap et la Téléq. En 2004, il a obtenu un financement majeur de la part d'Hydro-Québec pour réaliser un programme de recherche sur la gouvernance des entreprises publiques et l'intérêt général.

ISBN- 13 : 978-2-923573-26-7 (version imprimée)

ISBN- 13 : 978-2-923573-27-4 (PDF)

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2007

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2007

Équipe de recherche et financement

La recherche que présente ce rapport a été financée par le *Fonds québécois de recherche sur la société et la culture* (FQRSC SR-4744). Elle s'insère dans un projet qui comprend deux volets, l'un sur l'organisation de l'aide aux sans-abri à Montréal, et l'autre sur l'organisation de l'aide aux sans-abri à Québec. Ce rapport présente le volet montréalais de cette recherche. L'équipe de recherche est composée des personnes suivantes, par ordre alphabétique.

Ginette Côté, professionnelle de recherche, volet Québec

Louis Demers, professeur à l'ÉNAP et responsable du volet québécois de la recherche

Alain Dupuis, professeur à la Télud UQAM et responsable du volet montréalais de la recherche

Luc Farinas, professionnel de recherche, volet Montréal

France Gagnon, professeure à la Télud UQAM

Yves Lecomte, professeur à la Télud UQAM

Mario Poirier, professeur à la Télud UQAM

Évelyne Vallières, professeure à la Télud UQAM

Certains membres de l'équipe ont contribué plus particulièrement au présent rapport. Luc Farinas a participé aux entretiens et à la recherche documentaire. Louis Demers a contribué très activement aux discussions sur le cadre conceptuel proposé. Mario Poirier et Yves Lecomte ont guidé et orienté l'accès de notre équipe au système de l'aide aux sans-abri à Montréal par la connaissance directe qu'ils en ont. Il faut également remercier chaleureusement les 27 personnes qui nous ont généreusement accordé un entretien.

Table des matières

Introduction	9
1.1 Coordination, intégration et réformes structurelles : faux problèmes et mauvaise solution ?	17
1.2 Les qualités sous-estimées des systèmes multiorganisationnels	20
Chapitre 2. Une enquête sur le système d'aide aux sans-abri à Montréal.....	23
2.0 Notre recherche de terrain	23
Chapitre 3. L'analyse des capacités organisationnelles du système d'aide aux sans-abri	27
3.0 Introduction	27
3.1 Les mécanismes organisationnels	27
3.2 Le travail à faire et les problèmes à résoudre	29
Chapitre 4. La complexité computationnelle de l'aide aux sans-abri	33
4.0 La variété et le nombre d'éléments à prendre en compte.....	33
4.1 Les interdépendances	36
4.2 La prise en compte organisationnelle des interdépendances.....	38
Chapitre 5 La complexité des connaissances et des valeurs dans l'aide aux sans-abri.....	43
5.0 Introduction	43
5.1 La complexité épistémique dans les services humains	44
5.2 La complexité politique, morale et éthique des valeurs et des fins.....	47
5.3 Des problèmes complexes sur le plan des connaissances, des finalités et des valeurs	53
5.4 Les « cas problèmes »	54
5.5 Le problème de la conception des services et des interventions	55
5.6 Les dilemmes.....	56
5.7 Les problèmes « perniciox » ou sociétaux	61
5.8 La complexité sociale des problèmes et les coûts de l'action	65
Chapitre 6. Composer avec la complexité des connaissances et des valeurs	67
6.0 Les systèmes multiorganisationnels et leurs processus d'ajustement mutuel en tant que moyen pour composer avec la complexité épistémique et axiologique	67
6.1 Ajustements mutuels conjoints et disjoints	69

6.2 Contribution de l'ajustement mutuel à la coordination du travail collectif.....	70
6.3 Fragmentation des systèmes multiorganisationnels et ajustement mutuel.....	73
6.4 Faillibilité et scepticisme dans la production des services	75
6.5 Faillibilité, scepticisme et systèmes multiorganisationnels.....	76
Chapitre 7 Le système multiorganisationnel de l'aide aux sans-abri face à la complexité des connaissances et des valeurs	81
7.0 Les systèmes organisationnels « organiques » pour composer avec la complexité	81
7.1 Le fonctionnement « organique » du système de l'aide aux sans-abri.....	87
7.2 Pour composer avec la complexité des valeurs	91
7.3 La gouvernance « organique » des systèmes organisationnels par les « réseaux »	93
Chapitre 8 La nature des interconnexions dans le système multiorganisationnel de l'aide aux sans-abri à Montréal	97
8.1 La prise en compte des interdépendances	97
8.2 La connaissance mutuelle.....	98
8.3 L'ajustement mutuel et les normes sociales dans les relations d'échange	100
8.4 Le respect mutuel en tant que condition de possibilité des relations	101
8.5 La proximité géographique et fonctionnelle en tant que facteur structurant.....	102
8.6 Un capital social fondé sur des relations peu formalisées d'échanges sociaux s'appuyant sur des normes sociales	104
Chapitre 9 L'émergence du système de l'aide aux sans-abri et l'entrepreneuriat	109
9.0 Introduction	109
9.1 L'indétermination des rôles et l'innovation	109
9.2 Les interactions et les discussions.....	110
9.3 L'action des gens de terrain	111
9.4 La place du financement souple dans la genèse des organismes d'aide aux sans-abri	115
9.5 L'initiative interprétative et entrepreneuriale des gens de terrain.....	117
9.6 Les processus d'ajustement mutuel dans la genèse du système de l'aide aux sans-abri....	118
Chapitre 10 Groupes de discussion, tables, comités interorganisationnels et structure de gouvernance du système multiorganisationnel	123
10.0 Introduction	123
10.1 Un groupe de discussion	124

10.2 Un comité de liaison.....	125
10.4 Un regroupement d'organismes	127
10.5 Forces, faiblesses et coûts des mécanismes bilatéraux et multilatéraux	128
10.6 Quelques hypothèses sur la coordination par ajustements mutuels	130
Conclusion.....	135
Références	137

Mais la Régie régionale en ce moment // ils parlent de réseautage, ils parlent de coordination, toujours les grands mots de la langue de bois.
Extrait d'entretien dans le secteur public (INFORMATEUR 7)

Introduction

L'organisation du secteur de l'aide et des services aux sans-abri à Montréal va à l'encontre des idées reçues et illustre un modèle non orthodoxe aux qualités méconnues. Cette organisation n'est pas gérée, dirigée, planifiée et coordonnée, du moins pas au sens habituel. Elle mobilise bien sûr de nombreux mécanismes de gouvernance et de coordination, comme je l'illustre dans cette étude, mais elle n'est pas « intégrée » formellement. Elle n'est pas chapeautée par une direction, une hiérarchie, un centre de coordination, un plan d'ensemble « optimisé », un ensemble de règles écrites. D'un constat comme celui-là, le sens commun administratif tire souvent la conclusion qu'il y a mauvaise coordination, fragmentation nuisible, chevauchements inutiles, gaspillage, lacunes sur le plan de la cohérence et de l'efficacité. Toutes les réformes structurelles des services de santé et des services sociaux entreprises au cours des décennies reposent sur une telle interprétation. Nos représentations courantes et nos modèles mentaux associent la « bonne » organisation et les capacités collectives à la hiérarchie et à l'organisation conçue de façon raisonnée sous la forme d'une machine simple aux processus clairs, linéaires, formalisés et optimisés (Mintzberg, 1989, Morgan, 2006)¹. La théorie du management et de l'organisation remet pourtant en question depuis les années 1930 ce « paradigme », ce cadre d'interprétation et d'organisation. La théorie de l'organisation nous suggère entre autres que lorsqu'il y a incertitude, flou et ambiguïté dans les buts visés, dans les « technologies » utilisées, et dans les résultats obtenus, les mécanismes « classiques » de la bureaucratie, de l'autorité hiérarchique, des règles formelles et de la planification deviennent insuffisants, voire carrément inappropriés. Dans ce contexte, d'autres mécanismes doivent entrer en jeu pour composer avec cette « complexité »

¹ Ostrom (1989, p. 360) : « *More than a half-century of intellectual effort in American study of public administration was predicated upon an assumption that perfection in the hierarchical organization of administrative arrangements is synonymous with efficiency* ».

caractéristique de la plupart des organisations de services humains (Hasenfeld, 1983), et plus particulièrement de l'aide aux sans-abri. L'organisation du secteur des sans-abri nous renvoie justement à l'image, encore peu familière dans notre imaginaire administratif, d'une « organisation réseau » à base de relations non formelles, d'un système multiorganisationnel non centralisé et auto-organisé qui résulte des multiples actions et interactions qu'entretiennent les personnes et les organisations qui y interviennent (Polanyi, 1951; Lindblom, 1965; Resnick 1994; Axelrod et Cohen, 1999), bref, d'une « machine complexe » automodificatrice (Minsky, 1986)².

Je suggère l'hypothèse que le sens commun administratif n'est pas bien préparé à comprendre les organisations complexes peu formalisées et peu hiérarchisées à base d'ajustement mutuel et de multiples processus d'interprétation, les organisations qui s'éloignent du modèle de la machine simple et qui s'approchent du modèle de la machine sociale complexe. Ce type d'organisation présente, en théorie, une capacité supérieure à celle de l'organisation machine simple pour composer avec les problèmes changeants, incertains, flous, complexes et ambigus. Pour cette raison, il est souhaitable d'en comprendre mieux les modes de fonctionnement et les capacités, pour enrichir notre imaginaire administratif de modèles organisationnels encore peu assimilés par le sens commun.

Dans le chapitre 1, je conteste la valeur du cadre d'interprétation qui nous fait voir automatiquement des « problèmes » de coordination dans les systèmes multiorganisationnels décentralisés. L'absence d'une autorité centrale et d'une ligne hiérarchique n'indique pas

² Morgan (2006) présente la métaphore du cerveau pour mettre en perspective le modèle de la machine simple qui nous sert trop souvent d'unique cadre d'interprétation de la compétence et de l'intelligence de nos actions « organisées » et collectives. L'étude du cerveau nous révèle un système « intelligent » fonctionnant sur des bases très différentes de la machine simple. Minsky (1986, p. 288) se penche sur l'idée de machine auto-organisatrice complexe dans ce contexte de l'étude du cerveau, idée que j'ai suggéré d'étendre à l'étude des « machines » sociales complexes (Dupuis, 2001) : « *In earlier time, we could usually judge machines and processes by how they transformed raw materials into finished products. But it makes no sense to speak of brains as though they manufacture thoughts the way factories make cars. The difference is that brains use processes that change themselves - and this means we cannot separate such processes from the products they produce. In particular, brains make memories, which change the ways we'll subsequently think. The principal activities of brains are making changes in themselves. Because the whole idea of self-modifying processes is new to our experience, we cannot yet trust our commonsense judgments about such matters. As for brain science, no one ever before tried to study machines with billions of working parts [...] the hardest problems we have to face do not come from philosophical questions about whether brains are machines or not. There is not the slightest reason to doubt that brains are anything other than machines with enormous numbers of parts that work in perfect accord with physical law. As far as anyone can tell, our minds are merely complex processes. The serious problems come from our having had so little experience with machines of such complexity that we are not yet prepared to think effectively about them* ».

nécessairement qu'il y a un déficit de coordination important, encore moins que la coordination pourra être améliorée si on « intègre » le système multiorganisationnel à l'aide de ces mécanismes. Les systèmes multiorganisationnels peuvent avoir des qualités importantes et sous-estimées lorsqu'ils mettent en œuvre des mécanismes de coordination décentralisés et peu formalisés propres aux « réseaux ». Notre étude cherche à mettre en valeur ces mécanismes dans le secteur de l'aide aux sans-abri à Montréal.

Je présente notre démarche de recherche empirique sur le secteur de l'aide aux sans-abri dans le chapitre 2. Nous avons réalisé 27 entretiens avec des acteurs importants du secteur de l'aide aux sans-abri en 2003–2004, des intervenants et des gestionnaires de 10 organismes « communautaires » et établissements « publics ». L'analyse de ces entretiens nous fait découvrir un système multiorganisationnel complexe de plus de 73 organisations reliées par au moins 125 interconnexions directes. Les chapitres suivants sont consacrés à comprendre la nature et les capacités de ce système multiorganisationnel.

Dans le chapitre 3, j'introduis le cadre conceptuel qui me permet de mettre en valeur les capacités organisationnelles sous-estimées, voire carrément invisibles, du système de l'aide aux sans-abri. Ce cadre conceptuel repose sur une idée centrale de la théorie de l'organisation, soit que les mécanismes organisationnels confèrent des capacités aux systèmes organisationnels, et que ces capacités doivent être adaptées aux caractéristiques du travail à faire et des problèmes à résoudre. Ces caractéristiques concernent la complexité et l'ambiguïté de nos connaissances, de nos valeurs, de nos fins et de nos intérêts. Lorsque cette complexité est grande, les mécanismes organisationnels classiques que sont l'autorité centralisée, la hiérarchie, la division formelle du travail et des responsabilités, et les systèmes élaborés de règles et de plans, sont relativement impuissants à organiser le travail et à le coordonner. Dans un tel contexte, il faut compter sur des mécanismes organisationnels moins orthodoxes mais plus aptes à conférer les capacités appropriées au système organisationnel : les relations non formelles, les processus d'ajustement mutuel, les communautés occupationnelles, par exemple.

Dans le chapitre 4, je tente de caractériser une première forme de complexité dans l'aide aux sans-abri, une complexité qui résulte du nombre et de la variété des problèmes en jeu et de leur

interdépendance. La variété des problèmes nécessite une certaine forme de division du travail et de spécialisation. Les interdépendances nécessitent des mécanismes intégrateurs. Dans ce chapitre, je tente de montrer que la décomposition des problèmes et la prise en compte des interdépendances peuvent s'accomplir par ajustement mutuel dans un système de relations relativement peu formalisées, et que c'est ce qu'on observe dans le système multiorganisationnel de l'aide aux sans-abri à Montréal. Ces mécanismes ont l'avantage sur l'autorité centralisée, la hiérarchie et les règles d'être aptes à composer avec une autre forme importante de complexité caractérisant l'aide aux sans-abri, soit la complexité des connaissances et des valeurs en jeu.

Dans le chapitre 5, je caractérise cette complexité des connaissances et des valeurs qui rend impuissants les mécanismes organisationnels habituellement mis de l'avant dans les réformes structurelles, soit l'intégration formelle par l'autorité centralisée, la hiérarchie et les règles. Les services humains et l'aide aux sans-abri se heurtent à des problèmes faiblement structurés par nos connaissances et nos valeurs, à des dilemmes techniques et moraux, à des problèmes sociétaux « pernicioeux » comme disent Rittel et Webber (1973). J'examine cette question dans le chapitre 5. Dans les chapitres 6 et 7, je porte mon attention sur les types de mécanisme organisationnel les plus aptes à composer avec ce type de complexité. Dans le chapitre 6, je montre l'importance des processus décentralisés et peu formalisés d'ajustements mutuels dans les systèmes multiorganisationnels. Dans le chapitre 7, je présente des modèles organisationnels « organiques » et « réseaux » mettant ou pouvant mettre en action de tels processus dans le secteur de l'aide aux sans-abri à Montréal. Dans le chapitre 8, j'approfondis cette question en mettant en lumière un type important d'interconnexion bilatérale à l'œuvre dans ce système multiorganisationnel, à base de relations d'échanges sociaux et de normes sociales.

Dans le chapitre 9, je montre le rôle joué par les mécanismes organisationnels décentralisés et peu formalisés dans l'évolution du système multiorganisationnel de l'aide aux sans-abri à Montréal, dans son adaptation aux réalités changeantes du phénomène des sans-abri. Dans le chapitre 10, je complète mon étude du système d'aide aux sans-abri par la présentation de trois mécanismes interorganisationnels et multilatéraux, soit un groupe de discussion regroupant des intervenants, un comité de liaison et un regroupement d'organismes communautaires. Je situe ces

mécanismes multilatéraux par rapport aux mécanismes bilatéraux et unilatéraux d'ajustement mutuel et de coordination dans le système multiorganisationnel de l'aide aux sans-abri.

Chapitre 1

La coordination du système multiorganisationnel de l'aide aux sans-abri

1.0 Les systèmes multiorganisationnels et la quête symbolique de coordination

L'abondance des réformes structurelles dans les services publics ne doit pas masquer notre ignorance des moyens les plus appropriés pour améliorer l'organisation des services socio-sanitaires. La tendance depuis les années soixante consiste à étatiser, à fusionner et à intégrer hiérarchiquement les organisations de services socio-sanitaires dans une quête symbolique de coordination³. Je suggère que cette quête n'a pas de fondements théoriques ou empiriques bien assurés (Dupuis, Farinas et Demers, 2004) comme je l'explique dans l'analyse qui suit.

Les systèmes multiorganisationnels de production des services publics sont depuis longtemps jugés fragmentés, affaiblis par des chevauchements et des dédoublements, insuffisamment coordonnés, minés par des guerres de clochers, le chaos et le gaspillage (Lindblom, 1965; Chisholm, 1989; Ostrom, 1989; Landau, 1991)⁴. Pour corriger ces défauts, on recommande ou

³ Le Québec ne fait que suivre la « mode » nord américaine à ce sujet. Sur le fait qu'il s'agisse d'une approche ancienne aux États-Unis, Hambrick et Rog (2000, p. 353) écrivent : « *Coordination, of course, is an old issue in the social services arena (with its many near synonyms such as integration, consolidation, cooperation, collaboration, continuum of care, networks, and system* ». Dennis, Coccozza et Steadman (1999) affirment la même chose : « *What is often overlooked is that calls for systems integration are far from new (Yessian, 1995; Kahn & Kamerman, 1992; Agranoff, 1991; Yessian, 1991). Although the names change, the underlying concepts do not. Over the past 30 years, efforts to achieve systems integration have been variously called: community integration, comprehensive services, comprehensive planning, coordinated services, systems of care, community support services, and continuum of care-to name a few* ».

⁴ Chisholm (1989, p. 5) : « *But it is a great leap from finding a degree of interdependence among the components of an organizational system to the conclusion that such a system, if it has no formal unified authority, is uncoordinated. That is, however, precisely the leap made by those who see multiorganization as evidence of a serious weakness: because each organization pursues its own goals, such a system permits the coexistence of incompatible goals,*

prescrit régulièrement de réunir ces systèmes multiorganisationnels en une ou en quelques grandes organisations (Dupuis, Farinas et Demers, 2004)⁵. Si on est prévenu des difficultés qui guettent les fusions, on penchera plutôt pour une « solution » qui fait appel à l'« intégration » des systèmes multiorganisationnels (Shortell *et al.*, 2000). On évoquera, par exemple, l'idée de « réseaux intégrés » de services (Fleury, 2002). Avec l'« intégration », on semble souhaiter réaliser exactement le même objectif qu'avec la fusion, soit éliminer la « fragmentation » et le fonctionnement en « silos » qui nuirait à une offre de service cohérente et « continue », éliminer les chevauchements et les dédoublements qui seraient sources de gaspillage et de confusion, bref mettre de l'« ordre » dans les systèmes multiorganisationnels⁶. Rosenheck *et al.* (2001) résument le « diagnostic » et le « traitement » :

« The literature on systems integration has been based on the premise that agencies with separate funding streams and separate administrative chains of command typically have little incentive to communicate or collaborate with one another, even when they provide complementary services to a common service population (Mechanics 1991). In the absence of such communication they are unlikely to effectively assist complex clients with multiple needs. It has been widely asserted that improved cooperation between such agencies can be fostered by creating more integrated superagencies or contracts in which financial risk is share across several agencies (Mechanic 1991; Goldman, Morrissey, Ridgley, et al. 1992) »⁷.

encourages the avoidance of responsibility, and involves costly duplication and overlap. The technical expression of this state is “multiorganizational suboptimality”. Lack of coordination is its principal characteristic ». Ostrom (1989, p. 29) : « When a unit of government exercises general authority over the provision of numerous public services, the standard format of administrative surveys includes a diagnostic assessment of pathologies attributed to the proliferation of agencies, the fragmentation of authority, overlapping jurisdictions, and duplication of services. Duplication of services and overlapping jurisdictions are presumed, on prima facie grounds, to be wasteful and inefficient. The proliferation of agencies and the fragmentation of authority are presumed to provoke conflict and create disorder and deadlock ». Landau (1991, p. 6) : « Multiorganizational sectors, it is claimed, breed severe problems of coordination. Each unit pursues its own policy, even to the point of system incompatibility. In the aggregate, they enable an easy buckpassing of responsibility. They are costly and uneconomic, and they entail waste through duplication and overlap. The primary property of multiorganizational suboptimality is said to be lack of coordination ».

⁵ Chisholm (1989, p. 17) : *« Historically, the modal response to such pressure for coordination has been to consolidate and integrate formally the separate organizations of the system into a unitary whole, typified by a hierarchical structure of authority and vertical lines of communication ».*

⁶ Dennis, Coccozza et Steadman (1999) : *« The goals of integration are to improve access to comprehensive services and continuity of care; to reduce service duplications, inefficiency, and costs; and to establish greater accountability ».*

⁷ Mechanic, D. 1991. « Strategies for Integrating Public Mental Health Services ». *Hospital and Community Psychiatry* 42 (8) : p. 797-801. Goldman et al. 1992. « Lessons from the Program on Chronic Mental Illness ». *Health Affairs* 11(3), p. 51-68.

L'aide aux sans-abri n'échappe pas à la tendance et là aussi on prescrit l'intégration et la coordination, comme le rappellent Hambrick et Rog (2000, p. 353) : « [...] *how to organize to respond to the homeless problem has been a salient and consistent concern, and at times a source of considerable controversy. In the organizational response to homelessness, "coordination" has been a (if not the) predominant theme at all levels-local, state, and federal* ». Ici comme ailleurs, l'objectif est de mettre un peu de « rationalité » dans un système organisationnel perçu comme chaotique et irrationnel, comme l'expliquent Hambrick et Rog (2000, p. 361) à propos de la politique du continuum de services (*Continuum of Care*) : « *The hope is to bring some rationality to what often has been perceived as a chaotic "nonsystem"* ».

1.1 Coordination, intégration et réformes structurelles : faux problèmes et mauvaise solution ?

Nous avons pourtant de nombreuses raisons de penser que le « problème » de « manque de coordination » dans les systèmes multiorganisationnels n'est pas aussi réel et criant qu'il n'y paraît⁸. D'abord il existe peu d'études qui documentent les affirmations sur les problèmes ou le manque de coordination allégués et tenus pour acquis par tous ceux qui en discutent. Dans son étude riche et subtile sur la collaboration interorganisationnelle dans les services publics, Bardach (1998, p. 11) affirme candidement que son hypothèse sur l'insuffisance de la coordination relève en grande partie d'une intuition. Cette intuition pourrait se révéler correcte dans certains cas parce que les mécanismes organisationnels bureaucratiques habituellement choisis pour organiser les services sociosanitaires ont pour conséquence de compliquer la coordination en situation de complexité, de changement et d'incertitude⁹. Cette intuition repose toutefois sur le postulat qu'il

⁸ Warren *et al.* (1974, p. 80) nous en proposent l'analyse suivante : « *Failure to recognize that coordination, in the sense of allocational decisions at the level of the local interorganizational field, may take place through contest as well as through cooperation helps contribute to an exaggerated misconception of the "chaos" that presumably exists in the absence of formal coordinative mechanisms. Our data indicate that the effectiveness of these formal coordinative mechanisms may be largely overrated; that the importance of ad hoc coordinative efforts and coordination through contest may be underrated; and that there is much more orderliness, regularity, conscious division of labor, and general domain consensus among these organizations than is usually recognized* ».

⁹ Morgan (1999, p. 84) : « la bureaucratisation tend à provoquer des structures de pensée et d'action fragmentaires. Quand les divisions verticales et horizontales sont particulièrement fortes, il est rare que l'information et le savoir circulent librement ». Mintzberg (2004, p. 257) : « Le fait est que la structure administrative de l'organisation mécaniste est mal adaptée à l'utilisation de l'ajustement mutuel. Toutes les barrières de communication qui existent

n'y a pas d'autres mécanismes à l'œuvre que ceux de l'organisation bureaucratique ou mécanique dans les systèmes multiorganisationnels, ce qui doit être démontré dans chaque cas. L'intuition de Bardach vaut en fait pour les solutions bureaucratiques qu'on tente d'imposer aux systèmes multiorganisationnels : les mécanismes organisationnels de la bureaucratie sont plutôt impuissants à faire leur travail de coordination dans les situations de complexité, et ils sont en fait eux-mêmes une source importante de la difficulté de coordination dans ces situations. On pourrait argumenter que c'est parce que, et dans la mesure où on les organise comme des bureaucraties que les systèmes multiorganisationnels sont nécessairement « fragmentés ».

Il n'existe à peu près pas de démonstration probante que les réorganisations et réformes structurelles mises en place pour résoudre les problèmes postulés peuvent augmenter en quantité ou en qualité la production de services sociosanitaires, comme nous le rappelle Bardach (1998, p. 16) : « [...] *if there is one proposition on which consensus among students of public administration is firm and widespread, it is that reorganization normally produces little value at a very high cost in time, energy, and personal anxiety* ». Chisholm (1989, p. 6) soutient que c'est particulièrement vrai pour ce type répandu de réforme structurelle qu'est l'intégration verticale et hiérarchique : « *The assumed virtues and economies of vertical integration schemes and of efforts to streamline multiorganizational sectors by eliminating duplication and overlap are exaggerated. In fact, they have more to do with bureaucratic politics than with effective performance. Even where such reorganizations are genuinely intended to improve performance, the record indicates the failures; in some cases they have caused considerable damage and brought few benefits* ». Il ajoute (Chisholm, 1989, p. 8) : « *Reorganizations in the direction of consolidation and merger, which concentrate authority at the top, have not provided the advances in coordination or significant improvements in performance expected from them* ». Il rappelle (Chisholm, 1989, p. 7) que toutes les réformes structurelles ne visent pas l'intégration formelle mais que ces dernières demeurent de loin les plus importantes, ce qui s'explique par le

dans ces structures (horizontales, verticales, entre statuts, entre opérationnels et fonctionnels) gênent la communication informelle parmi les managers et avec les employés »; (p. 266) : « Les managers de la direction générale ont en face d'eux une organisation décomposée en morceaux comme dans une machine [...] Il arrive même, parfois, que la tâche de l'intégration de ces informations revienne aux managers de la direction générale eux-mêmes. Mais, comme l'essence même de la bureaucratie mécaniste est dans la séparation du travail administratif d'avec le travail d'exécution, cela signifie que, bien souvent, le manager manquera de la connaissance intime et détaillée du problème pourtant indispensable pour réaliser une telle intégration. Il est de cette essence même que le pouvoir nécessaire soit au sommet, alors que la connaissance nécessaire est à la base ».

fait qu'elles découlent naturellement de la pensée courante en administration publique : « *Certainly, not all government reorganizations have been directed toward formal integration and consolidation. From time to time there have been countermoves toward decentralization. Usually, however, these countermoves have been of short duration and less than monumental consequence, in part because pressures for integration and consolidation have resulted from enduring orthodox administrative philosophy, whereas moves toward decentralization have come as result of practical necessity* ». Dans leur brève recension des écrits sur l'efficacité de l'intégration et de la coordination, Hambrick et Rog (2000, p. 263) concluent que : « *These several studies provide useful framework for viewing coordination efforts, but offer mixed messages about their effectiveness. The more formal, systems-level approaches to coordination, thought "intuitively appealing" to many who want organized, rational systems (Weisz, Han, & Valeri, 1997), are seriously challenged* ». Quant à Rowe, Hoge et Fisk (1998, p. 491), ils écrivent : « *Systems integration has been an elusive goal for planners and policy makers. To date, there is little empirical evidence that, when achieved, it leads to better client outcomes* ». Elinor Ostrom (2000, p. 33) met en garde contre les effets « pervers » des réformes fondées sur le principe de sens commun de la centralisation :

« *Individuals tend to believe that highly decentralized or polycentric systems are by their very nature disorderly and ineffective. Order is presumed to result from central direction. This common-sense assumption, however, leads to proposals to improve the operation of political systems that have had the opposite effect. By consistently taking the power to make decisions about the ways to innovate, adapt, and coordinate efforts away from those who are directly affected, policymakers have created institutions that are less able to respond to the problems they were created to address* ».

J'ajouterai qu'à trop mettre l'accent sur les idées de collaboration et de coopération, on perd de vue qu'elles ne sont pas des fins en elles-mêmes. Elles ne sont souhaitables que dans la mesure où elles peuvent contribuer à composer avec les problèmes sociosanitaires, ce qu'il ne faut pas tenir pour acquis. La compétition, l'indifférence mutuelle ou le conflit sont parfois incontournables. Bardach (1998, p. 17) fait une mise en garde de ce type dans l'introduction de son ouvrage sur la collaboration dans les services publics :

« Collaboration [...] is not always a good idea. Noncollaborative business as usual might sometimes be even better. Collaboration should be valued only if it produces better organizational performance or lower costs than can be had without it. We should not be impressed by the idea of collaboration per se. That collaboration is nicer sounding than indifference, conflict, or competition is beside the point. So, too, is the fact that collaboration often makes people feel better than conflict or competition ».

1.2 Les qualités sous-estimées des systèmes multiorganisationnels

Des travaux théoriques ont sérieusement mis en doute le modèle organisationnel au fondement du diagnostic universel de manque de coordination des systèmes multiorganisationnels (Lindblom, 1965, 1990; Landau, 1969, 1991; Wildavsky, 1987; Ostrom, 1989). Ces travaux ont montré que les systèmes multiorganisationnels ont souvent des qualités et des propriétés difficiles à voir et à apprécier du point de vue du paradigme de l'organisation hiérarchique et « rationnelle » qui semble inspirer les diagnostics de manque de coordination : robustesse et adaptabilité (Landau, 1969, 1991; Bendor, 1985), « scepticisme » organisé et créateur (Wildavsky, 1987), richesse et évolutivité des valeurs, des idéaux et des connaissances intégrées dans le fonctionnement du système (Lindblom, 1965, 1990), entre autres¹⁰.

Quelques études de terrain fouillées nous ont révélé des systèmes multiorganisationnels relativement bien organisés et coordonnés (Warren, Rose et Bergunder, 1974; Chisholm, 1989). La coordination de ces systèmes repose en partie sur des mécanismes de coordination

¹⁰ Landau (1991, p. 7) : *« Because such a systems are flat, because there is no one “center of authority,” they may appear to be disordered (Chisholm 1989), but they have many virtues. They are adaptive, creative, and quite congenial to innovation. The cost of novelty is much higher in a tightly coupled organization because of its disruptive effect upon routines. Loosely coupled organizations are more easily pragmatic, goalsearching, and problem-oriented; and they detect and correct error more easily than do hierarchical organizations. Their most striking property, however, is that they are self-organizing, and self-regulating, the stimuli for which are not the a priori demands of planners, but the information generated by experience ».* Hasenfeld (1983, p. 73) : *« It has been argued that competition among human service organizations fosters duplication of services and wastes resources, and is therefore undesirable. Yet, duplication of services, in itself, is not necessarily harmful since it offers clients options and encourages organizational innovation. In fact, one could make a cogent argument that lack of competition among human service organizations, which is often the case, results in organizational insensitivity and lack of adjustment to changing client needs and wishes ».*

« invisibles » au regard de la théorie classique de l'administration et du sens commun, qui focalisent l'attention sur l'autorité et les règles formelles, la hiérarchie, l'unité de direction, la définition précise des responsabilités, la division poussée du travail, la division du travail de conception et d'exécution, et le plan d'ensemble¹¹. Ces mécanismes « invisibles » reposent entre autres sur des relations d'échange, de négociation et d'ajustement réciproque de partenaire à partenaire (Lindblom, 1965; Chisholm, 1989), sur des ajustements mutuels unilatéraux (Lindblom, 1965), sur des luttes et des contestations (Warren, Rose et Bergunder, 1974), sur des cadres partagés d'interprétation et d'intervention (Warren, Rose et Bergunder, 1974) bien organisés par des communautés de pratiques, des communautés occupationnelles et des communautés sectorielles¹².

On met de plus en plus en valeur le « réseau » de relations non formelles comme mode de gouvernance des systèmes multiorganisationnels, comme l'indiquent Jones, Hesterly et Borgatti (1997, p. 911) :

« Many industries increasingly are using network governance – coordination characterized by informal social systems rather than by bureaucratic structures within firms and formal contractual relationships between them – to coordinate complex products or services in uncertain and competitive environments (Piore & Sabel, 1984; Powell, 1990; Ring & Van de

¹¹ Bardach (1998, p. 22) « we may note that an informal and highly subjective set of working relationships across organizational boundaries may operate effectively without any formal or objective recognition at all ». Warren, Rose et Bergunder (1974, p. 36) : « What looks like a situation of virtual anarchy and disorder, as largely autonomous organizations carry out their individualized activities in overlapping fields, turns out to be remarkably stable, patterned, and systematized as one looks at the same data from the standpoint of the aggregate level, the interorganizational field. And as we shall see, much of the coordination mechanism that takes place does so not within the rubric of formal coordinative mechanisms, but through this very process of mutual adaptation at the margins, in processes involving not only cooperation but also contest, when viewed from the standpoint of the individual organizations. Such activity is recognizable as coordination only from the level of the interorganizational field ». Warren, Rose et Bergunder (1974, p. 76) : « Thus, a type of coordination often overlooked occurs in many of the contests over domain that take place [...] The issue regarding coordination, then, is not so much one of structural mechanisms versus chaos, but of coordination taking place in both structured and ad hoc modes, with ad hoc modes including not only cooperation but also contest. The common complaint for “more coordination” is thus misconceived. The real issue would seem to be: Which type of coordinative activity yields optimal outcomes in which kinds of situation; and-optimal for whom ».

¹² Chisholm (1989, p. 11) : « This shadowy, elusive mechanisms is a system of informal channels, behavioral norms, and agreements. These informal organizational features develop on the basis of need. They derive from the everyday processes of mutual adjustment that are exhibited by large-scale systems, public and private. Informal channels of communication, informal bargains and agreements, and norms of reciprocity all contribute directly and indirectly to processes of coordination. They also form the foundation for formal schemes of coordination, especially by promoting consensus in situations initially characterized by conflict and dissension ».

Ven, 1992; Snow, Miles, & Coleman, 1992). This type of governance has been observed in such industries as semiconductors (Saxenian, 1990), biotechnology (Barley, Freeman, & Hybels, 1992), film (Faulkner & Anderson, 1987), music (Peterson & Berger, 1971), financial services (Eccles & Crane, 1988; Podolny, 1993, 1994), fashion (Uzzi, 1996, 1997), and Italian textiles (Lazerson, 1995; Mariotti & Cainarca, 1986) ».

Mon étude de l'organisation du secteur des sans-abri présente un système de résolution de problèmes qui émerge des actions et des interactions des intervenants et des organisations, et qui n'est pas le résultat d'une ingénierie par des experts inspirés par le paradigme de l' « organisation machine » (Mintzberg, 1989; Morgan, 2006) et voyant le « réseau intégré » comme un moyen de réaliser la réduction des duplications et de la fragmentation, la rationalisation des rôles et des fonctions, la cohérence et l'efficacité (à la façon de Fleury, 2002, et de Fleury et Ouadahi, 2002, par exemple)¹³. Mon étude cherche à mettre en valeur l'idée que des mécanismes de gouvernance et de coordination relativement invisibles ou sous-estimés peuvent contribuer de façon substantielle à la capacité d'un système organisationnel à composer avec des problèmes sociosanitaires difficiles et complexes.

¹³ On pourrait citer, entre autres, Alter et Hage (1993, p. 77) à l'encontre d'une telle conception des réseaux : « *We believe, however, that networks are, in a normative sense, both non-hierarchical and self-regulating, and we hypothesize that poor performance results when structures are created that do not accommodate these inherent characteristics* ».

Chapitre 2

Une enquête sur le système d'aide aux sans-abri à Montréal

2.0 Notre recherche de terrain

Notre équipe de recherche a voulu mettre en lumière l'organisation des services aux itinérants à Montréal en questionnant les personnes qui produisent ces services sur leur travail et sur leurs rapports avec d'autres organisations. Entre mars 2003 et mars 2004 nous nous sommes entretenus avec 27 personnes travaillant dans dix organisations, dont trois du secteur public et sept organismes dit communautaires. Dans chacune de ces organisations nous avons interviewé des intervenants et un gestionnaire. Les entretiens ont duré en moyenne une heure et ont été enregistrés puis transcrits. Nous avons sélectionné les personnes et les organisations de notre échantillon selon la logique de la chaîne de référence : nous demandions à nos interlocuteurs de nous dire avec qui ils faisaient affaire et qui ils nous recommandaient de rencontrer. Nous avons démarré la chaîne avec deux personnes très actives dans le secteur. Deux des organisations fréquemment évoquées par nos informateurs ont par ailleurs refusé de participer à la recherche. Voici la liste des organisations où nous avons réalisé des entretiens :

Tableau 1. Les organisations participant à la recherche

Organisations
<i>Secteur public</i>
Centre Dollard-Cormier
Équipe Itinérance (CLSC- Les Faubourgs)

Hôpital Saint-Luc
<i>Secteur communautaire</i>
Accueil Bonneau
L'Anonyme
Auberge Madeleine
Dans La Rue
Maison du Père
RAPSIM (Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal)
Refuge des Jeunes

2.1 Le réseau des relations interorganisationnelles

Nous avons demandé à nos informateurs de décrire leur travail et les interactions qu'ils entretiennent dans leur travail. Nous leur avons demandé de nous dire à qui ils avaient affaire dans leur travail, avec quelles personnes et quelles organisations ils étaient en contact dans l'accomplissement de leurs tâches. Le schéma 1 synthétise les réponses à ces questions. Il présente une image qui sous-estime le nombre d'acteurs et leurs relations dans le secteur car nous n'avons fait des entretiens que dans 10 organisations et nous avons fait appel à la mémoire des personnes interviewées. Il est fort probable que ces personnes aient oublié de nous mentionner certains de leurs contacts¹⁴. Malgré tout, le schéma présente plus de 73 organisations et 125

¹⁴ Degenne et Forsé (1994, p. 26) : « L'enquêteur cherche par exemple à savoir quelles sont toutes les personnes avec lesquelles l'enquêté a été en contact pendant une période donnée. Il est difficile de poser la question directement. Les nombreuses expériences faites dans ce domaine ont montré que les personnes interrogées oublient beaucoup de ces contacts et que ces oublis ne se font pas au hasard. On se souvient mieux des personnes que l'on voit souvent ou des contacts qui ont correspondu à un enjeu important ». Pour notre part, nous ne nous sommes pas contentés de demander à nos informateurs avec qui ils avaient affaire dans leur travail. Nous leur avons également demandé de décrire leur travail et les interactions qu'ils entretiennent dans leur travail. De cette façon, nous avons récupéré un peu plus de contacts. Malgré tout, notre méthode sous-estime probablement le nombre de contacts. De plus, comme

connexions. Le schéma 1 nous révèle donc l'existence d'un système multiorganisationnel complexe comportant un grand nombre de relations entre les organisations. Il s'agit maintenant de comprendre la nature de ce système et ses capacités organisationnelles.

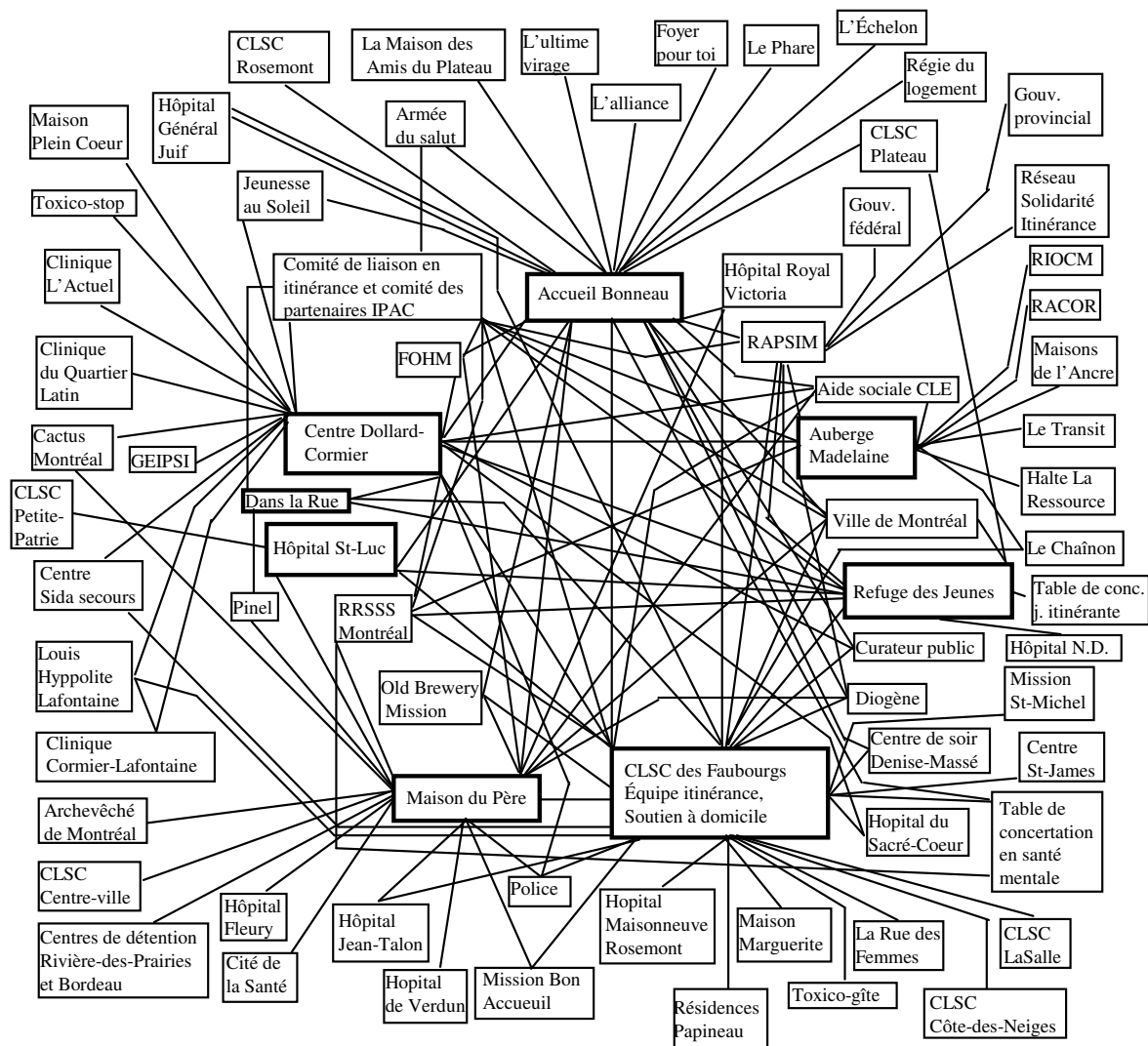


Schéma 1. Relations et contacts dans l'accomplissement du travail en 2003-2004 dans l'aide aux sans-abri à Montréal¹⁵

nous n'avons fait des entretiens que dans 10 organisations, nous n'avons pas les contacts complets, dans le secteur, des 63 autres organisations.

¹⁵ Définitions des acronymes utilisés : Centre local d'emploi (CLE), services d'aide sociale et d'Emploi-Québec; Fédération des O.S.B.L. d'habitation de Montréal (FOHM); Le Groupe d'Entraide à l'Intention des Personnes Séropositives, Itinérantes et toxicomanes (GEIPSI); Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal

2.2 La méthode d'analyse

J'ai cherché dans les 812 pages (220 000 mots) de la transcription des entretiens tous les passages 1) où il était question des relations avec d'autres personnes ou d'autres organisations; 2) qui nous renseignaient sur la nature des interactions en jeu; 3) qui nous fournissaient des indications sur la nature et les caractéristiques du travail accompli, des problèmes à résoudre et des méthodes employées; 4) qui mettaient en lumière les formes d'organisation collective à l'œuvre; 5) qui nous révélaient comment le secteur s'est constitué au fil des ans et des décennies. Dans le présent rapport, je présente un échantillon d'extraits d'entretiens qui montrent la pertinence et l'importance du cadre d'interprétation que je propose pour comprendre la nature et le fonctionnement du système d'aide aux sans-abri à Montréal. Les chapitres suivants présentent en alternance les éléments de ce cadre conceptuel et les extraits d'entretien qu'ils éclairent.

(RRSSS); Regroupement intersectoriel des organismes communautaires de Montréal (RIOCM); Réseau alternatif et communautaire des organismes en santé mentale du Montréal métropolitain (RACOR); Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes (RAPSIM)

Chapitre 3

L'analyse des capacités organisationnelles du système d'aide aux sans-abri

3.0 Introduction

J'analyse l'organisation des services aux sans-abri en tant que système de résolution de problèmes sociosanitaires. Je m'inspire de l'analyse que fait Hasenfeld (1983) des caractéristiques et du fonctionnement des organisations de services humains, en mettant toutefois l'accent sur les capacités des systèmes multiorganisationnels de services humains. Cette perspective ancrée dans la théorie de l'organisation nous permet de prendre un recul bénéfique par rapport à la quête symbolique de coordination et à l'organisation machine qui caractérisent les écrits sur l'intégration des services. Elle nous permet de mettre en valeur certaines des qualités sous-estimées d'un système multiorganisationnel comme celui qu'illustre le schéma 1. Elle nous aide à comprendre sa capacité à accomplir du travail et à résoudre des problèmes propres aux services humains.

3.1 Les mécanismes organisationnels

Mon analyse met en correspondance des mécanismes organisationnels et le type de travail et de problèmes avec lesquels ils permettent de composer. Les mécanismes organisationnels sont très variés et s'étendent de la règle formelle à la négociation en passant par l'autorité et la « communauté » (Grandori, 2001). Les systèmes organisationnels sont toujours composés d'une combinaison de plusieurs mécanismes plus ou moins élémentaires ou composites. Chaque

mécanisme contribue à la capacité du système organisationnel dans certains contextes, mais lui impose un coût et des contraintes en retour. Je présente ici une petite liste non exhaustive de ces mécanismes.

Tableau 2. Liste de mécanismes organisationnels

1. Les règles formelles	Constitutions, conventions, procédures, contrats, plans.
2. Les normes et les valeurs sociales	Valeurs et principes fondamentaux, codes de conduite et pratiques coutumières spécialisées
3. Les mécanismes de tampon	Stockage ou file d'attente ¹⁶ .
4. La fragmentation ou « modularisation »	Décomposition du système organisationnel en unités organisationnelles quasi indépendantes
5. La redondance	Duplication et chevauchement
6. L'adaptation unilatérale	Sans négociation ou entente
7. L'autorité	Plus ou moins résiduelle.
8. Le mécanisme de prix	Avec boucles de rétroaction négative.
9. L'échange économique	Échange de valeurs quantifiées.
10. L'échange social	Échange de valeurs non quantifiées.
11. Le droit de propriété	
12. La compétition	Droit de retrait, rivalité et redondance.
13. Le vote	Avec différentes règles de procédures et de décision
14. La négociation, le marchandage et la compensation	
15. La réputation	
16. La discussion, l'argumentation et la persuasion	
17. Le débat contradictoire	Confrontation de points de vue à base d'argumentation et de persuasion

¹⁶ Le stockage et la file d'attente permettent un certain découplage des systèmes organisationnels et diminuent la nécessité d'encadrer les interactions par des plans détaillés (Thompson, 1967). Un couplage fort amène des interdépendances séquentielles fortes et la répercussion sur l'ensemble du système des perturbations affectant l'une des parties. Les mécanismes de tampons absorbent les fluctuations dans les flux de travail.

Tableau 3. Liste de mécanismes organisationnels complexes

Mécanismes complexes ou composites	
1. Les hiérarchies	Autorité, unité de commandement, unité de direction
2. Les marchés	Compétition, échange économique ou social, avec ou sans mécanisme de prix
3. L'arbitrage par une tierce partie	Débat contradictoire, argumentation et persuasion
4. La propriété ou la responsabilité partagée	
5. Le rôle d'intégration de deux spécialités	
6. L'assemblée collégiale	Instance fondée sur l'égalité formelle des pairs
7. L'assemblée représentative	Instance fondée sur la représentation des parties prenantes à une affaire.
8. Le réseau de communication spontané	
9. L'équipe	Plus ou moins collégiale, plus ou moins volontaire
10. La communauté (de pratique, occupationnelle, sectorielle, épistémique, civique, et autres)	À base de normes sociales (réciprocité, équité, etc.), d'échanges sociaux et de réputation.

La théorie de l'organisation traite habituellement ces mécanismes sous la forme de systèmes distincts (organiques – mécaniques, par exemple) ou d'un continuum entre deux pôles (Litwak, 1978) ou de configurations organisationnelles (Mintzberg, 1979, 1989)¹⁷.

3.2 Le travail à faire et les problèmes à résoudre

Les mécanismes organisationnels gouvernent le travail, l'interprétation, la prise de décision et la résolution de problèmes¹⁸. Combinés de multiples façons, les mécanismes organisationnels confèrent des capacités bien particulières et un caractère unique à chaque système organisationnel. Ces capacités doivent être adaptées aux caractéristiques du travail à faire et des problèmes à résoudre. Ces caractéristiques concernent la complexité et l'ambiguïté de nos

¹⁷ Pour une exception, voir Grandori (2001).

¹⁸ Weick et McDaniel (1989, p. 330-331) mettent en valeur le travail d'interprétation et le rôle des mécanismes organisationnels dans ce travail : « [...] *we identify interpretation and decision making as the basic purposes of organizing [...] There are two critical tasks for all organizations. Organizations help people interpret their worlds and, given that interpretation, to decide what to do* ».

connaissances, de nos valeurs, de nos objectifs et de nos intérêts. Les différentes combinaisons possibles de mécanismes permettent de bâtir des capacités distinctes plus ou moins appropriées selon le niveau de complexité, de consensus ou de conflits, d'incertitude, de nouveauté, d'ambiguïté et de variabilité dans le travail à réaliser, l'interprétation à donner aux événements, les décisions à prendre et les problèmes à résoudre. De manière générale, lorsqu'il y a incertitude, flou et ambiguïté dans les buts visés, dans les « technologies » utilisées, et dans les résultats obtenus, les mécanismes organisationnels « classiques » de l'autorité hiérarchique, des règles formelles et de la planification sont peu efficaces.

La théorie de l'organisation nous suggère que l'organisation machine formalisée, hiérarchisée et planifiée est relativement mal outillée pour faire face aux problèmes changeants (Burns et Stalker, 1994), variables, peu connus et difficiles à analyser (Perrow, 1967, 1970), maqués par l'incertitude (Thompson, 1967; Donaldson, 2001), non uniformes (Litwak, 1978), flous, complexes, faiblement structurés (Simon, 1973), ambigus (Cohen et March, 1986; March, 1988) et « pernicious » (Rittel et Webber, 1973) comme ceux qui caractérisent le phénomène des sans-abri, les problèmes sociosanitaires, et plus généralement les services humains. Chisholm (1989, p. 10) rappelle ce point : « *Central coordinating schemes do work effectively under conditions where the task environment is known and unchanging, where it can be treated as a closed system. In such a situation, coordination can be programmed, but the tendency has been (and continues to be) to apply such coordinating schemes to situations marked instead by variability and conflict* ». Pour composer avec ce type de tâches et de problèmes, la théorie de l'organisation nous oriente plutôt vers des modèles « organiques » fondés sur l'ajustement mutuel, les processus ouverts de résolution de problème et les relations peu formalisées¹⁹. Hasenfeld (1983, p. 10) :

¹⁹ Une série de travaux classiques en théorie de l'organisation a défendu des variantes de cette idée : Burns et Stalker (1961) et Perrow (1970), par exemple. Burns et Stalker (1994, p. 5) : « *There seems to be two divergent systems of management practice. [...] One system, to which we gave the name 'mechanistic', appeared to be appropriate to an enterprise operating under relatively stable conditions. The other, 'organic', appeared to be required for conditions of change* ». Perrow (1970, p. 80) : « *In the nonroutine type of firm – characterized by unanalyzable search procedures and the need to deal with many exceptions [...] coordination is through feedback (mutual adjustment) rather than through advance planning (programmed) [...] job descriptions may be such that it is difficult to distinguish the supervisory level from the technical level. Both groups are free to define situations as best they can. Therefore, both have considerable power with respect to such matters as resources and organizational strategies. This model resembles what others have called the organic as opposed to the mechanistic structure, or the professional or collegial as opposed to the bureaucratic structure* ». Perrow (1970, p. 90) : « [...] *the degree of bureaucratization does vary among organizations. Some organizations are willing to pay the prices of high unit costs and to forego some of the economies of specialization and standardization. They do so because so little is*

« [...] because the service technologies tend to be indeterminate and the organizational goals ambiguous, the capacity of the organization to coordinate the work of its various units is limited. It is for this reason that human service organizations are often described as “loosely coupled” systems (Weick, 1976) ».

Le système organisationnel des services aux sans-abri compose avec un niveau élevé de complexité des connaissances, des valeurs, des fins et des intérêts en jeu. Comme dans les services humains, sociaux et médicaux en général, les fins et les moyens y sont multiples, problématiques et ambigus (Hasenfeld et English 1974; Hasenfeld, 1983). Ils sont également un enjeu de société touchant des conceptions et des intérêts plus ou moins divergents. Ils font l'objet de conflits de jugements et d'intérêts dans la population et chez les experts. Pour que le système des services aux sans-abri puisse accomplir son travail, il doit être organisé de façon à pouvoir composer avec ces caractéristiques, que je vais maintenant examiner un peu plus en détail, d'abord sous l'angle de la complexité « de calcul » ou « computationnelle », puis sous l'angle de la complexité épistémique et axiologique (je définirai ces termes un peu ésotériques en cours de route).

known about designing, producing, and distributing the product that they have no choice; or because the environment is highly unstable; or because there is a demand for customized, high-quality goods. These organizations are less structured –or less bureaucratic – because they lack the characteristics that would make bureaucratization efficient ». Ces idées sont présentées et analysées dans les ouvrages de synthèse comme ceux de Donaldson (2001) et de Scott (2003). Donaldson (2001, p. 35 et 59) : « *The organic theory states that the mechanistic (centralized, formalized) structure fits situations of low task uncertainty, whereas the organic structure (decentralized, unformalized) fits situations of high task uncertainty [...] The link between task uncertainty and organic structure is well established ».* Scott (2003, p. 231-232) : « [...] it is possible to identify three general underlying dimensions that [...] isolate the most critical variables needed to predict structural features of organizations. These three dimensions are complexity or diversity, uncertainty or unpredictability, and interdependence. We discuss each briefly. Complexity or diversity. This dimension refers to the number of different items or elements that must be dealt with simultaneously by the performer [...] Uncertainty or unpredictability. This dimension refers to the variability of the items or elements upon which work is performed or to the extent to which it is possible to predict their behavior in advance [...] Interdependence. This dimension refers to the extent to which the items or elements upon which work is performed or the work processes themselves are interrelated so that changes in the state of one element affect the state of the others ». Scott (2003, p. 261) : « *In general, we expect technical complexity to be associated with structural complexity and or performer complexity (professionalization); technical uncertainty, with lower formalization and decentralization of decision making; and interdependence, with higher levels of coordination ».* Voir également les synthèses de Morgan (2006) et de Mintzberg (1989).

Chapitre 4

La complexité computationnelle de l'aide aux sans-abri

4.0 La variété et le nombre d'éléments à prendre en compte

Un premier élément de complexité résulte du nombre d'éléments à prendre en compte, de leur variété, de leur variabilité, de leur dispersion et de leur connectivité (ou interdépendance). Je m'inspirerai de Grandori (2001a, p. 30) et qualifierai de « computationnelle » cette forme de complexité : « *Problems obviously can be more or less complex. As they grow larger – including many elements and relations among them – the knowledge required for solving them becomes “computationally complex,” as in the prototypical example of the game of chess* ». L'un de nos informateurs d'un établissement public nous décrit un volet de cette complexité computationnelle, la variété des difficultés des personnes qu'il aide :

Extrait 1 PUBLIC (INFORMATEUR 1)

La clientèle qu'on reçoit ici, c'est une clientèle qui est double ou triple problématiques en termes de santé mentale, toxicomanie beaucoup beaucoup, problème de santé physique, sida, toutes les hépatites, puis judiciairisée souvent souvent parce que petits recels, vols à l'étalage ou tout simplement prostitution pour les femmes et quelques hommes, pas beaucoup.

Un informateur travaillant dans un autre établissement nous explique quelques-uns des problèmes de santé des personnes qu'il aide :

Extrait 2 PUBLIC (INFORMATEUR 7)

Il y a des patients qui viennent avec de gros problèmes physiques. On a beaucoup de diabète, on a beaucoup d'hépatites, on a du sida, on a des ulcères aux pieds, on a des cellulites, on a toutes sortes de choses, des migraines épouvantables. On a eu des cancers, il y a des gens qui sont décédés effectivement, on les a dirigés vers St-Luc. Il y en a plusieurs qui sont décédés à St-Luc aussi

Ce même informateur nous présente un autre volet de cette complexité, la variété de l'appartenance culturelle des personnes :

Extrait 3 PUBLIC (INFORMATEUR 7)

On commence à avoir des ethnies aussi. J'en ai de Somalie, j'en ai de différents pays d'Afrique, des gens qu'on découvre qui avaient probablement dans leur pays, un potentiel déjà. J'ai un Somalien qui a été torturé beaucoup alors naturellement, il y a des répercussions de tout ça. // On a des marins russes.

La variété dans l'âge des personnes complexifie également l'aide qu'on peut leur apporter :

Extrait 4 PUBLIC (INFORMATEUR 7)

20-25 ans, ça va, mais 14-20 ans, il faut que tu aies beaucoup travaillé là-dedans. Quand t'es avec, surtout une population adulte, de retomber avec une population d'ados, c'est, il y a quand même une petite touche, il y a quand même quelque chose de particulier.

Un troisième informateur du secteur public en vient à conclure de cette variété qu'il est difficile de saisir la réalité très variable des personnes à l'aide de formulaires, un outil important dans la programmation bureaucratique des services :

Extrait 5 PUBLIC (INFORMATEUR 2)

Il n'y a pas de formulaires assez souples pour rendre compte de la réalité de ces gens-là, il n'y en a pas. Il y a trop de variantes.

Les itinérants ne constituent pas un groupe homogène auquel il serait possible d'apporter une réponse universelle. À la diversité des problèmes qu'ils peuvent vivre (troubles mentaux, toxicomanie, santé physique, alcoolisme, prostitution, accès au logement) doit répondre une action et une offre de services elle aussi diversifiée et adaptée.

Les mécanismes organisationnels doivent permettre de composer avec cette complexité « computationnelle » sans qu'aucun individu ou ensemble d'individus n'ait à rassembler, à connaître et à analyser tous les éléments et tous leurs liens. Ces mécanismes doivent permettre de surmonter les limites cognitives des individus (Hayek, 1944; 1948; Bendor, 1985; Lindblom et

Woodhouse, 1993; March et Simon, 1993; Simon, 1996)²⁰. Ils doivent permettre aux systèmes organisationnels d'être plus intelligents en « additionnant » et en « multipliant » les intelligences individuelles.

Les mécanismes organisationnels exploitent entre autres le fait que tout n'est pas fortement relié à tout et qu'on peut souvent diviser ou décomposer les problèmes en sous-problèmes relativement indépendants les uns des autres²¹. Certains mécanismes organisationnels découpent ou décomposent les problèmes et limitent la complexité du travail à accomplir par chaque personne, chaque unité et chaque organisation²². Il est possible, par exemple, de décomposer en première approximation le phénomène des sans-abri en sous-problèmes par profil de population : les hommes, les femmes, les jeunes de moins de 25 ans; ou par type de « problème » : la

²⁰ Hayek (1944, p. 55) a été l'un des premiers à souligner la contrainte que constitue la complexité computationnelle et la nécessité d'adopter des mécanismes organisationnels aptes à composer (imparfaitement) avec cette contrainte : « *There would be no difficulty about efficient control or planning were conditions so simple that a single person or board could effectively survey all the relevant facts. It is only as the factors which have to be taken into account become so numerous that it is impossible to gain a synoptic view of them, that decentralisation becomes imperative. But once decentralisation is necessary, the problem of co-ordination arises, a co-ordination which leaves the separate agencies free to adjust their activities to the facts which only they can know and yet brings about a mutual adjustment of the respective plans. As decentralisation has become necessary because nobody can consciously balance all the considerations bearing on the decisions of so many individuals, the co-ordination can clearly not be effected by "conscious control," but only by arrangements which convey to each agent the information he must possess in order effectively to adjust his decisions to those of others* ». Hayek a décrit une difficulté majeure de l'action organisée, mais il a mis l'accent presque exclusivement sur le mécanisme de prix pour composer avec cette difficulté. Aussi important soit-il, ce mécanisme n'est qu'une forme particulière des mécanismes d'ajustement mutuel qui permettent de composer avec la complexité. À la même époque que Hayek, Polanyi (1951) faisait une analyse similaire en mettant en valeur les mécanismes d'ajustement mutuel non seulement dans les marchés, mais également dans les sciences et dans le droit. Lindblom (1965, 1977, 1990) a analysé pour sa part les mécanismes d'ajustement mutuel politico-administratifs des sociétés démocratiques et leur capacité à résoudre les problèmes de l'action organisée. Encore aujourd'hui, les vertus de l'ajustement mutuel en tant que principe d'intelligence collective sont à peine reconnues par la pensée courante, comme le souligne Lindblom (1990: 240) : « *As an institutional mechanism for good problem solving, for wise decisions, or for social "rationality," mutual adjustment remains under a cloud, while the merits of centralism seem intuitively obvious* ».

²¹ La « *empty-world hypothesis* » de Simon (1996, p. 209). Les systèmes sont en général quasi décomposables en sous-systèmes. L'interdépendance à l'intérieur des sous-systèmes est beaucoup plus grande que l'interdépendance entre sous-systèmes. Simon (1996, p. 209) : « *A generalization of the notion of near decomposability might be called the empty-world hypothesis – most things are only weakly connected with most other things; for a tolerable description of reality only a tiny fraction of all possible interactions needs to be taken into account* ». March et Simon (1993, p. 197) parlent pour leur part de systèmes faiblement couplés.

²² March et Simon (1993, p. 173) : « *In organizations where various aspects of the whole complex problem are being handled by different individuals and different groups of individuals, a fundamental technique for simplifying the problem is to factor it into a number of a nearly independent parts, so that each organizational unit handles one of these parts and can omit the others from its definition of the situation. This technique is also prominent in individual and small-group behavior. A large complex task is broken down onto a sequence of smaller tasks, the conjunction of which adds up to the accomplishment of the larger. The factorization of a large task into parts can be more elaborate for an organization than for an individual, but the underlying reason is the same: the definition of the situation at any one moment must be sufficiently simple to be encompassed by a human mind* ».

toxicomanie, la santé mentale, la pauvreté, la désaffiliation sociale, la marginalité sociale, la nuisance urbaine, la solidarité humanitaire, la visibilité politique ; ou encore par services : alimentation, vêtements, logement, soins de santé, désintoxication, supplément de revenu, réinsertion sociale, police, représentation publique et politique. Chaque sous-problème peut être traité de façon relativement indépendante, ce qui facilite le travail, permet la spécialisation et minimise le besoin de mécanismes organisationnels coûteux. Le système de l'aide aux sans-abri que représente le schéma 1 (chapitre 2) illustre une décomposition organisationnelle, avec plus de 73 organisations distinctes²³. La question n'est pas de savoir s'il faut décomposer ou non les problèmes complexes, mais bien de savoir comment et jusqu'à quel niveau les décomposer et à l'aide de quels mécanismes organisationnels. La capacité des mécanismes d'ajustement mutuel à réaliser cette division du travail dans les systèmes multiorganisationnels est trop souvent sous-estimée voire ignorée. On conçoit trop fréquemment cette division du travail à l'aune du modèle « rationnel » de l'organisation machine « intégrée », hiérarchisée, formalisée, planifiée et « optimisée ». Dans mon analyse, je tenterai de montrer la nécessité des mécanismes d'ajustement mutuel dans la division du travail et dans la prise en compte des interdépendances.

4.1 Les interdépendances

La complexité des problèmes résulte non seulement de la variété des éléments à prendre en compte mais également des relations entre ces éléments, de leur interdépendance. Dans l'extrait suivant, un informateur du secteur « communautaire » exprime la nécessité, et la difficulté, de combiner les efforts de plusieurs personnes et services pour aider les sans-abri.

Extrait 6 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 15)

Dans le plan de services du client, on ne peut pas tout seul être efficace, c'est impossible. Il faut vraiment vraiment arrêter de penser qu'on intervient pour un client puis qu'on lui offre tous les services. Il faut être plusieurs intervenants et chacun, faire

²³ Roy et al. (2006, p. 41) décrivent ainsi le secteur de l'aide aux sans-abri à Montréal : « Sur le territoire de Montréal, des ressources à mandat universel, des ressources spécialisées dans une problématique particulière (pauvreté, logement, sécurité alimentaire, santé mentale, toxicomanie, violence conjugale, citoyenneté, santé, etc.) ou encore, des ressources qui ciblent des clientèles spécifiques (jeunes, femmes, etc.). Leur organisation, leur fonctionnement, la composition des équipes (professionnels, bénévoles, pairs, ex-itinérants, personnels qualifiés, employés stables ou engagés en vertu des programmes spécifiques, etc.) ainsi que leurs mandats et leurs philosophies sont très variés ».

notre part, mais communiquer ensemble, c'est le plus gros problème // Ce n'est pas parce que les gens ne veulent pas, c'est le manque de temps.

Un informateur du secteur public exprime lui aussi la difficulté pour un intervenant de pouvoir composer avec l'ensemble des « problèmes » de la « clientèle » :

Extrait 7 PUBLIC (INFORMATEUR 3)

Je ne travaille pas beaucoup toute seule parce que je trouve, je trouve ça bien difficile de travailler toute seule avec la clientèle. Il y a beaucoup de problèmes puis on ne peut pas tout prendre les problèmes, les porter, je n'ai pas cette prétention-là, que je peux les aider moi toute seule. Mon rôle c'est vraiment plus, j'essaie beaucoup d'encercler le client avec une équipe.

Pour prendre un exemple, les problèmes de santé mentale et de toxicomanie sont en général assez indépendants pour être traités par des unités organisationnelles indépendantes. Toutefois, comme nous le rappelle un informateur dans l'extrait suivant, lorsqu'ils sont présents tous les deux, on peut difficilement traiter l'un en ignorant l'autre²⁴.

Extrait 8 PUBLIC (INFORMATEUR 1)

Avant, on avait un grand problème, c'était « vas régler ton problème de santé mentale, puis on va te prendre en toxico », puis en santé mentale « vas d'abord régler ton problème de toxico, ensuite on va te prendre en santé mentale ». C'était toujours l'œuf ou la poule. Pour une première fois, on s'est dit, on va travailler ensemble. La psychiatrie est sortie de sa grande institution puis elle a dit: « ok, on va travailler toxico ». C'est [nom de l'établissement]. C'est génial, c'est une belle initiative, ça fonctionne bien. C'est une clinique de troisième ligne dont nous supportons l'équipe comme intervenant. // C'est sûr que c'est à l'intérieur un peu de notre culture mais, en même temps, c'est une première parce que moi, quand j'ai commencé à travailler en 86, c'était ça le problème, c'était la santé mentale. On n'avait pas accès à des psychiatres. On n'avait pas accès à la psychiatrie, à la santé mentale. Tu ne peux pas découper l'itinérant qui a des problèmes de santé mentale en deux.

L'extrait précédent évoque une solution développée pour composer avec ce type d'interdépendance, soit une clinique de troisième ligne soutenue par deux établissements et

²⁴ Groleau (1999, p. 36) rapporte également la difficulté que pose cette interdépendance : « L'intervention de type *case management* perçoit ses limites de manière plus frappante lorsqu'il s'agit de faire face aux personnes itinérantes atteintes à la fois de problèmes graves et persistants de santé mentale et de problèmes de toxicomanie. Dans ce cas particulier, les patients sont souvent exclus des deux services, leur profil ne répondant à la mission d'aucun des organismes [...] les personnes intervenant auprès des itinérants à problématiques multiples connaissent bien des difficultés, les services de psychiatrie et de toxicomanie étant des univers clos ».

combinant le traitement des deux sous-problèmes. La solution ne consiste pas à réunir sous une même autorité, dans une même hiérarchie et dans un même plan, l'ensemble des soins de santé mentale et des traitements de la toxicomanie, ni même de fusionner deux établissements, ce qui augmenterait de façon considérable et arbitraire le niveau d'interdépendance dans le système organisationnel. Il s'agit d'augmenter la densité des mécanismes organisationnels uniquement pour les cas qui l'exigent.

4.2 La prise en compte organisationnelle des interdépendances

Il faut prendre en compte ces interdépendances qui augmentent le niveau de complexité des problèmes, mais jusqu'à quel point et à l'aide de quels mécanismes organisationnels ? L'une des caractéristiques fondamentales d'un système organisationnel est la façon par laquelle il décompose les problèmes complexes tout en prenant en compte certaines interdépendances entre les sous-problèmes²⁵. Cette prise en compte n'est pas gratuite, elle impose nécessairement des coûts. Elle est donc sujette à un arbitrage entre les bénéfices qu'elle apporte et les coûts et inconvénients qu'elle génère. Plus encore, comme le souligne Chisholm (1989, p. 44), il y a toujours un risque important de sur-coordonner et d'augmenter inutilement le niveau d'interdépendance dans un système organisationnel : « *A prime danger of designs not founded on such knowledge [des interdépendances naturelles dans la tâche et les sous-problèmes] is that a formal coordinating structure so developed may itself intensify existing problems of coordination : new problems of coordination may themselves be artifacts of organizational reform* ». Pour la grande majorité des problèmes et des clientèles, il n'est probablement pas approprié, pour cette raison, de tenter d'augmenter le niveau d'intégration de l'ensemble du système de soins de santé et de services sociaux comme on le fait au Québec (Morris et Lescohier 1978; Dupuis, Farinas et Demers, 2004). De plus, les problèmes de coordination actuels, si problèmes il y a, pourraient très bien résulter des réformes structurelles passées qui ont augmenté le niveau d'interdépendance et de rigidité dans le système. Le modèle de l'organisation

²⁵ Mintzberg (1979, p. 2) : « *Every organized human activity-from the making of pots to the placing of a man on the moon-gives rise to two fundamental and opposing requirements: the division of labor into various tasks to be performed and the coordination of these tasks to accomplish the activity. The structure of an organization can be defined simply as the total sum of the ways in which it divides its labor into distinct tasks and then achieves coordination among them* ». Grandori (2001, p. 4) : « *in very general terms, the organization of a system is a selection of modes of partitioning the system and of modes of linking the parts* ».

bureaucratique et mécaniste provoque régulièrement des cercles vicieux qui font en sorte que les « solutions » causent toujours plus de problèmes, qu'on tente ensuite de résoudre par les mêmes « solutions ». On centralise, on hiérarchise et l'on formalise pour coordonner, ce qui crée encore plus de problèmes de coordination, ce qui pousse encore plus vers la centralisation, la hiérarchisation et la formalisation. On a l'impression que c'est ce cercle vicieux qu'entretiennent les réformes structurelles successives dans le secteur de la santé et des services sociaux²⁶.

La présomption qui fonde l'organisation machine et les réformes structurelles, c'est que l'ensemble des services sociaux et des soins de santé offerts sur un territoire doivent être « intégrés » en un système organisationnel unifié par l'autorité, la hiérarchie et les règles formelles. Cette présomption peut-être sérieusement questionnée comme notre équipe le fait (Demers, Dupuis et Poirier, 2002; Dupuis, Farinas et Demers, 2004). Litwak (1961, p. 179) a été l'un des premiers à questionner la pertinence universelle prêtée au modèle classique de l'organisation bureaucratique : « [...] *where the organizations deal with nonuniform events, a model of bureaucracy may be more efficient which differs in degree from Weber's in at least six characteristics: horizontal patterns of authority, minimal specialization, mixture of decisions on policy and on administration, little a priori limitation of duty and privileges to a given office, personal rather than impersonal relations, and a minimum of general rules* ». Il serait probablement plus prudent d'avoir en tête une règle du type de celle que propose Chisholm (1989, p. 63) : « *use the minimum mechanisms necessary to achieve a satisfactory level of coordination* » et des préceptes comme ceux que propose Grandori (2001, p. 406) : « *not introducing explicit coordination mechanisms if tacit coordination is sufficient; not setting up figures of authority if this does not bring specific advantages in costs of decision and control; not setting up groups if there is no demand for problem-solving based on diffused knowledge* ».

Dans les systèmes d'ajustement mutuel, la coordination est assurée par tous les acteurs dans le cours même du travail. En conséquence, plus il y a d'acteurs dans un secteur d'activités, mieux les divers éléments et leurs relations seront pris en compte, meilleure sera la coordination. Il s'agit d'une conclusion contraire au sens commun administratif que Lindblom (1965, p. 157) a formulée de la façon suivante :

²⁶ Sur les cercles vicieux bureaucratiques, voir entre autres March et Simon (1993) chapitre 3.

« Because of the necessity for a division of labor and for other reasons, where decision making is dispersed over a large group of decision makers – and in complex problem solving it always is – their very numbers afford them the possibility of coordination. And if they represent different interests and look at problems differently, then the possibilities are even greater. If numbers sometimes create a problem of coordination, it is only traditional bias that causes us to overlook the contribution numbers can make to its solution. A multiplicity of energies, interests, and intelligences can itself be exploited to achieve coordination ».

La théorie de l'organisation nous suggère que les mécanismes organisationnels doivent être adaptés aux types de problèmes rencontrés sinon ils ne contribuent pas très bien ou pas du tout à composer avec eux, et peuvent même créer toute une série de nouveaux problèmes, comme le rappelle Chisholm (1989, p. 44) : *« The organizational structure may also be so poorly adapted to the specific problems of coordination it is intended to address that it is incapable of solving them while simultaneously creating additional problems »*²⁷. Il faut donc tempérer la tendance à formaliser et à hiérarchiser, les règles formelles et la hiérarchie n'étant pas des solutions adéquates pour tous les problèmes. Le système organisationnel de l'aide aux sans-abri à Montréal nous fournit des exemples de mécanismes organisationnels qui ne relèvent pas de l'autorité, de la hiérarchie et des règles formelles, et qui permettent de composer avec des interdépendances entre sous-problèmes. Ce sont ces mécanismes organisationnels qui sont à l'œuvre entre autres dans les relations interorganisationnelles du secteur de l'aide aux sans-abri à Montréal qu'illustre le schéma 1 (chapitre 2).

Si on examine un peu plus attentivement ce schéma des relations interorganisationnelles, on constate que le secteur de l'aide aux sans-abri est animé entre autres par des dizaines d'organisations privées sans but lucratif dites « communautaires » et par certains établissements publics qui se divisent le travail et les problèmes. Des interdépendances sont prises en compte même si aucune unité administrative n'est aux commandes de ce système hybride public – « communautaire ». L'organisation étatique qui a, au moment de l'étude, une mission de

²⁷ Grandori (2001a, p. 416) nous rappelle que toute solution est imparfaite et coûteuse : *« All forms of organization are imperfect and costly. Some are better suited to solving certain problems and generating certain results, but are weaker in other respects, for which different solutions work better ».*

coordination interorganisationnelle, l'ancienne régie régionale des soins de santé et des services sociaux (RRSSS), joue un rôle de facilitateur de la coordination des organisations du secteur (en animant un comité sectoriel, par exemple) plutôt qu'un rôle de concepteur et de coordonnateur central (fondé sur la hiérarchie, l'autorité et les règles formelles) se substituant au travail de coordination réalisé par ces organisations elles-mêmes. Le schéma des relations interorganisationnelles reflète le fait qu'un aspect important du travail des organisations étudiées consiste à prendre en compte les autres organisations et leurs actions, à les utiliser et à les mobiliser au service des sans-abri ou à compenser pour ce qu'elles font ou ne font pas. La prise en compte des interdépendances se fait dans un contexte multiorganisationnel non hiérarchique et relativement peu formalisé. J'utilise la définition de Scott (2003, p. 20) pour distinguer les structures organisationnelles formelles (ou formalisées) des structures non formelles (peu ou pas formalisées) :

« A formal social structure is one in which the social positions and the relationships among them have been explicitly specified and are defined independently of the personal characteristics and relations of the participants occupying these positions. By contrast, in an informal social structure, it is impossible to distinguish between the characteristics of the positions and the prescribed relations and the characteristics and personal relations of the participants. In an informal structure, when specific participants leave or enter the system, their roles and relationships develop and change as a function of their personal characteristics and the interpersonal relations they develop ».

La décomposition des problèmes et la prise en compte des interdépendances peuvent s'accomplir par ajustement mutuel dans un système de relations relativement peu formalisées. Dans la présente étude, je défends l'hypothèse que c'est ce qu'on peut observer dans le système multiorganisationnel de l'aide aux sans-abri à Montréal, et que s'il y a des améliorations à apporter, c'est de ce côté qu'il faudrait regarder en renforçant cet aspect, plutôt que vers une plus grande formalisation et vers une unification de la direction.

Les services aux sans-abri, tout comme les services sociosanitaires en général, constituent une tâche complexe dans le sens qu'elle comporte beaucoup de volets, de variabilité, d'éléments à

prendre en compte et d'interconnexions entre ces éléments. Le système d'aide aux sans-abri utilise une stratégie de décomposition ou de fragmentation des problèmes pour composer avec cette complexité. Cette décomposition et la prise en compte des interconnexions ou interdépendances sont réalisées à l'aide de mécanismes organisationnels peu formalisés d'ajustement mutuel ou unilatéral, d'échange sociaux et de normes sociales comme nous le verrons dans les chapitres 8, 9 et 10 en particulier. Ces mécanismes ont l'avantage d'être aptes à composer également avec l'autre forme de complexité qui caractérise les services sociaux sanitaires, et en particulier les services aux sans-abri, soit la complexité épistémique et axiologique, que je présente dans le chapitre suivant.

Chapitre 5

La complexité des connaissances et des valeurs dans l'aide aux sans-abri

5.0 Introduction

Le système organisationnel de l'aide aux sans-abri doit composer avec une autre forme de complexité et de difficulté. Depuis les années 50, on distingue les tâches et les problèmes bien connus et prévisibles des tâches mal comprises, changeantes et imprévisibles. On leur associe des mécanismes organisationnels distincts, fondés dans le premier cas sur la planification des responsabilités et des procédés et dans le second cas sur la recherche de solutions originales, la rétroaction et l'ajustement mutuel (March et Simon, 1993; Burns et Stalker 1994; Lawrence et Lorsch, 1967; Perrow, 1970; Mintzberg, 1979; Donaldson, 2001; Scott, 2003).

Il existe une « complexité » distincte de la complexité computationnelle, une complexité « épistémique » et « axiologique » associée à l'insuffisance, l'ambiguïté, l'incertitude, l'incohérence et la faillibilité de nos connaissances et de nos valeurs²⁸. Nos problèmes ne sont pas seulement nombreux et variés, ils sont aussi souvent difficilement définissables, analysables et compréhensibles. Ils peuvent avoir une multitude d'interprétations et de solutions plus ou moins insatisfaisantes, ou même prendre la forme de dilemmes insolubles. Je pense que l'aide aux sans-abri comporte ce type de difficulté.

²⁸ Axiologique : « Relatif aux valeurs », Petit Robert.

5.1 La complexité épistémique dans les services humains

Hasenfeld (1983, p. 9) décrit explicitement la complexité épistémique dans laquelle doivent fonctionner les organisations de services sociaux, médicaux et humains :

« human service organizations must operate with indeterminate technologies that do not provide complete knowledge about how to attain desired outcomes. The lack of a determinate technology that could inform staff what to do when and how to achieve appropriate outcomes results from three interrelated factors. (1) People represent extremely complex systems; their attributes are highly interrelated and yet vary from person to person. Hence, as “raw material” they are variable and unstable. (2) The knowledge about how people function and how to change them is partial and incomplete. (3) Many of the attributes human service organizations are asked to transform cannot be observed or measured. As a result, human service organizations must operate with service technologies that lack clarity, are riddled with unknown elements, and are unpredictable in their consequences »²⁹.

Extrait 9 PUBLIC (INFORMATEUR 7)

Être flexible dans l'approche, chaque personne, il n'y a pas de règles. Il n'y a pas de recette. Moi, je ne sais pas qui va s'asseoir là, je vais écouter puis je vais essayer avec ce qui va m'être apporté. Ça peut être une soupe aux boutons comme ça peut être une magnifique soupe aux légumes que je vais faire, ça dépend.

Dans leur article intitulé « The Prevention of Homelessness Revisited », Shinn, Baumohl et Hopper (2001, p. 96-97) décrivent quelques aspects de la complexité épistémique des « problèmes » et des « interventions » associés au phénomène des sans-abri :

« Alas, most unwanted phenomena are more like suicide than polio: they are ambiguously defined, multiply caused, questionably responsive to interventions, and difficult to assess.

²⁹ Voici la définition que donne Hasenfeld (1983, p. 111) de la technologie de service dans le contexte des organisations de services humains : « A human service technology can be defined as a set of institutionalized procedures aimed at changing the physical, psychological, social, or cultural attributes of people in order to transform them from a given status to a new prescribed status. The term “institutionalized” denotes that the procedures are legitimated and sanctioned by the organization. Accordingly, social casework, as an example of a human service technology, has been characterized as “an enabling process through which one individual (the caseworker) helps another (client) to take steps toward achieving some personal or social goals by utilizing the resources available to the client” (Taber and Taber, 1978, 137) ».

Moreover, most interventions are complex and difficult to standardize and may reshape the outcome of interest. (A “right to shelter” provision may cause some people living in crowded or deficient housing to present themselves at shelters, thus redefining their circumstances and the nature of what we call homelessness [...]) Note, too, that prevention involves predicting the future [...]) No one factor accurately predict [unwanted phenomena]. Rather, a number of factors have predictive power, with risk increasing as risk factors multiply or are “bundled.” Even so, the accuracy of prediction often is not particularly high. This result in poor targeting and consequent inefficiencies in prevention programs even when the interventions work as intended ».

Hasenfeld (1983, p. 110) constate le caractère problématique de la connaissance du fonctionnement humain qui affecte les organisations de services humains : « *No other variable so clearly distinguishes a human service organization (whose “raw materials” are human beings, not inanimate objects) from other bureaucracies as does the nature of its technology. Working on people to transform them from a given status to a prescribed new status requires a wide knowledge of human functioning and behavior, knowledge that is inherently complex, incomplete, ever-changing, and often contradictory and inconsistent* ». Toute analyse de la réalité humaine, médicale et sociale est difficile, partielle, partielle et souvent insuffisante pour la diriger ou l'améliorer (Lindblom, 1990). Roy *et al.* (2006, p. 156-160) soutiennent qu'il existe au moins trois cadres d'interprétation et d'intervention partiels voire partiels du phénomène des sans-abri, trois « lectures » plus ou moins complémentaires, divergentes voire parfois antagoniques : la « lecture sociale », la « lecture pénale » et la « lecture médicale ». Le système organisationnel doit composer avec cette complexité.

Toute connaissance est faillible et limitée, et tout système de valeurs est flou, partiellement indéterminé et incohérent. En conséquence, nos cadres d'interprétation et d'intervention sont naturellement partiels, fragmentés et défectueux, voire fallacieux et erronés (Wildavsky, 1987, p. 122) : « *The political equivalent of original sin is that men and the institutions they create are fallible if not fallacious and error-prone if not erroneous. They must be hedged with restraints, especially when they are sure they are right* ». Les analyses, les politiques, les plans et les décisions sont obligatoirement fragmentaires et défectueux, par nécessité logique, ce qui doit être pris en compte dans la façon dont nous organisons nos services et nos interventions.

La réalité sociale et humaine reste toujours en partie ambiguë et difficilement connaissable. On le constate dans les écrits sur les « causes » postulées du phénomène des sans-abri telles que les résume Main (1998, p. 42) dans son article « How to Think About Homelessness : Balancing Structural and Individual Causes » : « *Among particular causes advanced by structuralist researchers are : trends in unemployment and poverty, the housing market, the economy generally, and sometimes large-scale social policies. Researchers who emphasize individual factors point to rates of various disabilities among the homeless, including mental illness, alcoholism, substance abuse, and sometimes lack of certain “internal, cultural tools, that are deemed necessary for self-support in a modern society* ». Aucune de ces « causes » n’est simple, sans ambiguïté et facilement connaissable. Toute « intervention » sur des « causes » comme celles-là est toujours imparfaite et coûteuse, et produit des résultats difficiles à mesurer, plus ou moins indéterminés, imprévisibles voire incompréhensibles. Shinn, Baumol et Hopper (2001, p. 103) rappellent à ce propos la difficulté de mesurer l’effet des programmes visant la réduction du nombre de sans-abri : « *Because overall prevalence rates are very hard to measure accurately and are influenced by many factors unrelated to the operation of a particular program in a particular area, accurate measures of reductions in the prevalence of homelessness and unassailable attribution of observed changes to intervention programs are both unlikely* ». Berlin et McAllister (1992, p. 13-14) soutiennent pour leur part que notre ignorance a pour effet de rendre peu efficaces ou très coûteuses nos tentatives de prévention :

« Another way to reduce the number of homeless would be to identify people who are likely to become homeless and treat their problems. But too little is known about who is likely to become homeless and about the services likely to help people avoid that fate. Homelessness is a rare event. Even if all homeless are from the “extremely poor,” only one person in 20 is homeless at any one time. Any prevention effort aimed randomly at this impecunious population would miss the homeless 95 percent of the time ».

5.2 La complexité politique, morale et éthique des valeurs et des fins

Les préférences, les valeurs et les fins qui devraient guider notre compréhension et notre action sont elles aussi toujours partiellement ambiguës, floues, conflictuelles, divergentes, indéterminées et instables. Hasenfeld (1983, p. 9) fait de cette complexité axiologique une caractéristique fondamentale des organisations de services humains :

« [...] the goals of human service organizations are vague, ambiguous, and problematic – namely because it is far more difficult to agree about achieving the desired welfare and well-being needs of people than it is to transform inanimate objects. While consensus may exist at the abstract level, implementation necessitates that human service organizations make normative choices in a society that is characterized by interest groups upholding competing values and norms ».

La finalité des services humains demeure toujours partiellement ambiguë, tirillée entre des valeurs difficiles à concilier en pratique comme, par exemple, d'un côté l'objectif de « remettre en état » les sans-abri pour assurer leur autonomie dans la société générale et de l'autre l'adaptation des services et de l'environnement social pour tenir compte de leurs « incapacités ». Hasenfeld (1983, p. 9) ajoute : *« [...] the moral ambiguity surrounding human services also implies that they operate in a turbulent environment. That is, their environment is composed of many interest groups, each attempting to achieve its values and aims through the organization ».* La tâche à accomplir demeure nébuleuse, ses contours sont vagues et les problèmes à résoudre ne comportent pas nécessairement de solutions. Ces objectifs flous et le fait qu'il s'agisse d'intervenir dans la vie de personnes impliquent qu'il faut répondre à des attentes diverses et à des demandes contradictoires et changeantes de la part de groupes d'intérêts variés (Sarri et Hasenfeld 1978; Hasenfeld, 1983). C'est particulièrement vrai dans le cas des sans-abri, qui sont fréquemment en marge des valeurs et des normes courantes.

Les fins et les valeurs ne sont pas des données simples et claires sur lesquelles il est possible de prendre appui pour décider de façon certaine ce qu'il faut faire. Elles sont innombrables et entretiennent entre elles des relations plus ou moins indéterminées. Elles sont formulées,

reformulées et transformées dans et par l'action. L'intérêt (des sans-abri, des résidents d'un quartier, des contribuables, des citoyens) ne constitue pas un guide objectif, non conflictuel, universel, stable, sans ambiguïté et disponible pour décider à l'avance avec certitude ce qu'il faut faire dans toute situation. Quant au « bien commun », il est flou et conflictuel, il y en a une multitude de versions en compétition les unes avec les autres (Lindblom, 1990). L'« intérêt » de la collectivité ou l'« intérêt » de l'individu sans-abri ne fournissent pas toujours et nécessairement des indices clairs sur ce qu'il faut faire. Qu'est-ce qui devrait primer, par exemple, entre d'un côté les droits et libertés des sans-abri en tant que citoyens à part entière et de l'autre côté un devoir collectif d'ingérence dans la vie privée des sans-abri pour mettre fin à une pratique d'abandon des plus démunis (Roy *et al.* 2006, p. 151) ? Il est souvent plus facile de faire son devoir que de le discerner (Piaget, 1932). Agir et organiser, oui, mais comment le faire sans certitudes morales et intellectuelles ? Il nous faut des « méthodes » qui prennent en compte cette absence de certitudes, et non des méthodes qui « font comme si » nous avons ces certitudes.

Notre système de soins de santé poursuit un ensemble de fins plus ou moins tacites et plus ou moins incompatibles, dont la promotion de la santé, l'assistance à personne en difficulté, le réconfort moral, la dignité humaine et la reconnaissance d'une humanité commune (sous forme d'accessibilité universelle et égale) (Bloche 2003). Comme nos ressources sont limitées, ces multiples fins sont nécessairement en compétition les unes avec les autres. Il n'existe pas de technique « rationnelle » pour établir un ordre de priorité systématique et « objectif » dans nos multiples valeurs, normes, préférences et fins partiellement incompatibles, contradictoires, incohérentes et fluctuantes, (Braybrooke et Lindblom 1963; Bloche 2003). Nos choix de pratiques et d'allocation des ressources sont des choix d'ordre moral et idéologique (Hasenfeld 1983, 1992; Bloche 2003), une prise de position politique et philosophique par rapport à un ensemble de dilemmes moraux et cognitifs impossibles à résoudre par une méthode analytique.

Hasenfeld (1983, p. 9) caractérise explicitement le travail des organisations de services humains par son caractère moral : « *Human services, as a class of organizations, share a unique set of characteristics because they all work with and on people (Hasenfeld and English, 1974: 8-23). First, the fact that the “raw material” consists of people vested with moral values affects most of their activities. The service technologies must be morally justified because every activity related*

to clients has significant moral consequences ». Hasenfeld (1992, p. 6) analyse la complexité morale et éthique du travail des organisations de services humains de la façon suivante :

« The very manner in which services are delivered is anchored in a moral context. Should clients be treated as objects or subjects? Who is responsible for the clients' predicament? Who has the right to treat the clients and what qualifications should they have? What clients shall have priority in receiving certain services? Should clients have a voice in deciding about how they are going to be treated? These and other questions, inescapably intertwined in the service delivery process, are not merely technical, but primarily normative and the answers to them represent moral choices. We are often quite unaware that such choices have been made [...] There is another sense in which working on people is inherently moral. Fundamental to such work are decisions about allocation of resources to the clients. These may include money, time, and expertise. Inevitably, the demand for these resources outstrips their supply, resulting in some system of rationing (e.g., first come, first served; clients with greatest need receive priority). Rationing resources to clients is a moral act, because whatever the rationale and merit of the allocation rule may be, fundamentally it conveys an evaluation of social worth, since some clients become more deserving than others ».

Dans les extraits suivants, un de nos informateurs combine implicitement aspects techniques et moraux dans sa discussion des services particuliers offerts aux sans-abri et aux sidéens.

Extrait 10 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 13)

Les gens t'accordent des privilèges parce que tu es itinérant. Oui tu vis quelque chose de difficile, oui t'es dans la merde, oui ton vécu est difficile mais ça veut dire quoi, qu'à partir du moment que tu te prends en main, on va quand même continuer à te donner tous les services autour de toi, tout faire bouger ? Ce n'est pas vrai, ça ne marche pas comme ça. D'où, pour moi, l'importance d'utiliser un réseau. Plus qu'il va bien, qu'il est stabilisé, « tu prends rendez-vous, t'attends ton mois comme tout le monde » et là on va y aller. J'ai des rendez-vous, j'en ai plein pour les clients et ils suivent la même ligne que tout le monde, mais c'est les clients les plus hypothéqués, les clients les plus difficiles, les rendez-vous, ça ne marche pas, c'est avec eux qu'il faut faire cette démarche-là [d'offrir des services particuliers].

Extrait 11 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 13)

Oui encore par exemple, on a des sans-abri, itinérants qui sont atteints, sont pas encore sidatiques mais sont VIH positif et on développe plein de choses qu'on leur donne. Ils

leur payent le cinéma, ils leur payent des vacances, ils leur payent de la bouffe, des pizzas. La raison majeure: ils sont atteints. Ça veut dire qu'on te donne des privilèges puis mon gars qui a le cancer, qu'est-ce que je fais avec, moi? Pourquoi lui il n'aurait pas le droit à tous ces services-là gratuits ? On ne veut pas les juger parce qu'ils sont atteints, mais on ne veut pas les récompenser non plus parce qu'ils sont atteints puis qu'on leur donne des privilèges. Oui c'est triste, oui c'est plate. Mon gars qui a le cancer puis qui souffre, c'est aussi triste, c'est aussi plate, je regrette. C'est bien sûr qu'il n'y a pas le jugement qui vient avec les personnes atteintes, ça on s'entend là-dessus, mais ce n'est plus comme c'était. Il y a des gens qui font accroire qu'ils sont atteints parce qu'ils veulent avoir les privilèges, voyons donc, c'est quoi l'idée. Qu'ils reçoivent de la bouffe, c'est pas pareil parce qu'il faut qu'ils s'alimentent bien, ça je suis bien consciente que c'est essentiel, mais le restant je ne trouve pas que c'est leur rendre service. Alors moi j'ai déjà eu un client avec un problème de santé mentale, qui m'a dit : « Ah oui, moi je suis à la veille de l'attraper parce qu'ils ont ça, puis ils ont ça, puis ça... ». Non, c'est non alors tu te protèges, ça finit là. Tu vois c'est ça, pour moi c'est comme ... de là à récompenser, c'est autre chose. Oui c'est sûr que je trouve que ce n'est pas facile, puis je trouve que c'est des gens qui ont un vécu lourd. Peut-être que les gens qui font ça se disent, « Mon Dieu, si on pouvait au moins leur faire plaisir, ils n'ont pas eu ça de leur vie et tout ça », moi je ne trouve pas que c'est la solution.

Les organisations de services humains attribuent des caractéristiques morales aux personnes qu'elles servent. À la suite de Freidson (1965), Hasenfeld (1983, p. 192-193) décrit quatre facettes de cette attribution :

« [...] perceptions of a client's moral character are also inherent in the typification process [ascribing a diagnostic label, a prognosis, and a treatment plan to clients]. Four critical and interrelated moral decisions can be identified in this process (Freidson, 1965). The first decision refers to the attribution of responsibility for the client's predicament. Clients perceived to be morally responsible for their difficulties are inevitably viewed as morally deficient; clients judged not responsible are viewed as victims of circumstances beyond their control. For the former, the receipt of services is likely to be contingent on their acceptance of their moral inferiority, which may be denoted by stripping away some of their citizenship rights and demanding repentance [...] The second decision refers to the client's amenability to change or improvement, and defines the moral responsibility of the staff for the client's fate. For those clients judged not amenable to change the staff is absolved from responsibility for the consequences of the services delivery process, and the inattention accorded them is justified [...] The third decision involves the treatment of clients as subjects or objects. Clients treated as subjects are viewed as having a

moral capability of making decisions for themselves and as able to become active participants in the service delivery process. In contrast, clients viewed as objects are perceived as lacking the capability of making appropriate decisions for themselves; staff is thus granted moral superiority over them [...] The fourth decision refers to the attribution of social worth to the client. It provides staff with the moral justification for the differential allocation of services. That is, clients judged to have a higher social worth are also deemed to have a higher priority to services ».

Dans l'extrait suivant, un informateur évoque de façon implicite la « valeur » morale des sans-abri en tant que « clients » des organisations de services humains :

Extrait 12 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 10)

Il ne faut quand même pas se cacher que notre clientèle n'est pas nécessairement ultra-populaire. Ils les voient comme étant tout le temps des maudits problèmes. Du monde qui rentre quelque part, qui n'a pas de classe et qui se désorganise tout le temps, qui n'est pas patient, qui est intolérant, vulgaire. Il y en a qui sont de même mais ils ne sont pas tous comme ça, et ça fait qu'ils ne remportent pas la palme du beau petit client propre, clean et patient, non pas vraiment.

Si les organisations de services humains jugent, en comparaison avec l'ensemble de leur clientèle, les sans-abri moralement responsables de leur situation, peu susceptibles de « réhabilitation » ou de « réinsertion », au jugement défaillant et de faible valeur sociale, elles auront tendance à leur accorder une priorité plus faible dans l'allocation des ressources (temps, attention, compétence, espace, argent, et autres). L'attribution d'une personnalité morale aux sans-abri constitue donc un enjeu organisationnel important. Elle est accomplie dans le contexte d'une « idéologie », d'un système de pensée et de valeurs qui guide la définition et l'exécution des services, selon Hasenfeld (1983)³⁰. Ce cadre de pensée et de valeurs prend la forme des objectifs organisationnels et de l'idéologie de pratique adoptés dans le travail de tous les jours par les praticiens. Hasenfeld (1983, p. 120) illustre l'importance de ces idéologies par le cas des services aux aveugles, dans lesquels on observe deux idéologies contrastées qui ne sont pas étrangères à l'aide aux sans-abri :

³⁰ Hasenfeld (1983, p. 100) : « A central aspect of organizational goals in human service organizations is that they encompass a moral theory about human needs and problems. I denote that aspect of the organizational goals "ideology": a belief system about the causes of human needs and problems, the desired moral values to be upheld and achieved when responding to these needs and problems, and the acceptable modes of responses ».

« Scott (1969) identifies two predominant, yet conflicting, practice ideologies in agencies for the blind. The restorative ideology assumes that the loss of sight is analogous to the experience of death; rehabilitation therefore involves helping the blind persons overcome the grief associated with it and gradually restoring the losses experienced by them. The accommodative ideology assumes that blind persons cannot function in the sighted society; a new environment must therefore be created that accommodates their disability and protects their state of dependency ».

Les idéologies de pratique sont des réponses au caractère indéterminé des technologies de services humains et aux dilemmes moraux qui les affectent, soutient Hasenfeld (1983, p. 118-119) : « *The indeterminate nature of most human service technologies and their underlying moral values produces serious dilemmas in implementation and practice [...] Human service organizations and their practitioners have responded to these dilemmas by adopting practice ideologies* ».

Dans les organisations qui servent peu de sans-abri, l'idéologie de pratique et l'attribution d'une personnalité morale aux sans-abri risquent fort d'être très différentes de ce qu'elles sont dans les organisations qui servent une grande proportion ou exclusivement des sans-abri. Dans le secteur des organisations dédiées aux sans-abri, les idéologies varient également, c'est-à-dire qu'on trouve des positions différentes par rapport aux dilemmes techniques et moraux auxquels elles sont confrontées. Roy *et al.* (2006, p. 120-127), par exemple, repèrent plusieurs de ces idéologies, de ces « philosophies », soit les approches « humaniste », « savante », « thérapeutique punitive », « formaliste », « pragmatique », « assistancielle-autoritaire », « pénale » et « santé publique ».

Le système organisationnel de l'aide aux sans-abri doit composer de façon appropriée avec les dilemmes auxquels il est confronté et avec les multiples positions possibles vis-à-vis ces derniers. Faut-il des organisations spécialement dédiées à l'aide aux sans-abri ? Si oui, en faut-il une seule, quelques-unes ou une multitude ? Quelle forme organisationnelle ou quels mécanismes favorisent la création et l'enrichissement d'idéologies de pratique de grande qualité ? La complexité épistémique et axiologique des services humains et de l'aide aux sans-abri constitue un enjeu organisationnel important. Explorons encore un peu les dimensions de cette complexité avant de

nous pencher sur les mécanismes qui, dans une certaine mesure, permettent de composer avec elle. Cette complexité prend différentes formes, des « cas problèmes » aux problèmes sociétaux « pernicieux ».

5.3 Des problèmes complexes sur le plan des connaissances, des finalités et des valeurs

Aux problèmes fortement structurés par nos connaissances et nos valeurs, on oppose des problèmes faiblement structurés (Simon, 1973), ambigus (March, 1988, 1994)³¹, voir « pernicieux » (Rittel et Webber, 1973). Jonassen (1997, p. 78) définit les problèmes faiblement structurés de la façon suivante : « *Ill-structured problems are those on which opposing or contradictory evidence and opinions exist, for which there is not a single, correct solution that can be determined by employing a specific decision-making process* ». Jonassen (2000) présente quelques types de problèmes faiblement structurés : les analyses de cas problème, le travail de conception et les dilemmes. Je vais les examiner brièvement pour bien cerner les difficultés que

³¹ March (1994, p. 178) : « *Ambiguity refers to a lack of clarity or consistency in reality, causality, or intentionality. Ambiguous situations are situations that cannot be coded precisely into mutually exhaustive and exclusive categories. Ambiguous purposes are intentions that cannot be specified clearly. Ambiguous identities are identities whose rules or occasions for applications are imprecise or contradictory. Ambiguous outcomes are outcomes whose characters or implications are fuzzy. Ambiguous histories are histories that do not provide unique, comprehensible interpretations* ». March (1994, p. 179) : « *Ambiguity is related to, but distinguishable from, uncertainty [...] The idea [of uncertainty] is that there is a real world that is imperfectly understood. It can, in principle, be understood – at least up to some irreducible noise. Uncertainty is a limitation on understanding and intelligence. It is reduced through the realizations of history, search and negotiation. When a situation is described as ambiguous, on the other hand, what is meant is that a decision maker is less confident that any one thing is true, or that the world can be partitioned into mutually exhaustive and exclusive states, or that information will resolve the lack of clarity. Ambiguity refers to features of decision making in which alternatives states are hazily defined or in which they have multiple meanings, simultaneously opposing interpretations. Students of ambiguity argue that information may not resolve misunderstandings of the world; that the “real” world may itself be a product of social construction, thus not so much discovered as invented; that interpretations of experience and desires may be fundamentally ambivalent rather than simply uncertain; and that ambiguity may be used to augment understanding through imagination* ». Weick (1995, p. 91-92) : « *In the case of ambiguity, people engage in sensemaking because they are confused by too many interpretations, whereas in the case of uncertainty, they do so because they are ignorant of any interpretations [...] Ambiguity refers to an ongoing stream that supports several different interpretations at the same time* ». Voir également les douze caractéristiques des situations ambiguës décrites par McCaskey (1982) : 1) la nature du problème est elle même problématique; 2) l'information au sujet du problème est problématique; 3) les interprétations sont multiples et conflictuelles; 4) des valeurs s'opposent; 5) les fins sont flous, multiples et conflictuelles; 6) l'argent, le temps et l'attention manquent; 7) la situation comporte des aspects contradictoires ou paradoxaux; 8) comme on ne sait pas ce qu'il faut faire, on ne sait pas qui doit faire quoi; 9) on n'a pas de critères et de mesure de succès dans la résolution du problème; 10) on ne comprend pas bien les relations de cause à effet dans la situation; 11) les acteurs doivent s'en remettre aux symboles et aux métaphores dans leurs raisonnements et arguments; 12) différents acteurs-décideurs entrent et sortent de la situation.

pose la complexité épistémique et axiologique dans la conception et la réalisation de toute intervention sur la réalité sociale, et en particulier à l'aide aux sans-abri.

5.4 Les « cas problèmes »

Le travail de nombreuses professions est orienté vers le traitement de « cas problèmes » ou la conception de traitement, de produits ou de services. Jonassen (2000, p. 79) caractérise de la façon suivante les cas problèmes les plus faiblement structurés : « [...] *in these ill-structured problems, goals are vaguely defined; no constraints may be stated; little is known about how to solve the problem; there is no consensual agreement on what constitutes a good solution; and information available to the problem solver is prodigious but incomplete, inaccurate, or ambiguous* ».

Les « cas problèmes » en santé mentale, fréquents chez les sans-abri, constituent des cas typiques de problèmes faiblement structurés. C'est cette situation que Kirk et Kutchins (1992, p. 164) décrivent et analysent :

« [...] *mental health agencies are founded on a concept that many think is of dubious merit: that there are discrete 'disorders' that are "mental."* There is little agreement among mental health experts that 'disorders' can be easily or clearly separated from nondisorders. Even more divisive among scholars is the notion that the "mental" can be separated clearly from the physical, behavioral, social, or moral. The fundamental concepts of mental health and mental illness (or disorders) have been hotly contested for decades [...] Despite the clients' active role, they frequently do not know what they want or how to get it. They are usually in emotional pain for which they seek relief, but are not certain about the proper remedy. Their confusion is often shared by the clinic's staff. The precise nature of a client's trouble is frequently ambiguous, its causes obscured by a lifetime of personal experiences, environmental stresses, and psychological confusion. [...] Given the uniqueness of both client and clinician and the ambiguities surrounding the nature of the problem, the intervention itself introduces additional uncertainties into the helping process. This is particularly so because there may be no widely shared or scientifically established method of effectively helping the disturbed client. Finally, there are

different perspectives about what would actually constitute the desired client outcome. For example, the client, the family, the neighbors, the mental health professionals, and the health insurance companies might have different preferred treatments or outcomes for a client with a serious and persistent disorder. Evaluating success from the standpoint of any of these parties could not be easily determined using a simple profit margin ».

Nos informateurs témoignent de la complexité de l'aide aux sans-abri qui oblige à composer avec des « cas problèmes » difficiles :

Extrait 13 PUBLIC (INFORMATEUR 2)

// des gros problèmes d'hallucinations. On a beaucoup de cas de troubles de la personnalité. On a des « borderlines ». On a des schizophrènes, puis ils vont s'automédicamentent avec la drogue qu'ils achètent sur la rue ou la boisson ou la coke. La coke c'est une autre sorte de clientèle. Donc, puis le portrait change, il n'est jamais pareil, puis on ne peut pas camper l'itinérant dans une seule catégorie, c'est vraiment multivarié.

Extrait 14 PUBLIC (INFORMATEUR 7)

Ce que je trouve difficile, c'est ça, c'est les gens qui m'arrivent de l'Ouest complètement, qui ont été traités à Vancouver, à Calgary, à Winnipeg, à Toronto puis là ils arrivent ici, puis ils nient tout ça, qu'ils ont des casiers judiciaires en plus de gros problèmes de toxicomanie, des accents là à couper au couteau, très difficiles à comprendre.

Extrait 15 PUBLIC (INFORMATEUR 7)

Les cas les plus difficiles, c'est ceux qui sont accro à la cocaïne puis au PCP et qui ont vraiment soit souvent un délire paranoïde ou, parce qu'il y en a qui ont juste le délire paranoïde, c'est pas des schizophrènes. Les autres sphères sont assez bien conservées, mais il y a ça puis il y a les troubles de personnalité très sévères, il n'y a pas moyen, les borderlines, ça existe chez les garçons et chez les filles. Les femmes paranoïdes, je les trouve très difficiles, on les trouve toutes très difficiles. Elles ne nous laissent aucun accès à elles, pas plus aux intervenantes, elles content des histoires aux intervenantes partout dans tout.

5.5 Le problème de la conception des services et des interventions

Jonassen (2000, p. 80) présente le travail de conception comme étant encore plus faiblement structuré que celui d'analyse et de traitement des cas problèmes : « *Design problems are usually*

among the most complex and ill-structured kinds of problems that are encountered in practice. For many years, researchers (Reitman, 1965; Simon, 1973) have characterized design problems as ill-structured because they have ambiguous specification of goals, no determined solution path, and the need to integrate multiple knowledge domains ». Ce type de difficultés complique la conception des services et de l'organisation de l'aide aux sans-abri. Les problèmes de conception comportent en général des cas problèmes (une multitude de variété de cas problèmes, par exemple), ce qui explique le niveau plus grand de complexité de ce type de problème.

La conception des services aux sans-abri est compliquée par les divergences de vue sur les fins à viser et les moyens à prendre. Un informateur témoigne d'une telle divergence de vue dans l'extrait suivant.

Extrait 16 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 11)

Des fois, on a été attaqué sur notre service de fiduciaire. Des gens d'autres organismes, comme [nom de l'organisme], ils disaient qu'on faisait du contrôle social. // Nous, notre optique, ce sera d'aller défendre la personne la plus vulnérable, la personne qui a de gros problèmes de santé mentale, qui a besoin d'un certain encadrement, qui va trouver une stabilité, qui va retrouver prise sur sa vie, c'est la population cible, plus que l'homme de 30 ans ou le jeune de 11 ans. C'est des approches différentes. Si quelqu'un nous dit qu'on fait du contrôle, on va dire « regarde à qui on fait ça ».

Dans la conception de l'aide aux sans-abri comme dans bien des services humains, on est confronté à des dilemmes qui compliquent la tâche.

5.6 Les dilemmes

Selon Jonassen (2000, p. 81) les problèmes les plus faiblement structurés, et donc les plus difficiles, prennent souvent la forme de dilemmes sociaux dans lesquels différentes perspectives se trouvent plus ou moins en opposition et pour lesquels aucune solution idéale ne pourra jamais être trouvée :

« [...] there are so many perspectives on the situation that none is able to offer a generally acceptable solution to the crisis. The situation is so complex and unpredictable that no best

solution can ever be known. That does not mean that there are not many solutions, which can be attempted with varying degrees of success, however, none will ever meet the needs of the majority or escape the prospects of catastrophe. Dilemmas are often complex social situations with conflicting perspectives ».

Les organisations de services humains sont fréquemment marquées par des dilemmes, comme l'explique Hasenfeld (1983, p. 110) :

« [...] human services organizations are more likely than other bureaucracies to be beset by dilemmas and uncertainties concerning the selection, implementation, and operation of their service technologies. First and foremost, there is frequent discord about desired end product. For example, should rehabilitation programs for the blind concentrate on restoring their independent functioning or on developing an environment that accommodates a state of dependency (Scott, 1969)? [...] Second, there is the dilemma of selecting a desirable and effective technology [...] Third, there is the dilemma of matching clients with appropriate technology in the face of ambiguous and uncertain assessment criteria [...] Finally, in contrast to other organizations, the attainment of "quality control" is particularly problematic for human service organizations ».

L'aide aux sans-abri est marquée par d'importants dilemmes éthiques, politiques, méthodologiques, organisationnels et économiques. Berlin et McAllister (1992, p. 15) en présentent un :

« Ending homeless means providing housing at a price homeless people can afford. But the homeless have very little money, and fairness suggests they should not be favored at the expense of similar poor people who have managed not to become homeless. The housing, then, would have to be very minimal, at a time when standards for housing quality are higher than ever. This conflict between income, equity, and standards is the central dilemma for homeless policymaking ».

Shin, Baumol et Hopper (2001, p. 103) présentent eux aussi un de ces dilemmes : *« Allocation of resources poses a real dilemma for policymakers. Many cities have long waiting lists for public*

housing. If homeless people are put at the head of the queue, others on the verge of homelessness may be moved back and their risk elevated. Further, if entering shelter is seen as the quickest, most certain route to subsidized housing, shelter entry may be promoted by the promise of queue jumping ».

Les systèmes organisationnels composent avec une combinaison variée de problèmes plus ou moins fortement ou faiblement structurés et liés les uns aux autres ou s'emboîtant les uns dans les autres. Les méthodes pour résoudre les problèmes faiblement structurés sont elles-mêmes faiblement structurées (Perrow, 1970, p. 76) :

« [...] the nature of the search procedure depends a good deal upon what is known about the material that one is to transform through techniques. If a good deal is known that is relevant to the transformation process, search can be quite routine and analyzable. If you perceive a delinquent as simply lacking in respect for adults because he has never been made to obey adults, your way is clear. The raw material is simple and known, and the techniques are readily available from military or prison history, if nothing else. If you perceive delinquents as complicated, self-activating, unique individuals about whom not a great deal is known, search is unanalyzable and must rely upon vague processes, such as empathy, understanding, or interpreting early childhood experiences ».

Comme Hasenfeld (1983), Glisson (1992, p. 198) soutient que les technologies propres aux services humains sont incertaines³² :

« [...] the indeterminate and heterogeneous nature of technologies that attempt to produce cognitive, affective, or behavioral changes in human beings. Such technologies are indeterminate and heterogeneous because the human beings to which the technologies are applied are individualistic and unpredictable, because technologies do not produce a final “product” that is easily assessed, and because much of the work concerns abstract phenomena such as attitudes,

³² Ces technologies sont constituées en grande partie d'interactions humaines et d'interprétations. Glisson (1992, p. 185) : « [...] most human service technologies are characterized by human interactions, interpretations, and intentions ».

self-concepts, perceptions, and analytical processes. These types of technologies are therefore characterized by a high degree of uncertainty in both implementation and outcome ».

Nos informateurs ont évoqué le dilemme du choix entre la création d'une « société » particulière adaptée aux sans-abri et les efforts de réinsertion dans la société générale. D'un côté on a le souci d'offrir aux sans-abri un encadrement adéquat et un milieu de vie protecteur pour leur permettre de survivre et de progresser malgré leurs « déficiences ». De l'autre côté, on souhaite favoriser l'autonomie des sans-abri dans la société, éviter de les rendre plus dépendants des services particuliers qui leur sont offerts, et améliorer l'évaluation négative que font des sans-abri les organisations de services humains qui ne leur sont pas spécialement dédiées. Un équilibre délicat doit être trouvé dans chaque action entre ces deux démarches difficiles à concilier. On voit bien la tension entre ces deux démarches dans les extraits suivants. Le premier nous montre la perplexité et le questionnement que soulève chez un de nos informateurs le « succès » d'un refuge que les sans-abri comparent à un hôtel de luxe. Le deuxième extrait fait référence au risque de la dépendance des sans-abri aux services spéciaux qui leur sont destinés. Il décrit une mesure utilisée pour ne pas favoriser une dépendance permanente, soit une limite de quatre mois consécutifs de services et d'hébergement. Le troisième extrait exprime bien un engagement envers la démarche d'autonomisation. Le quatrième extrait explique l'effet désorganisateur que peuvent avoir les mesures « antidépendance » sur des personnes qui réapprennent à s'organiser. Le cinquième extrait reprend un thème évoqué par le premier extrait, l'isolement et la solitude, qui constituent des problèmes et des obstacles importants à l'autonomie et à la « réinsertion » dans la société générale. Doit-on compenser pour l'isolement et la solitude par la création et l'entretien d'un milieu de vie sociale propre aux sans-abri ? Ce milieu de vie particulier est-il nécessaire ? Crée-t-il une dépendance des sans-abri envers les organisations qui se donnent pour mandat de leur venir en aide ? Nos informateurs se questionnent à ce sujet.

Extrait 17 I COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 20)

C'est in vivo, c'est dit carrément sur le plancher des vaches: « Je ne veux pas aller à [nom de l'organisme], ici vous êtes le 5 étoiles, l'hôtel de luxe pour personnes itinérantes à Montréal ». Ça nous laisse très perplexes quand on se fait dire ça. Quelque part, c'est un beau couteau à double tranchant cette histoire-là. Qu'est-ce que ça veut dire? Doit-on le prendre pour un compliment ? Doit-on le prendre pour un défaut en quelque part ? C'est, comme nous notre objectif, ce serait comme de mettre la clef dans la porte et de ne pas exister en bout de ligne (rires) et là, on se fait dire ça.

Extrait 18 II COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 21)

// jamais faire plus de quatre mois parce que ça devient dangereux. On les entretient puis quand ils partent d'ici, ils ont de la misère à se faire un café tout seul. La dépendance surtout quatre mois à parler avec du monde, manger avec du monde, quand t'arrives à l'extérieur tout seul dans un appartement, manger face à un mur, tu peux pagner un choc. On essaye de limiter ça à quatre mois.

Extrait 19 III COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 13)

Donc là on travaille sur le départ tranquillement pas vite parce que mon but ultime, c'est vraiment que les gens se prennent en charge, qu'ils puissent s'organiser seuls éventuellement, puis qu'ils n'aient plus besoin de mes services. C'est vraiment ça que je vise. Ce n'est pas de s'attacher, d'avoir le sentiment d'appartenance. À [nom de l'organisme A], les [membres de l'organisme A] aiment bien ce sentiment d'appartenance à [nom de l'organisme A]. Ce n'est pas mon avis. // Moi je ne trouve pas qu'il faut avoir ce sentiment-là. Au contraire, il faut juste les amener vers l'extérieur.

Extrait 20 IV PUBLIC (INFORMATEUR 2)

On crée de l'instabilité par nos règlements, donc la personne peut rester 15 jours là, elle peut rester trois jours là, elle peut rester 15 jours là, alors elle se promène d'endroit en endroit finalement, il n'y a plus de chez-elle nulle part.

Extrait 21 V COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 15)

Il y a un constat qui ressort tout le temps, dans toutes les publications que vous allez voir au sujet de l'itinérance, la solitude, l'isolement. T'as beau offrir de très belles unités de logement, comme à [nom de l'organisme], c'est des beaux studios, c'est gros frigo, gros poêle mais quand t'es seul, puis que la famille n'est plus dans le milieu depuis déjà un bon bout de temps, malgré tout ça, malgré que ton intervenant ait fait ton épicerie avec toi, t'ait acheté des plats puis que t'as tout pour être heureux chez-toi, oui t'es comblé par un paquet de choses, des beaux meubles, mais si t'as personne à qui parler, tu risques de te retrouver à [nom de l'organisme] même si le milieu est un peu plus hard. Tu vas préférer avoir une sensation de manger comme en famille. Et je te dirais que ça se passe aussi dans les maisons. Il y a des salles communautaires dans nos maisons, c'est un peu ça. Il y a beaucoup plus une vie de groupe qui s'installe. La même chose à la maison que je suis allé visiter ce matin. Alors oui, par contre nous dans le suivi, on essaie de travailler avec le client pour qu'il puisse reprendre une certaine autonomie, puis se refaire un peu de popote // C'est sûr, notre objectif c'est que les gens puissent à un moment donné, réintégrer leur chez eux, qu'ils ne dépendent plus de [nom de l'organisme].

5.7 Les problèmes « pernicioeux » ou sociétaux

Dans leur description des problèmes « pernicioeux » qui caractérisent les enjeux sociétaux et les questions de politique publique, Rittel et Webber (1973) nous fournissent une analyse de plusieurs dimensions de la complexité épistémique et axiologique avec laquelle les systèmes organisationnels doivent composer. Les problèmes sociétaux présentent les caractéristiques suivantes.

- 1) Il n'y a pas de formulation définitive des problèmes sociétaux ou pernicioeux. Ces derniers sont difficiles à cerner, à définir et à formuler. On les découvre et on apprend à les comprendre en travaillant sur les solutions : « [...] *the process of solving the problem is identical with the process of understanding its nature* » (Rittel et Webber, p. 162). Différentes solutions éclairent différemment les problèmes. Ces derniers sont donc difficiles à comprendre et à planifier avant qu'on ait tenté de les résoudre : « *one cannot first understand, then solve* » (Rittel et Webber, p. 162).
- 2) Il n'y a pas de solutions définitives aux problèmes sociétaux. Il n'y a pas de critères permettant d'établir qu'on est arrivé à une solution définitive. Les différents problèmes et solutions sont liés par des chaînes causales sans fin. Il est toujours théoriquement possible de faire mieux.
- 3) Les solutions ne sont pas « vraies » ou « fausses » mais plus ou moins « bonnes » ou « mauvaises », ou « meilleures » ou « pires », selon les points de vue. Les problèmes sociétaux ne sont pas que des problèmes intellectuels et conceptuels, ce sont aussi des conflits de valeurs et d'intérêts, des problèmes éthiques et politiques. Berlin et McAllister (1992, p. 12) attribuent ainsi la difficulté de la question des sans-abri à son caractère éthique et politique : « *Why is the problem so intractable? Why don't obvious solutions work? [...] Who counts as homeless depends on what one thinks constitutes adequate housing. Defining homelessness is thus an ethical and political act, not just an analytic one. Many disagreements about homelessness – over its causes, the number of homeless, and ways to end the problem – boil down to how one defines homelessness, that is, to what one thinks is adequate housing* ».

- 4) Les solutions ne peuvent pas être évaluées de façon définitives et exhaustives. Une fois implantées, les solutions provoquent des cascades de conséquences dans diverses directions et sur des périodes de temps indéfiniment longues. Les avantages conférés au moment présent par une solution peuvent se transformer en répercussions indésirables dans un avenir indéterminé. Il est impossible d'évaluer l'ensemble des répercussions d'une solution à l'avance : « *The full consequences cannot be appraised until the waves of repercussions have completely run out, and we have no way of tracing all the waves through all the affected lives ahead of time or within a limited time span* » (Rittel et Webber, 1973, p. 163). Toute intervention peut, entre autres, avoir des « effets pervers » contraires ou opposés à ceux recherchés. Berlin et McAllister (1992, p. 14) parlent de « *perverse incentives* », par exemple, et rapportent (1992, p. 15) qu'une des difficultés importantes dans la conception de politiques et de services pour l'aide aux sans-abri réside dans le risque d'accentuer le phénomène au lieu de le diminuer : « *The challenge in designing local policy is to provide assistance efficiently without increasing the incidence or duration of homelessness. In short, policies must pay attention to homeless dynamics* ». Ils (1992, p. 13-14) fournissent un exemple de prise en compte de la dynamique complexe du phénomène des sans-abri : « [...] *would giving permanent housing just to all the homeless end homelessness? Experiences in Massachusetts, St. Louis, and New York City show that providing permanent housing for everyone who comes into a shelter would induce a new inflow of people, overwhelming shelters with people trying to gain scarce permanent housing [...] By contrast, giving permanent housing only to those who have been homeless for a long time (who are expected to remain homeless) will reduce the number of homeless. It is also unlikely to provide perverse incentives. Few people will stay in a shelter for a long time if they can find housing on their own* ».

Deux de nos informateurs se questionnent sur l'effet des refuges d'urgence mis sur pied l'hiver :

Extrait 22 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 20)

On a ouvert le refuge d'urgence et puis on a fonctionné à plein régime. On ouvre 160 places, 150 places qui sont occupées à tous les soirs. D'où est-ce qu'ils viennent ces gens-là? Est-ce qu'on n'est pas en train de tomber dans le panneau puis créer un autre problème qui est celui du logement social. C'est vraiment

modique [nom de l'organisme], ça coûte pas cher venir habiter ici puis avoir son repas puis avoir un toit sur la tête.

Extrait 23 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 13)

Ils ont ouvert des services, par exemple, des hébergements d'urgence pour l'hiver, à la Maison du Père et à OBM. Moi, je ne suis pas pour ça, j'ai peut-être l'air réactionnaire mais ce que ça veut dire, c'est que j'ai des clients qui vont arriver, puis ils vont me dire : « Mais pourquoi je paierais un logement, je vais aller coucher là, je vais avoir quand même mon chèque », parce que l'Aide sociale avec la nouvelle loi, l'amendement peu importe là, ils ne sont plus pénalisés, parce qu'ils ont leur chèque plein. Alors moi, mon client qui paye 300\$ pour une chambre puis un autre qui vit dans les missions, lui aussi il a son chèque. Alors moi je trouve que oui on va le remplir, on va le remplir comment ? Avec des gens qui vont lâcher leur logement, qui sont stabilisés. Mais voyons donc, ce n'est pas la solution. Ça prend du logement social. Arrêtez de mettre des plâtres partout puis faites du logement social puis pas juste pour nos clients, pour les familles mono, parfait pour tout le monde, mais arrêtez de penser que plus on va en donner mieux que ça va être, ce n'est pas vrai. Il faut vraiment penser solutions à long terme et c'est ce qui ne se fait pas. Il faut les cacher [les sans-abri] ...

- 5) Les solutions aux problèmes sociétaux ont généralement des conséquences irréversibles et de longue durée. L'expérimentation sur les solutions est donc risquée : elle laisse toujours des traces dans la vie de certaines personnes et dans le système organisationnel. Et toute tentative pour corriger les conséquences négatives résultant d'une solution fait face elle-même à un problème pernicieux.
- 6) Nous ne disposons pas d'un ensemble fini et descriptible de solutions aux problèmes sociétaux ou pernicieux. Seul un acte de jugement permet de déterminer quelles solutions envisager. Il n'existe pas d'algorithmes et de méthodes de prise de décision « objectifs » ou formels pouvant remplacer cet acte de jugement.
- 7) Chaque problème pernicieux ou sociétal est unique et singulier. Malgré des éléments de similitude entre situations, on ne peut jamais être certain qu'une particularité du problème n'est pas plus déterminante que toutes les similitudes avec des situations antérieures ou des cas similaires : « *In the more complex world of social planning, every situation is likely to be one-of-a-kind* » (Rittel et Webber, 1973, p. 165). C'est vrai de chaque sans-abri, et c'est également vrai du phénomène des sans-abri dans différentes villes et à différentes époques, comme l'argumentent Shinn, Baumohl et Hopper (2001, p. 104) : « *Any model for targeting those at risk of homelessness will be based on local data that may not apply elsewhere [...] even where local contingencies can be taken into account, data must be continuously*

renewed because [...] the correlates of homelessness shift over time. The phenomenon itself changes (homelessness today is not like the mass dispossession of the Great Depression or the more ambiguous homelessness of postwar skid rows). Routes to shelter also change (very few arrivals on skid row came from psychiatric hospitals), this reconfiguring the populations found there (Hopper & Baumohl, 1994, 1996). Any predictive model, then, is in jeopardy of becoming rapidly outdated and progressively inefficient. Most of what we know about correlates of homelessness today comes from studies conducted a decade ago, when economic conditions, for instance, were very different. Today's knowledge may not apply tomorrow when, for example, a smaller fraction of the poor is eligible for welfare support. Exit predictors, too, need to be contextualized. Even if one can specify "heavy users" of shelters, for example, using "months in shelter" as an outcome variable is problematic because of local choices that channel scarce resources and bias likelihood of exit in favor of certain groups [...] Homelessness is a dynamic phenomenon, chased but never really captured by research ».

- 8) Tout problème sociétal ou pernicieux peut être considéré comme le symptôme d'un autre problème pernicieux plus général. Il n'y a pas de niveau naturel et logique de résolution de problèmes pernicieux. D'un côté, ne s'attaquer qu'aux symptômes peut faire perdurer le problème, voire le rendre plus difficile à résoudre à un niveau plus général. Il faudrait donc toujours tenter de résoudre les problèmes à leur niveau le plus général. De l'autre côté, toutefois, plus un problème est général ou « profond » dans les chaînes de causes, plus il est difficile d'agir sur lui et moins il est réaliste et efficace de tenter de s'y attaquer.
- 9) Il n'y a pas de règles ou de méthodes permettant de déterminer quelle est la bonne explication des causes d'un problème sociétal ou pernicieux. On s'appuie en général sur une « vision du monde » pour expliquer les causes d'un problème sociétal et pour concevoir une solution. Martin Roche (2004, p. 759) décrit une telle situation dans la compréhension des causes du phénomène des sans-abri : « *While there is general agreement among policy-makers that an understanding of the root cause of homelessness is a cornerstone in the development of effective responses, there is little real consensus about just what these "causes" are (Anderson and Tulloch 2000); Burrowa et al. 1997; Carter 1998; Coumans*

and Spreen 2003; Fitzpatrick et al. 1997; Hutson and Clapham 1999; Pleace 2000; Lewis 2003; Malos and Hague 1997; Third and Yanetta 2000) »³³.

- 10) On n'a pas le droit à l'erreur dans la résolution de problèmes sociétaux. Toute intervention pour composer avec un problème sociétal aura des conséquences plus ou moins importantes pour les personnes affectées par cette intervention.
- 11) Les sociétés occidentales sont hétérogènes dans leurs systèmes de valeurs, dans leurs intérêts et dans leurs préférences. Il n'y a pas de méthode permettant de définir un « bien commun » ou un « intérêt général » qui pourrait servir de point d'appui dans la compréhension des problèmes sociétaux et dans la conception de solutions.

5.8 La complexité sociale des problèmes et les coûts de l'action

Il existe une classe importante de problèmes qu'il faut présenter parce que ses caractéristiques peuvent se retrouver partiellement dans les autres classes de problèmes complexes. Pour certains problèmes, les experts peuvent s'entendre sur des solutions possibles. C'est le cas par exemple de certains problèmes environnementaux (pollution de l'eau et de l'air). La complexité épistémique de ces problèmes n'est pas insurmontable, en apparence. Toutefois, les solutions techniquement possibles nécessiteraient que beaucoup de personnes modifient leurs comportements et leurs façons de faire, que nous réformions certaines institutions. Les solutions impliquent donc des coûts non négligeables que peu de gens sont prêts à subir. Ces coûts ne deviendront acceptables que le jour où suffisamment de personnes modifieront leur évaluation de la situation et considéreront les problèmes comme étant vraiment sérieux. Lindblom (1990, p. 217) présente cette classe de problème et le type de processus nécessaire pour les résoudre :

³³ Anderson, I. and Tulloch D. (2000), « Pathways through Homelessness: a Review of the Research Evidence », *Homelessness Task Force Research Series*, Edinburgh : Scottish Homes; Burrows, R. et al. dir. (1997), *Homelessness and Social Policy*, London: Routledge; Carter, T. (1998), « Perspectives on homelessness characteristics, causes and solutions. Review essay », *Housing Studies*, 13, 2 (March): 75-81; Coumans, M. et Spreen, M. (2003), « Drug use and the role of homelessness in the process of marginalization », *Substance use and Misuse*, 38, 3-6: 311-338; Fitzpatrick, S. et al. (2000), *Single Homelessness: An Overview of Research in Britain*, Bristol: Policy Press; Hutson, Susan et Clapham, David (dir.) (1999), *Homelessness: Public Policies and Private Troubles*, London: Cassell; Lewis, E. (2003), « Beggars belief », *Community Care*, 13 February: 38; Malos, A. et Hague, G. (1997), « Women, housing, homelessness and domestic violence », *Women's Studies International Forum*, 20, 3 (May-June): 397-409; Pleace, N. (2000), « The new consensus, the old consensus and the provision of services for people sleeping rough », *Housing Studies*, 15, 4 (July): 581-594; Third, H. et Yanetta, A. (2000), *Joining It Up Locally*, PAT 17 Report, London: SEU.

« Given certain institutions, social processes, established patterns of behavior, a problem may be beyond hope of solution or amelioration. Acknowledged problems – say, prison reform, some forms of juvenile delinquency, or environmental decay – for which knowledge of appropriate techniques for solutions lies at hand, persist because neither political functionaries nor ordinary citizens will bear the costs of remedy. For such problems, all solutions remain closed off unless and until people experience sufficient distress to induce them to reconsider the institutions, social processes, or behavioral patterns up to that moment regarded as parameters. Expert opinion and social research on policies for such problems come to nothing in the absence of a reconsideration of volitions, nor can social scientists or experts of any other kind themselves accomplish the reconsideration. If achieved, it comes as an outcome of a diffuse social process in which at least politically active citizens examine their relevant volitions. Consequently, lay probing as a social process can cope with problems intractable to social science ».

Chapitre 6

Composer avec la complexité des connaissances et des valeurs

6.0 Les systèmes multiorganisationnels et leurs processus d'ajustement mutuel en tant que moyen pour composer avec la complexité épistémique et axiologique

En arrière fond implicite des modèles organisationnels, on peut repérer des théories de l'action organisée et des modèles de société et de gouvernance sociopolitique. Ces théories et modèles reposent sur des postulats épistémologiques. C'est l'idée que défendait Popper, pour qui les positions en philosophie politique découlent des théories plus ou moins implicites que l'on entretient sur la nature de la connaissance et sur la façon dont celle-ci est construite et utilisée : « [...] les idées, souvent inconscientes, qui sont les nôtres quant à une théorie de la connaissance et à ses problèmes essentiels (" Que pouvons-nous connaître ?" " Quelles sont nos certitudes ?"), conditionnent notre rapport à nous-mêmes et à la politique » (Popper, 1990, p. 159). Pour comprendre comment on peut composer avec la complexité épistémique et axiologique, il faut prêter attention aux postulats épistémologiques sous-jacents aux modèles organisationnels.

Lindblom (1977, 1990) distingue deux grands modèles de société fondés sur la planification et l'analyse systématique d'une part, et sur l'ajustement mutuel et la rétroaction de l'autre. Ces modèles se distinguent largement sur la base de leurs postulats épistémologiques, par les méthodes considérées possibles pour créer et utiliser la connaissance nécessaire pour guider les activités de la société et résoudre les problèmes sociaux. Cette distinction nous aide à mettre au jour les caractéristiques propres aux systèmes organisationnels aptes à composer avec les problèmes faiblement structurés et leur complexité épistémique et axiologique.

Le premier modèle est celui de la société intellectuellement conçue et dirigée. C'est le modèle qui place la planification, la coordination, l'intégration et la systématisation au cœur de la gouvernance de la société. Ce modèle de société postule la compétence des humains à comprendre et à guider leur société par la raison. Les faits, les valeurs et les critères nécessaires pour guider adéquatement l'action sont connaissables et découvrables par une démarche intellectuelle d'analyse systématique.

Le second modèle est celui de la société émergente ou auto-conçue (*self-designed*). Il repose sur le postulat que les capacités intellectuelles des humains sont largement insuffisantes pour composer avec la complexité et l'ambiguïté de la réalité sociale. Toute analyse de cette réalité est difficile, partielle, partiale et largement insuffisante pour l'améliorer ou simplement la diriger. Alors que le premier modèle postule qu'un analyste peut concevoir une solution qui fonctionne, un plan adéquat pour guider l'action collective, le second modèle postule le contraire car toute connaissance est faillible et limitée et tout système de valeurs est flou, partiellement indéterminé et incohérent. Les plans, lorsqu'ils fonctionnent, guident une action à très petite échelle, dans un micro-univers fermé (Thompson, 1967). Les analyses, les politiques, les plans et les décisions sont obligatoirement fragmentaires, par nécessité logique. Vouloir les centraliser pour les « intégrer » par la raison, c'est négliger une impossibilité épistémologique fondamentale. Quoique le premier modèle de société soit une impossibilité épistémologique, il influence grandement notre façon d'aborder les problèmes sociaux et d'organiser l'action publique (Lindblom, 1977).

Le deuxième modèle remplace une bonne part de la planification et de l'analyse rationnelle centralisées par la rétroaction et l'interaction. Chaque agent réagit aux actions des autres agents et aux résultats de ses propres actions. Ces réactions forment des processus ouverts et non centralisés d'ajustement mutuel (Polanyi, 1951, Lindblom, 1965). Ces processus sont organisés par une série d'institutions organisationnelles, politiques et économiques. Ce sont des procédés collectifs, heuristiques et non centralisés de décisions et de résolution de problèmes faisant une large place aux interactions et à la rétroaction. Ces procédés fonctionnent de façon à compenser partiellement le caractère fragmentaire et faillible de toute analyse et de toute planification (Lindblom, 1977). Ce sont ces procédés à base d'ajustement mutuel qui sont au fondement des

capacités des systèmes multiorganisationnels et qui apparaissent « chaotiques » voire irrationnels à la lumière du modèle de la société intellectuellement conçue et du paradigme de l'organisation-machine simple. La politique, par exemple, est néfaste et irrationnelle à la lumière de l'idéal de la société intellectuellement conçue, qui souhaite toujours la remplacer par l'administration pure, objective et rationnelle fondée sur les principes de l'unité de direction, de l'unité de commandement, de la hiérarchie et de l'autorité. Montrer que les processus d'ajustement mutuel créent de l'ordre, de la coordination et de l'intelligence collective, c'est montrer que les systèmes multiorganisationnels sont (ou peuvent être) moins chaotiques et irrationnels qu'on le pense. Pour comprendre ces systèmes multiorganisationnels et se faire une idée adéquate de leur capacité à composer avec la complexité, il faut comprendre les processus d'ajustement mutuel qui les animent.

6.1 Ajustements mutuels conjoints et disjoints

Lindblom (1990: 240) divise les mécanismes d'ajustement mutuel en deux catégories : conjoints et disjoints (*joined et disjoined*). Lorsque des acteurs prennent simplement en compte, dans le choix de leur action, ce que les autres font ou ne font pas, on a affaire à un mécanisme d'ajustement disjoint. Un organisme communautaire qui prend en compte les services disponibles avant de décider quels services il va offrir fait de l'ajustement adaptatif disjoint. En prenant en compte ce qui existe, un acteur se trouve en fait à coordonner ses décisions avec les décisions prises antérieurement par l'ensemble des acteurs. Comme Lindblom (1965) le souligne, il s'agit d'un mécanisme adaptatif fondamental de l'action humaine. Ce mécanisme réalise un énorme travail collectif de coordination non centralisé et réparti sur l'ensemble des acteurs d'un système multiorganisationnel comme celui de l'aide aux sans-abri. Il repose sur divers mécanismes de connaissance mutuelle des acteurs qui peuvent être conjoints ou disjoints : communautés, réseaux et marchés, par exemple³⁴.

Lindblom (1965) distingue différents mécanismes d'ajustement mutuel adaptatifs disjoints selon que les acteurs tentent ou non de prendre en considération l'effet de leurs décisions sur d'autres

³⁴ Sur le marché en tant que mécanisme de connaissance mutuelle, voir Dupuis (2001).

acteurs. L'organisme communautaire peut prendre en compte les services existants dans son offre de service, mais ne pas tenir compte de l'effet de son action sur les autres organismes du secteur, qui peuvent être en compétition pour obtenir du financement public ou privé, par exemple. Il peut tenter de minimiser les effets négatifs de ses actions sur d'autres acteurs ou simplement ne pas en tenir compte. Un acteur peut décider de choisir les actions qui risquent de soulever le moins d'opposition ou le moins de retombées négatives. Lorsque ce mécanisme d'ajustement mutuel est suffisant aux yeux des acteurs, ils ont tendance à s'en tenir à lui. Lorsqu'un problème de coordination n'est pas réglé par ajustement mutuel adaptatif disjoint, cela crée une demande pour un moyen de coordination plus élaboré et plus coûteux qui fait appel à l'ajustement mutuel conjoint.

Un ajustement mutuel conjoint donne lieu à une interaction qui vise à modifier les décisions des autres acteurs. Les acteurs ne se contentent plus de s'adapter les uns aux autres. Ils agissent les uns sur les autres pour s'influencer mutuellement et transformer la situation. Les moyens de l'ajustement mutuel conjoint sont, entre autres, la discussion et l'argumentation, l'échange, la négociation, le marchandage, la compensation et le fait accompli. Il s'agit de moyens relativement coûteux, et l'ajustement mutuel conjoint est de portée plus limitée que l'ajustement mutuel adaptatif disjoint : il est difficile de discuter, de négocier et d'en arriver à un accord avec les centaines, les milliers, voire les millions d'acteurs différents dont les décisions peuvent avoir une incidence sur soi (dans les élections, dans les marchés mondialisés, etc.).

6.2 Contribution de l'ajustement mutuel à la coordination du travail collectif

La coordination des actions et des décisions est rendue nécessaire par leur interdépendance. Lindblom (1965: 154) propose une définition de la coordination fondée sur l'interdépendance d'un ensemble de décisions : « *A set of decisions is coordinated if adjustments have been made in it such that the adverse consequences of any one decision for other decisions in the set are to a degree and in some frequency avoided, reduced, counterbalanced, or outweighed* ». Dans un système décentralisé d'ajustements mutuels, chaque acteur contribue au travail de coordination par chacune de ses actions et de ses décisions. Il n'y a pas d'un côté un travail de production des biens et services et de l'autre un travail de coordination. C'est la perspective centraliste qui divise

hiérarchiquement le travail de cette façon. Dans chacune de ses actions, l'acteur adapte ses décisions à un ensemble de décisions antérieures. Il tient compte des conséquences de ses décisions pour d'autres acteurs. Il discute, négocie et échange ses décisions avec d'autres acteurs. Les millions d'acteurs de notre société exécutent de cette façon un énorme travail de coordination. Pour prendre un exemple universel, la construction d'une langue est un problème difficile, résolu au cours des siècles de façon incrémentale et collective par ajustements mutuels et non par un effort analytique centralisé. Les processus d'ajustement mutuel constituent d'importants mécanismes de résolution de problèmes même s'ils ne reposent pas sur une démarche intellectuelle d'analyse « rationnelle » par un planificateur ou un coordonnateur central (Lindblom 1977: 254-255). L'ajustement mutuel est un moyen fondamental mais méconnu et sous-estimé par lequel sont résolus de très nombreux problèmes de coordination du travail collectif (Lindblom, 1990: 240).

La coordination des services dans le système organisationnel de l'aide aux sans-abri n'est pas une tâche distincte du travail d'assistance et d'intervention auprès des sans-abri. Chaque intervenant, chaque organisation, et même chaque sans-abri, utilise sa compréhension fine de la situation générale du secteur et des situations particulières pour assurer un ajustement entre ce qu'il fait et ce que les autres font.

Quelle est la valeur du travail de coordination réalisé par ajustement mutuel ? Lindblom (1965) compare systématiquement les propriétés de l'ajustement mutuel et de la coordination centralisée, en particulier en ce qui a trait à l'ampleur de la coordination possible, à la rationalité de la coordination obtenue, à sa cohérence, à son rapport avec l'entente sociale, les valeurs conflictuelles, l'équité et l'inégalité, et l'intérêt général ou public. Lindblom démontre que l'ajustement mutuel est, au pire, généralement aussi bon que le travail de coordination centralisé pour ce qui est des politiques publiques. Il y a d'importantes limites au travail de coordination que peut accomplir une démarche analytique rationnelle et centralisée. Elle peut difficilement composer avec des valeurs, des attitudes et des compréhensions différentes à propos des moyens et des objectifs du travail collectif. Elle doit à peu près toujours sacrifier des valeurs, des objectifs, des approches, des intérêts contradictoires les uns avec les autres pour ne pas être paralysée par l'incapacité d'établir des critères de décision. Dans un système décentralisé

d'ajustements mutuels, personne n'a la capacité d'imposer unilatéralement un point de vue et une échelle de valeurs unique sur l'ensemble des décisions propres au travail collectif. Les systèmes d'ajustement mutuel mettent en œuvre une méthode ouverte et constructive, alors que la coordination centralisée impose un point de vue statique, une solution de compromis par rapport aux valeurs et aux croyances actuelles. Les mécanismes d'ajustement mutuel conjoint coordonnent les décisions par un travail collectif et constructif de discussion, de persuasion mutuelle, de négociation et de marchandage qui peut transformer les projets, les valeurs et les représentations au lieu de les tenir pour fixes (Lindblom, 1965: 206). Un problème qui paraissait insoluble ou des perspectives qui paraissaient irréconciliables peuvent être redéfinis par le travail d'ajustement mutuel conjoint au lieu d'être négligés. Quant aux mécanismes d'ajustement mutuel disjoints, ils permettent entre autres la cohabitation, la confrontation et la coévolution de perspectives différentes, complémentaires, bien sûr, mais également opposées, conflictuelles, concurrentes, voire contradictoires. Cette propriété fondamentale permet l'épanouissement de la diversité des échelles de valeurs, des approches et des points de vue, et ménage une marge de liberté, par rapport aux forces en place, pour l'innovation sociale, technique et économique. La décentralisation radicale et l'autonomie décisionnelle contribuent à assurer une grande mobilisation de connaissances et d'informations en faveur d'une variété d'intérêts, d'échelles de valeurs et de conceptions du monde plus ou moins incompatibles et indéterminés.

Tout acteur doit composer avec l'impossibilité de prévoir l'ensemble des effets négatifs et positifs de ses décisions pour tous les acteurs actuels et futurs. Dans une société hautement interdépendante, les effets d'une action sont toujours potentiellement nombreux et variés. Aucun acteur ne peut connaître, prendre en compte et évaluer tous ces effets. Tout acteur réel ne prend en compte qu'une faible proportion des effets possibles qui résulteront de ses décisions. Un acteur peut, au mieux, compter sur une stratégie d'action incrémentale, disjoints, sérielle et correctrice pour agir intelligemment dans le monde (Braybrooke et Lindblom, 1963; Lindblom 1965). Chaque action ne constitue alors qu'un petit pas en vue de corriger ce qui semble être un problème ou une faille dans la situation actuelle. L'acteur n'examine que quelques actions possibles sans analyse exhaustive des valeurs en jeu. À chaque petit pas, l'acteur tente de corriger les effets négatifs de ses actions antérieures et de celles des autres. La multiplicité des acteurs contribue à assurer que le plus possible d'effets négatifs des décisions passées puissent être

défectés et contrés, le grand nombre des acteurs assurant alors une bonne coordination d'un ensemble de décisions interdépendantes aux effets variés et imprévisibles (Lindblom 1965). Là où le coordonnateur central est vite dépassé par la somme des connaissances, des informations et la multiplicité des valeurs à prendre en compte, la multiplicité des acteurs permet une division (floue) du travail sur la base des compétences, des valeurs et des conceptions du monde.

6.3 Fragmentation des systèmes multiorganisationnels et ajustement mutuel

Les systèmes multiorganisationnels abondent en stratégies d'action disjointes et incrémentales (Braybrooke et Lindblom, 1963) et en ajustements mutuels conjoints et disjoints (Lindblom, 1990). Cette caractéristique contribue certainement à leur attirer des critiques. À cause de leur caractère partiellement disjoint, beaucoup de gens qui ont en tête le modèle de la société intellectuellement conçue, diagnostiquent chaos, conflits, fragmentation, gaspillages, trous, chevauchements et irrationalité dans les systèmes multiorganisationnels et recommandent la fusion ou l'intégration de façon à assurer plus de coopération, plus de collaboration, plus de coordination. Dans la perspective de la société émergente ou auto-conçue, la fragmentation sociale est plutôt une composante importante des stratégies d'action et de décision qui permettent de composer avec la complexité des problèmes sociaux, avec l'ambiguïté, la multiplicité et l'incohérence partielle des valeurs, des attitudes, des critères de décision et des fins, avec l'incertitude sur les solutions, avec l'imprévisibilité et l'opacité des résultats de toute action.

Pour faire évoluer les problèmes sociaux et contrebalancer le caractère défectueux de toute opinion, de toute connaissance et de toute pratique, il faut compter sur la contribution de beaucoup de personnes avec chacune ses idées, ses compétences et ses préférences. La compétition et la confrontation des idées, des préférences et des pratiques permettent de mettre en lumière les défauts et les failles des points de vue qui s'opposent. Elles permettent leur transformation. En « intégrant » et en « coordonnant » les différentes approches et perspectives d'un système multiorganisationnel, on affaiblit cette capacité d'élucidation des systèmes d'ajustement mutuel. C'est le cas, par exemple, lorsque sous prétexte d'intégration régionale rationnelle, on territorialise le mandat des établissements sociosanitaires : on affaiblit le marché

des solutions possibles, la variété des approches d'intervention et d'organisation des services, la compétition sur les idées et les pratiques.

On centralise, on fusionne, on intègre pour un ensemble de raisons qui se rapportent aux défauts supposés des systèmes d'ajustement mutuels, mais en mettant rarement en balance les failles, les insuffisances et les défauts des systèmes centralisés ou intégrés. Le modèle de la société intellectuellement conçue et ses postulats sont tenus pour acquis sans examen critique. On intègre par peur des conflits comme si la multitude des valeurs et des perspectives ne rendait pas inévitable et même souhaitable une part de conflit dans toute action collective. Face à la défektivité de toute opinion, face à la multiplicité des critères de décision possibles, la raison seule est impuissante à rallier tous les esprits. Une certaine forme de conflit est un passage obligé dans l'expression, la remise en question et la transformation des pratiques, des opinions et des pouvoirs en place. Vouloir éviter le conflit à tout prix, c'est en fait souvent protéger les intérêts dominants bien établis.

On centralise pour mettre en œuvre une vision d'ensemble par opposition à la vision fragmentée qu'auraient les acteurs d'un système multiorganisationnel. En réalité, dans notre monde indéfiniment complexe, toute solution concevable et réalisable est nécessairement partielle et partielle, fragmentée et défective. La multiplicité des acteurs et leur relative autonomie par rapport à une autorité intégratrice constituent un mécanisme de compensation de la faillibilité de toute autorité. Pour cette raison, c'est généralement la moins mauvaise façon de traiter les différents aspects d'un problème social. On centralise pour assurer la réalisation du bien commun, en tenant pour acquis qu'un coordonnateur central est mieux à même de le réaliser qu'une multitude d'acteurs poursuivant chacun des fins étroites « partisans » ou une conception particulière du bien commun. Or, tout le monde est « partisan » et le coordonnateur central n'est pas à même de définir le bien commun ou l'intérêt général dans un monde caractérisé par la multiplicité, l'ambiguïté et l'instabilité des valeurs et des opinions, de même que par l'incertitude, l'imprévisibilité et l'opacité des résultats de toute action. Le bien commun, si une telle chose existe, est tout sauf une évidence qu'un planificateur peut découvrir par une méthode intellectuelle systématique. Il faut plutôt compter sur des processus d'élucidation qui mettent en

contact, en parallèle, en compétition, en contradiction ou en complémentarité différentes conceptions du bien commun.

6.4 Faillibilité et scepticisme dans la production des services

Il y a une limite importante à tout effort de maîtrise de la vie sociale par la pensée, la réflexion, la « cogitation », c'est-à-dire la planification et l'organisation rationnelles. Toute connaissance et toute théorie à la base d'une action sociale sont faillibles. Nos cadres d'interprétation et d'intervention sont partiels, fragmentés et défectueux, voire à la limite fallacieux et erronés. La réalité reste toujours en partie ambiguë et difficilement connaissable. Les méthodes d'action sont rarement totalement adéquates et produisent des résultats plus ou moins indéterminés, imprévisibles voire incompréhensibles. Les préférences, les valeurs et les fins qui devraient guider notre compréhension et notre action sont elles aussi toujours partiellement ambiguës, floues, conflictuelles, divergentes, indéterminées et instables (parce que reformulées et transformées dans et par l'action, c'est-à-dire par la rétroaction). C'est ce que notre analyse de la complexité épistémique et axiologique des services humains et de l'aide aux sans-abri nous révèle. Pour faire de la cogitation l'essence de l'intelligence collective, il faut postuler exactement le contraire.

Le défaut majeur des modèles de l'organisation rationnelle et de la société intellectuellement conçue, c'est de ne pas être suffisamment sceptiques vis-à-vis de toute représentation, de toute conceptualisation, de tout plan, de toute méthode, de toute pratique. Ils n'organisent pas efficacement le doute, la critique, la remise en question et l'expérimentation (au sens large) sur les représentations, les valeurs, les fins, les pratiques et les méthodes. C'est justement là une force des modèles de société émergente ou « ouverte » (selon l'expression de Popper, 1966) fondés sur l'interaction et l'ajustement mutuel plutôt que sur la cogitation et la planification centralisées. Les grandes institutions de la société ouverte, le marché, la science et la démocratie électorale, par exemple, organisent le scepticisme, l'examen critique et la correction des erreurs (Popper, 1966; Wildavsky, 1987, p. 206-207)³⁵. Elles le font de façon nécessairement imparfaite et heuristique.

³⁵ Wildavsky (1987, p. 206-207) : « *Markets are made to be skeptical. If competitive conditions prevail, no bid need be accepted merely because it is made. On the contrary, each participant is motivated to be skeptical of the other by*

Les cadres d'interaction sont faillibles et toujours partiellement inadéquats ou inadaptés (mais tout diagnostic concret sera lui-même faillible, établi sur une base plus ou moins indéterminée, incertaine et ambiguë), aussi sont-ils eux-mêmes l'objet d'un processus évolutif, critique et correctif (Wildavsky, 1987, p. 124). Il doit bien sûr y avoir un équilibre entre le dogmatisme et le scepticisme. Les grands cadres d'interaction abstraits de la société ouverte sont des institutions largement tenues pour acquises par les communautés qui les produisent et les entretiennent. Elles jouent leur rôle d'organiseurs de la critique et de la correction des erreurs parce que leur légitimité n'est pas constamment remise en question.

6.5 Faillibilité, scepticisme et systèmes multiorganisationnels

Le nombre d'organisations différentes qui composent le système de l'aide aux sans-abri joue un rôle non négligeable dans sa capacité à faire face à la complexité. L'une des raisons de cette capacité, c'est que le scepticisme est plus facile à organiser et à équilibrer sous la forme de systèmes multiorganisationnels que de systèmes unitaires. C'est pourquoi les premiers sont généralement supérieurs aux seconds dans la production de biens et de services. La règle générale est la suivante : un grand nombre de petites unités partiellement redondantes entretenant des relations d'ajustement mutuel forment un système organisationnel supérieur à un petit nombre de grosses unités mutuellement exclusives et coordonnées par des méthodes « rationnelles » (le système unitaire étant le cas limite). Plus le nombre d'unité est grand, plus les unités peuvent être grosses sans réduire la compétence du système à produire des services (Wildavsky, 1987).

Le système unitaire ou quasi unitaire correspond à une conception de la coopération et de la coordination qui tend à éliminer par normalisation ou coercition autoritaire les conflits, la compétition et les divergences de vue. C'est cette caractéristique qui le rend plus dogmatique et moins ouvert que le système multiorganisationnel. Ce modèle postule la congruence des intérêts et la supériorité d'un cadre de planification unique imposant une solution unique. Il postule la

responding the best possible opportunities [...] Democratic politics is also an institutional embodiment of skepticism. The rules are that there must be more than one political party, each independent of the other(s), which compete for control of government by seeking votes of citizens who are able to choose among them. This competitive redundancy (a useful duplication) is reinforced in the United States by overlap within branches (separation of powers, checks and balances) and among levels of a federal government. By requiring consent, criticism is encouraged and protected ».

possibilité de concevoir par la raison la meilleure solution possible, compte tenu des contraintes, pour réaliser le bien commun. L'autorité hiérarchique et la règle sont ensuite considérées comme des moyens nécessaires pour implanter cette solution. Le système multiorganisationnel correspond plutôt à une conception de la coopération fondée sur l'adhésion volontaire, et à une conception de la coordination qui fait une place aux conflits, aux désaccords et aux divergences d'intérêts, de vue et de pratique³⁶. Il est compatible avec une multitude de solutions concurrentes répondant à diverses interprétations possibles des problèmes et de leurs solutions. Chaque organisation du système multiorganisationnel constitue en elle-même un essai très concret dans une démarche de tâtonnement par essais et erreurs. Elle constitue une question posée au monde : est-ce une bonne idée de rassembler telles personnes, telles pratiques, telles compétences, tels moyens matériels, telles méthodes, tels cadres d'interprétation et d'intervention, en vue d'accomplir telle tâche ?

Le point d'équilibre entre scepticisme et dogmatisme n'est pas le même dans un système unitaire ou quasi unitaire que dans un système multiorganisationnel. Le doute, la critique, la remise en question par la divergence de vue, la compétition et le conflit sont plus difficiles à réaliser dans une organisation unifiée que dans un système multiorganisationnel. Peters et Waterman (1982) ont fait l'éloge de la compétition à l'intérieur de l'organisation, mais le modèle d'organisation qu'ils ont en tête ressemble en fait à un système multiorganisationnel composé de multiples unités de petites tailles et relativement indépendantes les unes des autres.

Certains mécanismes organisationnels courants aident, dans une certaine mesure, les organisations à composer avec la complexité épistémique et axiologique. Ces mécanismes ont tendance à créer des organisations plus ou moins faiblement couplées, des systèmes organisationnels plus ou moins faiblement unifiés (le système multiorganisationnel étant le cas limite), ce qui est traditionnellement considéré comme un problème ou une pathologie. March

³⁶ Warren et al. (1974, p. 75-76) : « [...] *coordination, or the concerting of decisions, takes place in either cooperative or contestful interaction [...] What appears as – and is – context at organizational level may perform a coordinative function at the interorganizational field level [...] interorganizational contest frequently operates to perform allocative coordinational functions through concerted decision making. The allocative decision is concerted in that the decisions and/or activities of the organizations are carried out in relation to each other. The difference from cooperative coordination lies in the fact that the concerted decision arises out of contest, where different and incompatible outcomes were desired by the participating organizations. [...]*

(1993, p.193) nous propose une analyse inspirante dans laquelle la délégation, la départementalisation et la décentralisation ont entre autres pour propriété de permettre la cohabitation de considérations plus ou moins incompatibles et conflictuelles :

« Organizations face confusing, inconsistent environments. Loose coupling through decentralization and delegation are designed to solve the motivational and informational problems of coping with those environments. Since knowledge of local conditions and specialized competencies are both essential and more readily found in decentralized units, control over the details of policy implementation and adaptation of general policies to local conditions are delegated to local units [...] The great triumphs of organizational design – departmentalization, decentralization, and hierarchy – are, however, partly devices for concealing, tolerating, and stimulating useful incoherence. As was observed earlier, the problems of decentralization are not simply informational and motivational. They are also problems of managing a coalition of conflicting demands. The demands on one part of the organization are inconsistent with the demands on another part. Sustaining the coalition involves organizing to obscure inconsistencies in preferences and identities and to take advantage of variations in attention. By loosening the links among subunits, decentralization buffers inconsistencies in the organization and protects those inconsistencies from centralized monitors of coherence. By delegating responsibility for attending to demands, it makes it possible for different subunits to attend to different demands [...] The cost of such a strategy is inconsistency among the various actions of the organization over time and from one subunit to another. The process yields a set of actions that cannot easily be rationalized as stemming from a coherent set of autonomous organizational objectives. Moreover, decentralization and delegation generate a long-run dynamic of differentiation that accentuates organizational-level loose coupling. Subunits develop their own objectives, information sets, clients, and identities. They create subcultures of belief that are different from those found in other subunits. They maintain their distinctiveness by contrasting their careers, stories, and practices with those found in other parts of the organization. Those centrifugal forces on organization are well known both of the research literature on organizations and to practical managers. They are usually seen as pathologies, however, or at least as unfortunate costs. Such a portrayal of decentralized inconsistency as pathological stems from a particular conception of organizational order. It is a conception that emphasizes internal coordination in

the name of a clear, shared objective, rather than flexible adaptation to an environment of conflicting demands. An alternative view sees the problems of local adaptation as responding to demands and developing preferences and identities as well as responding to local information. From that perspective, effective organization involves decentralized elaboration and adaptation of goals as well as decentralized implementation of policies and adaptation of tactics. It is a view that is likely to interpret the loosely coupled inconsistencies produced by decentralization and delegation as essential to organizational health, rather than as a sign of organizational sickness ».

Les systèmes multiorganisationnels composés de nombreuses organisations autonomes présentent à un niveau élevé les propriétés que décrit March, soit le couplage faible, la différenciation, la décentralisation de la conception des buts aussi bien que de leur mise en œuvre, et la préservation d'un certain niveau d'« incohérence » utile. Le nombre d'organisations différentes constitue l'un des moyens du système multiorganisationnel pour composer avec la complexité des connaissances et des valeurs.

Dans le passage suivant, Roy *et al.* (2006, p. 46) semblent soutenir que la complexité des valeurs et le caractère « contradictoire » de l'action publique sont des obstacles à une « pratique-réseau » :

« [...] on voit se mettre en place des politiques tout à fait antagoniques les unes des autres qui laissent à voir des contradictions profondes dans l'action publique. Ainsi, les actions des uns peuvent contrecarrer celles des autres. Par exemple, au nom de la sécurité publique, on applique des mesures répressives envers des populations itinérantes qui, par ailleurs, sont la cible de mesures de réduction des méfaits au nom de la santé publique [...] Non seulement, ces politiques contradictoires ont un impact négatif sur les populations déjà marginalisées, mais elles tendent à effriter les efforts visant une “pratique-réseau” ».

En fait, c'est précisément à cause des divergences de vue à la fois sur la nature du phénomène, sur les moyens à prendre pour composer avec lui et sur les fins à viser qu'il faut un système multiorganisationnel à base d'ajustements mutuels pour composer avec le travail à faire, qui porte

en partie sur les représentations et les valeurs, c'est-à-dire sur les cadres d'interprétation des acteurs en présence. Dans les chapitres qui suivent, je vais analyser un peu plus en détail le mode de fonctionnement à base d'ajustements mutuels du système multiorganisationnel de l'aide aux sans-abri à Montréal et la façon par laquelle ce mode de fonctionnement contribue à composer avec la complexité épistémique et axiologique.

Chapitre 7

Le système multiorganisationnel de l'aide aux sans-abri face à la complexité des connaissances et des valeurs

7.0 Les systèmes organisationnels « organiques » pour composer avec la complexité

On peut, en s'inspirant de Thompson et Tuden (1959), caractériser de façon simplifiée la complexité épistémologique et axiologique d'un problème sous la forme d'un désaccord sur le système causal de ce problème ou sur les fins que l'on doit viser. Les méthodes de résolution de problème doivent être adaptées à la nature des désaccords en jeu. S'il y a accord sur les moyens et les fins, il est possible d'utiliser de façon avantageuse les méthodes de planification et d'optimisation en s'appuyant sur une stratégie de calculs (« computation »), c'est-à-dire sur des algorithmes et des procédures de décision explicites et détaillés préparés à l'avance. Dans les situations de désaccord sur les causes et les moyens mais d'accord sur les fins et les préférences, il est avantageux de recourir aux stratégies associées au jugement formé dans des interactions collégiales entre égaux (les professions, les « réseaux », les « communautés de pratiques » et les « équipes », par exemple). C'est la situation qui prévaut entre certains acteurs fournissant des services aux sans-abri, ce dont témoigne l'un de nos informateurs dans l'extrait suivant.

Extrait 24 PUBLIC (INFORMATEUR 1)

La philosophie de départ est la même, ce qui est sous-jacent, est la même. On va aider le plus démuné mais aider, ça veut dire mais c'est dans le comment, on va l'aider, puis parfois, on va se chicaner.

S'il y a accord sur la compréhension des causes ou sur les moyens, mais désaccord sur les fins et les préférences, alors il peut être avantageux de compter sur la négociation et le compromis, dans un contexte où les parties intéressées peuvent être représentées adéquatement (les comités interorganisationnels, par exemple). Finalement, s'il y a désaccord aussi bien sur les causes et les moyens que sur les fins et les préférences, il est avantageux de pouvoir compter sur la génération de visions inspirantes proposant une nouvelle interprétation de la situation, du problème et des solutions possibles.

Comme le souligne Weick (1993, p. 73), un système organisationnel devrait pouvoir faire évoluer les problèmes en direction d'un plus grand accord sur les causes et sur les fins, ou agir pour ramener un tel accord lorsque les situations se transforment et les désaccords s'accroissent. Pour composer avec un haut niveau de complexité épistémique et axiologique, un système organisationnel doit, à différentes échelles, pouvoir générer et susciter de l'« inspiration », favoriser un accord sur les fins et les préférences ou sur les causes et les moyens, de façon à pouvoir compter sur des interactions collégiales productives et sur des compromis acceptables entre les parties prenantes. En situation de complexité épistémique et axiologique, le système organisationnel doit être configuré pour favoriser la persuasion et les réinterprétations plutôt que les calculs et la planification, pour favoriser la construction d'un certain accord sur les causes, les moyens, les fins et les préférences, plutôt que viser l'efficacité et l'optimisation. Cet accord pourra entre autres prendre la forme de « cultures » communes et de représentations communes des problèmes et des fins visées. Les structures organisationnelles « organiques » riches en interactions et en ajustements mutuels sont adaptées à ce contexte, comme le soutient Weick (1993, p. 74) :

« Organic organizational structures often turn out to be excellent generic designs, not so much because they are better suited to deal with high environmental uncertainty, but because they encourage the dense interactions that enable people to come to agreements about preferences and sometimes even causal structures (Weick and McDaniel, 1989). It is these agreements which then make it possible for people to use decision strategies that are better suited to deal with uncertainty. When interpretation is the issue, people need to design [organizational structures] for agreement rather than for effectiveness. Effectiveness focuses too much attention on decision

making and rationality and too little attention on what assumptions, frameworks, and resources people impose that give shape to that decision making ».

Scott (2003, p. 251) décrit ce type de structure organisationnelle « organique », c'est-à-dire faiblement formalisée :

« [...] natural system theorists, who stress the advantages of informal structures, particularly in the face of task uncertainty and rapid change. These alternative approaches, which have received much recent attention, rely primarily on enlarged roles, internalized and peer controls, and informal structures to confront high levels of uncertainty and complexity. Rather than augmenting hierarchies, they minimize vertical distinctions and flatten hierarchies, and rather than creating new, specialized lateral roles and relations, they encourage more direct, open, face-to-face communications among any or all participants as required. Decision making becomes more decentralized, and organizational roles less formalized. Several bodies of theory and research emphasize the value of informal structures in work organization ».

Ce qu'on appelle « réseaux », ce sont habituellement des systèmes multiorganisationnels gouvernés par des mécanismes organisationnels « organiques » peu formalisés (Jones, Hestley et Borgatti, 1997, p. 913) : *« The terms “network organization” (Miles and Snow, 1986), “networks forms of organization” (Powell, 1990), “interfirm networks,” “organization networks” (Uzzi, 1996, 1997), “flexible specialization” (Piore & Sabel, 1984), and “quasi-firms (Eccles, 1981) have been used frequently, and somewhat metaphorically, to refer to interfirm coordination that is characterized by organic or informal social systems, in contrast to bureaucratic structures within firms and formal contract relationships between them (Gerlach, 1992: 64; Nohria, 1992). We call this form of interfirm coordination “network governance.” ».*

C'est ce type de structure faiblement formalisée qui caractérise les relations que nous avons constatées dans le système multiorganisationnel de l'aide aux sans-abri à Montréal. J'en fais une analyse dans le présent chapitre.

Dans l'extrait suivant, l'un de nos informateurs nous parle des avantages des relations peu formalisées entre les intervenants de terrain.

Extrait 25 PUBLIC (INFORMATEUR 6)

Il faut que ce soit les gens qui reçoivent les clients // à un moment donné il y a eu une espèce de mode, soit les cadres ou les médecins avec qui on travaillait qui disaient : « On va organiser une rencontre, on va rencontrer le docteur un tel, le chef de la psychiatrie de ci, puis madame une telle qui est la responsable des TS, puis ci, puis ça ». Ça n'a jamais rien donné, je ne sais pas où ça va mais ça ne donne pas grand chose tandis que quand on va à l'hôpital, on rentre dans le poste des infirmières puis on parle... Un autre exemple de ça, on a une lettre en bonne et due forme de la Santé publique, du directeur de la Santé publique // « ... en raison des conditions climatiques exceptionnelles... de collaborer avec [nom de l'organisme] ». Dans les faits, ça ne s'est jamais rendu sur le bureau du médecin qui va nous recevoir à l'urgence ou de l'infirmière de triage // c'est une belle contribution de la Santé publique // mais ça ne descend jamais là où il faut que ça descende. C'est pour ça que je suis adepte de l'informel, je trouve ça plus efficace.

Burns et Stalker (1994, p. 121) ont été parmi les premiers théoriciens de l'organisation à décrire le fonctionnement d'une organisation à la structure « organique » capable de composer avec une forme importante de complexité épistémique³⁷ :

« [...] (c) *the adjustment and continual re-definition of individual tasks through interaction with others;*

(d) *the shedding of 'responsibility' as a limited field of rights, obligations and methods [...]*

(f) *a network structure of control, authority, and communication. The sanctions which apply to the individual's conduct in his working role derive more from presumed community of interest with the rest of the working organization in the survival and growth of the firm [...]*

(g) *omniscience no longer imputed to the head of the concern; knowledge about the technical or commercial nature of the here and now task may be located anywhere in the network; this location becoming the ad hoc centre of control authority and communication;*

³⁷ Weick (1985, p. 47) : « *Continuous ambiguity also exerts continuous pressure on organizations to modify their structure so that coping is more successful. If Burns and Stalker's organic system is treated prescriptively as an arrangement capable of dealing with uncertainty, we would expect to see organizations pressured by ambiguity to demonstrate more use of specialized professional skills (high complexity), continual redefinition of individual tasks (low formalization), development of more ad hoc centers of authority located closer to the source of problem (low centralization), and movement toward a network structure (this list is adapted from Gerwin, 1981, p. 6) ».*

(h) a lateral rather than vertical direction of communication through the organization, communication between people of different rank, also, resembling consultation rather than command;

(i) a content of communication which consists of information and advice rather than instruction and decision;

(j) commitment to the concern's tasks and to the 'technological ethos' of material progress and expansion is more highly valued than loyalty and obedience;

(k) importance and prestige attach to affiliations and expertise valid in the industrial and technical and commercial milieu external to the firm ».

Une caractéristique de l'organisation décrite par Burns et Stalker (1994) est le caractère collégial de la prise de décision et de la résolution de problème. Une personne interviewée par Burns et Stalker (1994, p. 91) affirme que : « *When enough people are brought into it, problems settle themselves. Practically every question is settled logically (sic), not on somebody's authority* ». Un autre interviewé affirme que : « *all decisions are taken in the full knowledge of what other people think and of what they are doing. Similarly, they know about your decisions and what you are up to* », Burns et Stalker (1994, p. 90). Les participants à une organisation « réseau » auto-organisée comme celle décrite par Burns et Stalker (1994) ont une vue d'ensemble des tâches à accomplir et se sentent co-responsables de la réalisation de sa mission (alors que les responsabilités sont très fragmentées dans une bureaucratie). Les relations entre les participants prennent l'allure de consultation et de collaboration plutôt que d'instruction et de commandement. Ce caractère collégial apparaît en particulier sous la forme de « comités » interfonctions (Burns et Stalker, 1994, p. 88) : « *The constitution of a committee implies, in common usage, that each member enjoys an equal right to speak his mind on decisions and motions subjects to the chairman's casting vote* ». Dans le cas des sans-abri, on constate par exemple ce type de fonctionnement collégial dans un organisme interorganisationnel comme le RAPSIM :

Extrait 26 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 16)

Moi, je me souviens des fois où on a refait les règlements du RAPSIM et il fallait que ça soit fait d'une manière qui entraîne le consensus, une adhésion du plus grand nombre. On avait travaillé vraiment fort pour que ce soit des choses qui soient... tout le monde devait faire des compromis et c'était vraiment intéressant d'avoir ça comme objectif au

fond, de refaire nos règlements parce qu'ils étaient désuets mais en faisant attention à tout le monde.

L'autorité qui compte dans la prise de décision et la résolution de problème est moins l'autorité formelle liée aux postes officiels que l'autorité intellectuelle des participants liée à leur expérience et à leur compétence à résoudre le type de problème rencontré. Burns et Stalker (1994, p. 122) : « *Positions are differentiated according to seniority—i.e., greater expertise. The lead in joint decisions is frequently taken by seniors, but it is an essential presumption of the organic system that the lead, i.e. 'authority', is taken by whoever shows himself most informed and capable, i.e. 'best authority'. The location of authority is settled by consensus* ». C'est de cette façon que la structure peut s'adapter à la nature changeante et imprévisible ou incertaine des problèmes rencontrés.

Ce type d'organisation implique une certaine indétermination structurelle. Burns et Stalker (1994, p. 92) constatent en effet une certaine indétermination dans les rôles et les tâches :

« *When the position of product engineer was created, for example, the first incumbents said they had to 'find out' what they had to do, and what authority and resources they could command to do it. In fact, this process of 'finding-out' about one's job proved to be unending. Their roles were continually defined and redefined in connexion with specific tasks and as members of specific co-operative groups. This happened through a perpetual sequence of encounters with laboratory chiefs, with design engineers who had worked on the equipment the product engineers were responsible for getting made, with draughtsmen, with the works manager, with the foremen in charge of the production shops they had to use, with rate-fixers, buyers, and operatives. In every single case they, whose only commission was 'to see the job through', had to determine their part and that of the others through complex, though often brief, negotiations in which the relevant information and technical knowledge possessed by them would have to be declared, and that possessed by others ascertained* ».

Il a donc été proposé dès 1961 par Burns et Stalker qu'une organisation à la structure en réseau automodifiable ou auto-organisée serait apte à composer avec une forme de complexité épistémique liée au caractère changeant, incertain ou imprévisible du travail à faire et des

problèmes à résoudre. Dans une telle organisation, la capacité d'automodification repose entre autres sur le fait que les rôles, fonctions et tâches de chacun ne sont pas définis par un plan d'ensemble et une autorité supérieure, ou un organigramme, mais par des relations d'ajustements mutuels dans le cours du travail et en fonction des particularités de ce qu'il y a à faire. Landau (1991, p. 7) fait la même analyse pour les systèmes multiorganisationnels faiblement couplés :

« A loosely coupled organization lies on the other end of the scale. Roles and definitions of tasks are set not by any single authority but by the components themselves. Interaction and communication occur not as a consequence of instruction or command, but on the basis of need. Roles are continuously adjusted on the basis of experience, and tasks are generally established by negotiation. Parties to the bargain are determined by the character of an issue, not by the organization chart ».

7.1 Le fonctionnement « organique » du système de l'aide aux sans-abri

Les ressources, les connaissances et les compétences sont largement réparties parmi l'ensemble des participants du réseau. Lorsque l'organisation fonctionne bien, l'autorité et les communications se concentrent de façon *ad hoc* sur les différents points du réseau qui ont les connaissances, les compétences et les ressources pour régler les problèmes du moment. Deux de nos informateurs décrivent, dans les extraits suivants, le travail d'ajustement mutuel qui permet d'établir qui fait quoi dans un cas - problème :

Extrait 27 PUBLIC (INFORMATEUR 3)

À un moment donné, il faut s'asseoir, il faut coordonner les soins qu'il y a autour d'une personne parce que souvent, je trouve que les clients ont beaucoup de suivi autour d'eux, puis parfois, il faut un peu coordonner ça puis parfois, on se sépare ça dans le milieu. Parfois, ça va être moi qui vais le faire, parfois ça va être un intervenant d'un autre milieu qui va le faire, mais c'est parfois à mon tour de coordonner, parfois [...] je sais pas comment ça se produit, c'est un leadership, c'est de prendre, des fois je sens que c'est à moi de le prendre, des fois je sens que c'est [...] L'autre le prend, je sais pas comment ça se passe mais c'est comme ça. [...] Là, je vais être obligée de coordonner, c'est moi qui connaît le plus le dossier, ça fait que je vais plus coordonner [nom d'une personne] dans cette affaire-là.

Extrait 28 PUBLIC (INFORMATEUR 1)

C'est important d'aller chercher tout le monde qui travaille autour du client qui donne des services différents, qu'on s'entende sur quels services je donne puis quels services je ne peux pas donner, d'où l'importance de se parler puis d'avoir une action concertée.

Dans ce type d'organisation, il n'y a pas de division fixe et rigide du travail. Les fonctions de chacun se définissent et se redéfinissent par ajustement mutuel dans les interactions que les participants entretiennent pour accomplir leur travail, interactions gouvernées entre autres par une norme sociale de réciprocité. Les participants doivent régulièrement tenter de découvrir quel devrait être leur rôle, ce qu'ils devraient faire et avec qui ils devraient collaborer. On observe des éléments de ce mode de fonctionnement et d'organisation dans le système de l'aide aux sans-abri à Montréal et dans la façon par laquelle il s'est constitué (je reviendrai au chapitre 9 sur l'évolution de ce système organisationnel). L'un de nos informateurs décrit le type de questionnement propre à l'indétermination des tâches.

Extrait 29 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 10)

On a assurément un rôle à jouer. C'est toujours de savoir un petit peu, mais là c'est moi qui parle, mais c'est quoi réellement notre rôle réel à travers une multitude d'autres services. Moi je trouve que c'est peut-être pas toujours évident. // Bien moi je pense qu'on a notre place justement parce qu'on est mobile. Si on était immobile, ce serait peut-être questionnable et je sais qu'on rejoint les gens que d'autres ressources ne rejoignent pas parce qu'ils ne sont pas capables ou parce que les gens n'y vont pas.

Un autre informateur nous parle du débat entourant le rôle d'un établissement public.

Extrait 30 PUBLIC (INFORMATEUR 1)

Au début, quand moi je suis arrivée en 97, je faisais du travail de rue, il y avait un collègue et moi qui faisions du travail de rue comme tel, on a fait plusieurs phases exploratoires du travail de rue. Il y a eu tout un débat autour de ça, à savoir est-ce que le [nom d'un établissement], qui est un centre de deuxième ligne, devait faire du travail de première ligne.

Cette indétermination chronique est nécessaire et essentielle pour assurer la souplesse et l'adaptabilité propre à ce type d'organisation³⁸. Weick et McDaniel (1989, p. 347) expliquent

³⁸ Burns et Stalker (1994, p. 122-123) « *The organic form, by departing from the familiar clarity and fixity of the hierarchic structure, is often experienced by the individual manager as an uneasy, embarrassed, or chronically anxious quest for knowledge about what he should be doing, or what is expected of him, and similar*

pourquoi : « *organic systems can be restless organizations where there is a continuous search for definition, information, and meaning. If everyone is slightly uncertain most of the time, then attentiveness and discussion increase, which means that more is known* ». Cette indétermination n'est pas toujours très confortable, mais cet « inconfort » contribue aux capacités qu'elle confère, comme le rappellent Weick et McDaniel (1989, p. 347) :

« [...] *satisfaction with organic systems may not be especially high, precisely because these systems can be unpredictable. It is because of this “anxious” quality that these systems gather more information and update their members more often. An organic system is a complex form better able to sense the complexities in the environment of nonroutine information it faces. This improvement in ability to sense complexity is often gained at the cost of composure. Glib treatments of the contrast between mechanistic and organic forms often gloss over the contentious, emotional quality of life in organic systems* ».

L'indétermination formelle n'est pas sans coûts ni sans inconvénients, il n'y a pas de mécanismes organisationnels gratuits et « parfaits ». Comme le souligne l'un de nos informateurs, il peut y avoir des inconvénients à compter sur des personnes plutôt que sur des mécanismes formels :

Extrait 31 PUBLIC (INFORMATEUR 1)

Ça fait que si j'avais un plan concerté, puis dire mon rôle c'est ça, moi je te donne ça puis toi tu me donnes ça, la pointe de tarte, t'as pas à refaire, à redessiner à chaque fois que l'acteur change. Tant que France Lebel va être là, ça va être bien, le jour qu'elle n'est plus là, on va avoir un problème. Je vais avoir à refaire mes devoirs puis c'est dans ce sens-là que je trouve qu'il faut qu'il y ait un plan plus concerté en termes de réseautage à faire. // Quand l'entente, le partenariat repose sur l'individu qui est en face de toi, c'est fragile, c'est précaire, c'est pour ça que je me dis, est-ce que le domaine de l'itinérance ne serait pas gagnant à Montréal si on avait un plan d'action?

Un tel « plan d'action » ne serait pas dans l'esprit d'une organisation réseau s'il était le moins formalisé. Par ailleurs, les propos de notre informateur soulèvent l'importante question de la relève dans un réseau peu formalisé. Les liens entre les organisations sont

apprehensiveness about what others are doing. Indeed, as we shall see later, this kind of response is necessary if the organic form of organization is to work effectively ».

largement associés aux personnes, comme l'a constaté l'informateur suivant lorsqu'il a pris la relève de son prédécesseur :

Extrait 32 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 26)

Mes prédécesseurs avaient leurs contacts et je me rends compte que c'est difficile de reprendre les mêmes contacts parce que ce n'est pas la même chose. // Donc, c'est sûr que ça ne m'empêchera pas de prendre contact avec eux mais on dirait ... c'est pas toujours, prendre la relève, c'est pas toujours aussi facile, il faut vraiment qu'une situation fasse en sorte que je doive appeler la personne, que je doive la contacter, il faut vraiment quelque chose de concret une intervention que je doive ... une référence ou quelque chose par rapport à un jeune qui va faire en sorte que je vais établir le contact. // Il faut que je fasse moi-même la démarche, veut, veut pas, même s'il y a déjà eu des partenariats entre ressources.

Compter sur les personnes, cela peut également vouloir dire que certaines personnes ne se parlent pas parce qu'elles ne voient pas les choses de la même façon. Un de nos informateurs souligne le fait qu'une nouvelle personne à la direction d'un organisme peut changer le portrait des relations entre organisations :

Extrait 33 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 15)

Il y a une nouvelle direction là-bas, c'est un bonhomme qui est plus ouvert, qui est venu rencontrer à plusieurs reprises notre directrice, quelque chose qui ne s'était jamais fait.

Il faut une certaine dose de redondance dans le réseau et à chaque point du réseau pour éviter des ruptures trop importantes dans les relations et les échanges. Il faut également des mécanismes de mise en relations à la fois pour préparer la relève et pour assurer les interactions nécessaires au fonctionnement normal du système multiorganisationnel. Nous avons questionné nos informateurs sur les efforts qui étaient consacrés à la préparation de la relève dans leur organisation. Voici ce que nous a répondu l'un de nos informateurs du secteur public.

Extrait 34 PUBLIC (INFORMATEUR 6)

Q. Si vous partiez de [nom de l'établissement], est-ce qu'il y aurait de la relève?

R. Oui, absolument. Puis ça c'est une affaire à laquelle je tenais.

Q. Deux ou quatre?

R. On est quatre maintenant, puis ça c'est une des affaires dont on est le plus fiers, c'est que si on s'en va, le château de cartes ne s'écroule pas.

[...] On a une bonne relève maintenant. On est quatre, puis ils sont tous jeunes, puis sont tous bien dynamiques puis ils ont tous envie d'avoir des postes à [nom de l'établissement], même chose au niveau des travailleurs sociaux. Où on a le moins de relève c'est au niveau des médecins. Là, on va recommencer à avoir des résidents en psychiatrie puis ça on aime bien ça parce qu'en général, ils aiment beaucoup ça les résidents en psychiatrie, qui restent intéressés par le travail. Souvent ils vont travailler en région après.

Q. Ils se retrouvent très loin malheureusement.

R. C'est ça qui est un petit peu, là il y en a un qui est revenu après une couple d'années, qui est venu faire un remplacement de [nom d'une personne] cet été. Puis au niveau des médecins généralistes, on a un problème, on n'a pas de relève

7.2 Pour composer avec la complexité des valeurs

Les travaux en théorie de l'organisation mettent souvent l'accent sur la capacité des organisations à base de relations peu formalisées et de rapports collégiaux à composer avec la complexité épistémique, la complexité des connaissances. Ils traitent plus rarement de leur capacité à composer avec la complexité axiologique, la complexité des valeurs. Weick et McDaniel (1989) font un peu exception sur ce point. Pour leur analyse, ces derniers distinguent les contextes informationnels fortement structurés (« *routine* ») des contextes faiblement structurés (« *nonroutine* »). Les contextes faiblement structurés nécessitent un travail axiologique important, un travail d'interprétation et de décision fondé sur des valeurs, et portant sur des valeurs. Weick et McDaniel (1989, p. 336) : « *The processing of information requires values, interpretation, and discussion, because the primary problems imposed by such information are complexity and difficulty of analysis* ».

Lorsqu'il n'y a pas de mécanismes organisationnels appropriés pour faire ce travail axiologique, les organisations sont mal équipées pour faire face à la complexité des connaissances et des valeurs (Weick et McDaniel, 1989, p. 337) : « *Organizations become ill-equipped [to deal with nonroutine information] when they have no tools such as values to guide their processing of nonroutine information, when there is little precedent for collegial discussion to construct an understanding of nonroutine information, when bureaucratic structures and standard programs encourage everything to be seen as routine* ».

La conséquence de ne pas avoir de mécanismes organisationnels bien adaptés au travail sur les valeurs, ce sera le sous-développement du système de valeurs qui devrait guider l'aide aux sans-abri. Les contextes informationnels faiblement structurés sont alors soit traités « mécaniquement » comme des contextes fortement structurés, soit traités sur la base de valeurs personnelles idiosyncrasiques, soit traités par un travail de délibération important et donc coûteux en ressources (Weick et McDaniel, 1989, p. 338) :

« Underdeveloped professional values, which can occur because professionals are housed in a mechanistic system or have no access to the dominant coalition or colleagues, make it hard for professionals to deal with nonroutine information. They either treat it as routine information, overdeliberate about it, or gain guidance in handling it from personal rather than professional values. Any one of these three “solutions” creates problems, although all three may occur when administrators ignore value cultivation as a criterion for the design of professional organizations ».

Il faut des mécanismes organisationnels appropriés, qui permettent entre autres les interactions de nature collégiale, de façon à élaborer et à raffiner une culture et un système de valeurs aptes à composer avec les dilemmes et les autres complications épistémiques et axiologiques de l'aide aux sans-abri (Weick et McDaniel, 1989, p. 341) : *« If collegial support for articulating and refining values is missing, then professional values will be underdeveloped, personal values are likely to be substituted, and collective outcome preferences will be ambiguous as a result ».*

Les mécanismes organisationnels associés au système « organique » remplissent cette fonction constructive (Weick et McDaniel, 1989, p. 347) :

« The high potential of the organic form for information processing is crucial for our analysis, because it allows people to deal with nonroutine information and encourages them to articulate, refine, and update values that make sense of nonroutine information. An organic system is important for professionals because it is the most appropriate structure for bringing expertise to bear on complexity, but it is also the most appropriate form to bring values to bear on information that is complex and unanalyzable ».

Une belle étude de Racine (2000a, 2000b) illustre et approfondit notre compréhension du fonctionnement « organique » décrit par Weick et McDaniel (1989) dans des organismes qui viennent en aide aux femmes sans-abri. Dans cette étude, on découvre comment les échanges et les relations avec des pairs permettent aux intervenantes de construire et de perfectionner leur identité d'intervenantes, leur cadre d'interprétation et d'intervention, et leurs compétences.

7.3 La gouvernance « organique » des systèmes organisationnels par les « réseaux »

La coordination et la gouvernance des systèmes multiorganisationnels sont généralement fondées sur un ensemble de mécanismes sociaux distincts des mécanismes organisationnels de la bureaucratie. On associe certains de ces mécanismes au « réseau » (Jones, Hesterly et Borgatti, 1997, p. 925) : « *The network form of governance carries with it special problems of adapting, coordinating, and safeguarding exchanges, relying as it does on autonomous units operating in a setting of demand uncertainty with high interdependence, owing to customized, complex tasks. Network governance overcomes these problems by using social mechanisms rather than authority, bureaucratic rules, standardization, or legal recourse* ».

Selon Jones, Hesterly et Borgatti (1997), il y a quatre types de mécanismes sociaux qui gouvernent les relations interorganisationnelles dans un « réseau » : 1) la sélectivité des relations (on ne fait pas affaire avec tout le monde), 2) la réputation, 3) les sanctions collectives et finalement 4) une « macroculture » (une mémoire sociale et des processus culturels transorganisationnels)³⁹.

Dans un réseau suffisamment redondant, on choisit avec qui on traite. On évite les « partenaires » qui ne sont pas à la hauteur, qui ne sont pas honnêtes et fiables, ou qui ne partagent pas la même « philosophie ». Le fait de n'avoir que quelques partenaires réguliers augmente la densité des relations entretenues avec ces partenaires, ce qui permet de mieux les connaître et de s'identifier

³⁹ Jones, Hesterly et Borgatti (1997, p. 925) : « [...] *social mechanisms in network governance are poorly understood [...] These social mechanisms consist of restricting access to exchanges, imposing collective sanctions, and making use of social memory and cultural processes* ».

à eux, d'augmenter le niveau d'engagement réciproque (en mettant en jeu la norme de réciprocité), d'éviter les comportements opportunistes (le « dumping » cavalier vers un partenaire)⁴⁰. Dans ce contexte de sélectivité, la réputation devient importante car c'est elle qui véhicule les informations et l'évaluation qui sont faites des différents partenaires⁴¹. Un réseau qui fonctionne bien doit non seulement pouvoir être sélectif, compter sur un système de réputations, il doit aussi pouvoir imposer certaines sanctions collectives⁴². Il doit y avoir un coût à être un « mauvais » partenaire, à transmettre de mauvaises informations, à se décharger de ses problèmes en les refilant unilatéralement et sans ménagement à ses partenaires. Ce « coût » peut se payer en « réputation », entre autres : « *In network governance one's reputation is hurt when one recommends someone whose performance does not meet expected standards* » (Jones, Hesterly et Borgatti, 1997, p. 932).

Les « réseaux » qui fonctionnent sont des phénomènes culturels associés à une combinaison de cultures et de « communautés » civiques (Putnam, 1993), professionnelles, sectorielles, occupationnelles et de pratiques. Ce sont les « macrocultures » transorganisationnelles qui permettent ou facilitent le fonctionnement des mécanismes et processus sociaux au fondement des « réseaux » (Jones, Hesterly et Borgatti, 1997, p. 930) : « *Macroculture is critical to*

⁴⁰ Jones, Hesterly et Borgatti (1997, p. 928) présentent une longue liste des effets de la sélectivité (ou restriction) des relations : « *Restricted access reduces coordination costs, and fewer partners increase interaction frequency, which can augment both the actors' motivation and ability to coordinate smoothly [...] continued interactions may substitute for internal socialization process [...] and may permit exchange partners to learn each other's systems [...], to develop communication protocols, and to establish routines for working together [...] all of which enhance coordination [...]. Having fewer partners decreases the total amount of monitoring a firm must do, which allows the firm to do a better job of monitoring the relationships it does engage in, thus both reducing transaction costs and the danger of becoming the victim of opportunistic behaviour. In addition, having fewer partners who interact more often increases identification among parties and provides the conditions for developing strong ties among those involved [...]. When this occurs, the actors involved tend to see their interests and needs as aligned rather than in opposition [...], which reduces the incentives for opportunism. Finally, having fewer partners who interact more often creates the conditions for an iterated prisoner's dilemma game [...]. When the parties expect to interact repeatedly for a foreseeable future, they believe it rational to cooperate unless the other party defects. This decreases the potential for opportunism in exchanges* ».

⁴¹ Jones, Hesterly et Borgatti (1997, p. 931) : « *Reputation involves an estimation of one's character, skills, reliability, and other attributes important to exchanges and is important under exchange conditions of uncertainty and customization. As environmental uncertainty increases, exchange parties become more concerned with information about the own and others' reputations [...] Reputation reduces behavioural uncertainty by providing information about the reliability and goodwill of others* ».

⁴² Jones, Hesterly et Borgatti (1997, p. 931) : « *Collective sanctions involve group members punishing other members who violate group norms, values, or goals and range from gossip and rumours to ostracisms (exclusion from the network for a short periods or indefinitely) and sabotage; these sanctions are employed in network governance* ».

understanding network governance, for its complex products and services require shared social processes and structures for effective exchange among autonomous partners ».

Ces systèmes culturels transorganisationnels sont le lieu des identités professionnelles, sectorielles et occupationnelles qui transcendent le cadre de chaque organisation et qui les font appartenir à un même univers de valeurs, de connaissance et de pratiques. Voici comment Jones, Hesterly et Borgatti (1997, p. 930) décrivent et expliquent ce qu'est une « macroculture » transorganisationnelle : « *Macroculture is a system of widely shared assumptions and values, comprising industry-specific, occupational, or professional knowledge, that guide actions and create typical behaviour patterns among interdependent entities [...] This knowledge base is derived from fundamental assumptions about customers, competitors, suppliers, and society [...] Macroculture is something that is shared by all participants of an interfirm setting (profession, industry, or occupation) – not only top managers [...]. Macroculture specifies roles, role relationships, and conventions – accepted approaches and solutions to problems – to be employed by participants [...] thus, macroculture coordinate interdependent activities among independent entities so that complex tasks may be completed ».*

Les interactions dans les réseaux contribuent à la création et à l'entretien des macrocultures transorganisationnelles, qui puisent aussi leurs ressources dans les institutions et la culture de la société dans lesquelles elles émergent (les communautés civiques de Putnam, 1993, par exemple). Jones, Hesterly et Borgatti (1997, p. 929) : « *Macroculture evolves out of the “webs of direct and indirect relationships” (Abrahmson & Fombrun, 1992: 181), as well as institutional sources and the larger national culture within which it exists. The more structurally embedded (e.g. the more connected and frequently interacting) the industry participants, the more widely they share their values, assumptions, and role understandings [...]* ».

La circulation des personnes entre les organisations d'un réseau joue également un rôle important dans la diffusion des normes, des valeurs et des attentes. Jones, Hesterly et Borgatti (1997, p. 929) : « *Interfirm movement of participants diffuses norms, values, and expectations among those in the industry [...]* ». Chisholm (1989, p. 126) souligne également l'importance de ce phénomène pour la coordination interorganisationnelle : « *personnel movement among*

organizations serve to facilitate the development of informal channels, knowledge of other organizations, and similarity of decision premises among comparable types of organizations, all of which serve to promote interorganization coordination directly or to lay a foundation for such coordination ». Les macrocultures transorganisationnelles se constituent au fil des ans et des décennies dans un contexte de proximité géographique. Jones, Hesterly et Borgatti (1997, p. 931) : « *Because networks involve disseminating cultural beliefs and values among many autonomous exchange parties, it may take decades to establish the shared understandings, routines, and conventions for complex tasks [...] In general, macrocultures are enhanced by close geographic proximity, because of the increased likelihood and ease of interaction* ». Les cultures transorganisationnelles et les réseaux reposent sur des mécanismes de socialisation et d'échange, sur la circulation des personnes et les mouvements de personnels, sur la formation universitaire des professions et sur le compagnonnage, sur les associations et les regroupements sectoriels ou occupationnels, sur les publications et les périodiques associés aux domaines de compétence du secteur, et sur les colloques, ateliers et autres occasions de rencontre propres au secteur (Jones, Hesterly et Borgatti, 1997, p. 930). Sur l'importance du compagnonnage, nous avons le témoignage de l'un de nos informateurs, qui nous explique dans l'extrait suivant comment il a appris et comment il apprend encore à connaître la question de l'aide aux sans-abri à Montréal :

Extrait 35 PUBLIC (INFORMATEUR 5)

Ça été vraiment d'être sur le terrain, d'observer, d'être avec les gens, de poser des questions, de visiter les différentes ressources communautaires avec lesquelles on travaille, de participer à des rencontres cliniques qu'ils ont faites. Disons que j'ai été avec l'infirmière, le travailleur social, le client, moi j'étais avec eux autres. // C'est sûr que je ne suis pas aussi connaissant que [nom d'un collègue] puis que [nom d'un autre collègue] et j'en profite justement de leur expérience. // À chaque fois j'en apprends, à chaque fois que je suis avec eux, j'en apprends.

Dans les trois prochains chapitres, j'approfondis notre compréhension du système multiorganisationnel de l'aide aux sans-abri à Montréal en tant que processus d'ajustement mutuel et que structure « organique » et « réseau » à base de relations faiblement formalisées et de normes sociales.

Chapitre 8

La nature des interconnexions dans le système multiorganisationnel de l'aide aux sans-abri à Montréal

8.0 Introduction

Dans ce chapitre, j'étudie les interconnexions dans le système de l'aide aux sans-abri pour approfondir notre compréhension de leur nature et leur contribution aux capacités organisationnelles du système.

8.1 La prise en compte des interdépendances

Les extraits d'entretien que je vais maintenant présenter et commenter illustrent différents aspects des interconnexions entre les organisations dans le travail quotidien qu'elles accomplissent auprès des sans-abri.

Extrait 36 PUBLIC (INFORMATEUR 7)

Il arrive une dame ici qui est en détresse, qui n'est vraiment pas bien et tout ça. On peut faire une approche, on peut même lui donner une médication mais on va téléphoner au Chaînon pour demander de la garder. Pas simplement de la garder le soir, mais peut-être la faire monter au troisième, quatrième étage pour qu'on ait le temps de faire un plan de soins. On peut faire la même chose avec OBM femmes, on peut faire la même chose avec la Maison du Père.

L'extrait précédent illustre un cas d'interdépendance fonctionnelle bien pris en compte, c'est-à-dire que les soins et l'hébergement supervisé sont sous la responsabilité d'organisations distinctes, sans que cela n'empêche systématiquement la combinaison des services de l'une et de

l'autre. Les cas d'interdépendance bien prise en compte sont nombreux dans le système organisationnel de l'aide aux sans-abri. En voici un autre exemple important.

Extrait 37 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 15)

L'équipe itinérance vient ici à chaque mardi comme si elle était une équipe qui était intégrée dans l'équipe ici, puis quand on se présente, on sent un peu la même chose, on peut se présenter avec un client là-bas pareil comme si on était d'une équipe externe qui ramène quelqu'un à l'interne

8.2 La connaissance mutuelle

L'extrait précédent illustre un mécanisme qui permet la prise en compte de certaines interdépendances. L'extrait suivant illustre un autre mécanisme qui remplit un rôle similaire.

Extrait 38 PUBLIC (INFORMATEUR 1)

Si cette personne-là a besoin de l'hôpital, du médecin, d'un psychiatre, d'une chambre, d'un appartement, d'un chèque... Donc, l'intervenant va être appelé à une espèce de rôle de représentant, d'accompagnateur, d'intermédiaire. // On va accompagner la personne dans sa chambre, à avoir de bonnes relations avec son concierge, avec ses voisins. On va l'accompagner à la cour. On va l'accompagner chez le médecin, au besoin, évidemment, pas pour tout le monde mais la personne qui est complètement analphabète et incapable d'inscrire son formulaire, on va l'accompagner à l'Aide sociale. On va faire des démarches avec la personne.

Dans un système organisationnel non hiérarchique et peu formalisé, la connaissance mutuelle du travail des acteurs du système joue un rôle important dans la prise en compte des interdépendances. Dans l'extrait suivant, un informateur fait un plaidoyer pour la connaissance par les intervenants du système organisationnel d'aide aux sans-abri.

Extrait 39 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 15)

Tout nouvel intervenant ici, je lui dirais, je prendrais cet intervenant-là puis je lui dirais, « va connaître le réseau puis je veux que tu ailles te faire connaître aussi puis je veux que tu voies comment les gens vivent dans certaines ressources ». Il n'y a rien de mieux. // Si j'arrivais nouvellement, je dirais : « Je ne veux pas rencontrer de clients tout de suite. Je ne connais rien dans le réseau, comment veux-tu que j'aide quelqu'un ? », parce qu'aider quelqu'un, ce n'est pas nécessairement comme je te dis, la prise en charge. Aider quelqu'un, c'est de savoir bien le référer. À la base, c'est ça.

Cette connaissance mutuelle est créée et entretenue de plusieurs façons. La circulation des personnes entre les organisations, sous la forme de visites, par exemple, y contribue. Dans l'extrait suivant, un informateur en poste depuis 6 mois dans un organisme communautaire nous explique, entre autres, qu'il reçoit des visiteurs en provenance d'autres organismes.

Extrait 40 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 26)

On a commencé depuis le début de l'année, depuis janvier, à rencontrer, à recevoir des « ressources ». Parfois, c'est des partenariats qu'on veut développer, c'est des nouvelles « ressources » qu'on ne connaît pas, et qui veulent se faire connaître. Donc c'est ça, ils veulent vendre leur « ressource », mais c'est dans le but de se connaître un peu. Parfois, on connaît des « ressources », on a des dépliants, mais il faut que quelqu'un de la place vienne nous rencontrer, nous dire quels sont vraiment leurs services, c'est quoi ce qui se passe là-bas, nous donner un peu le poulx, comment ça se déroule, comment ils fonctionnent.

Les visites et les contacts peuvent résulter en un répertoire des autres organisations du système organisationnel, comme l'illustre le passage suivant :

Extrait 41 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 14)

C'est un cahier de « ressources » qu'on a fait, ça a pris neuf mois de téléphones. // Quand on a fait le cahier, on est aussi allé visiter les maisons de thérapie qui sont inscrites là-dedans, les centres de désintoxication, d'autres maisons, d'autres centres de jour, on est allé visiter ces endroits-là.

La connaissance mutuelle et le répertoire personnel tendent vers la connaissance des personnes dans les organisations du système, comme dans le cas de l'informateur suivant.

Extrait 42 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 13)

Alors, moi je me fais un devoir de prendre note, j'ai un cahier, c'est ma bible et là-dedans, j'ai des hôpitaux, je prends note sur quel étage, qui est l'infirmière de liaison. Alors, quand j'ai un client qui va à l'hôpital qui est sur cet étage-là, « Ah, elle, ok, parfait ». Là, je l'appelle : « Ça n'a pas de sens, tu ne peux pas me le sortir comme ça, il faut qu'il ait ceci, il faut qu'il ait cela, je voudrais avoir ceci, je voudrais avoir cela » et là bien évidemment, on se connaît bien donc s'il y a quelque chose, elle m'appelle. Puis je le fais avant qu'elle m'appelle, puis avant que tout le monde m'appelle : « Écoute, dans le dossier, je ne veux pas être toute seule, ça n'a pas de sens alors je veux une évaluation en psychogériatrie. OK, parfait ». Mais si je ne fais pas ça, je ne l'aurai jamais.

8.3 L'ajustement mutuel et les normes sociales dans les relations d'échange

L'extrait précédent et le suivant illustrent un des types de relation que les organisations du schéma 1 (chapitre 2) entretiennent entre elles. Dans l'extrait précédent, un informateur nous présente des interactions qui vont au-delà de la connaissance mutuelle et qui servent de moyens d'influence et d'ajustement mutuel conjoint⁴³. Dans l'extrait suivant, l'influence sert à l'ajustement dans la compréhension de problèmes partiellement communs à deux organisations aux philosophies de pratique différentes, celle pour qui ces problèmes sont au centre de son attention influençant celle pour qui ils sont en périphérie.

Extrait 43 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 26)

Le Centre local d'emploi, ils avaient de la difficulté. Ils avaient comme un peu de réticence, les agents, à donner, à émettre des chèques d'Aide sociale à des jeunes dans la rue. Ils disaient : « Bon, ils ne veulent pas s'aider », ou sinon, ils étaient vraiment pointilleux sur certaines choses. Mes collègues d'avant ont voulu établir un lien, un contact avec eux. Ça s'est fait de façon informelle. Bien le [nom de l'organisme] est allé rencontrer des agents qui étaient là, même leur chef d'équipe là-bas, faire un topo pour présenter qui sont les jeunes qu'on reçoit, quelle est leur réalité, puis là: « OK, c'est ça l'affaire ». Ils ont eu une sensibilisation, une prise de conscience. // Oui, il y en a pour qui c'est néfaste d'avoir l'Aide sociale, mais il y en a que ça les aide. Donc, de les mettre tous dans le même chapeau là, à un moment donné, ce n'est pas correct, il faut s'ajuster.

L'influence par manipulation est proscrite dans les échanges⁴⁴. Comme l'explique l'informateur suivant, dans les relations non hiérarchiques, la légitimité d'une influence s'ancre dans les besoins des sans-abri. La capacité et l'effort de persuasion sont des qualités, mais elles sont gouvernées par des normes de pertinence, de transparence et d'honnêteté dans les échanges de service.

Extrait 44 PUBLIC (INFORMATEUR 2)

Autant le mielleux que celui qui pousse trop les portes, ça ne marche pas mais si tu fais valoir d'abord le droit du client ... // La seule porte que tu peux jouer, c'est le besoin du

⁴³ Dahl et Stinebrickner (2003, p. 40) définissent l'influence par persuasion de la façon suivante : « *When A influences B using persuasion, A conveys to B information, argumentation, or explanation that leads B to do or think something different from what B otherwise would have done or thought. In other words, persuasion occurs when A's rational and truthful communication causes B to alter his course of action or thinking* ».

⁴⁴ Dahl et Stinebrickner (2003, p. 41) décrivent de la façon suivante ce type d'influence : « *In contrast to persuasion, manipulation occurs when A influences B by communication in which A intentionally distorts, falsifies, or misleadingly omits aspects of truth known to A that, if communicated to B, would affect B's thinking or acting* ».

client. Donc, bien connaître l'autre ressource avec qui tu fais affaire mais accepter que ce sont eux autres les boss de cette ressource-là. Tu peux avoir une volonté de persuasion, ce n'est qu'une qualité parmi d'autres, mais si tu n'es pas honnête, ça ne marche pas.

Extrait 45 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 10)

Tu finis toujours par établir, de toute façon, tu travailles à établir un rapport *clean*. // Ma job à moi, à ce moment-là, c'est de dire aux gens : « Non, mets-moi toujours le tableau exact parce que moi, il ne faut pas que tu oublies que je vais le négocier avec quelqu'un d'autre ». C'est sur le principe de, moi je vais tout le temps pour dire: « Trace-moi le portrait réel de la personne », parce que moi, quand je vais négocier, entre autres, l'exemple que je pense, moi je leur mets ça clair parce que sinon, c'est sur moi que ça retombe puis moi je suis obligé... puis je ne veux pas travailler comme ça. Ça fait que, de plus en plus les portraits sont clairs. // Et je trouve que ça travaille beaucoup mieux que de dire : « Ah finalement, tu m'avais caché ça », et quand tu rappelles comme par hasard ça ne marche plus, les gens sont rancuniers.

8.4 Le respect mutuel en tant que condition de possibilité des relations

Les relations étant largement volontaires, elles ont un caractère égalitaire et doivent reposer sur un certain niveau de respect mutuel, qui nécessite entre autres que les uns et les autres se jugent crédibles et utiles. La crédibilité et l'utilité résultent en partie de la compétence et de la capacité à composer avec les problèmes à résoudre qu'on perçoit chez les autres, chez nos partenaires. Le témoignage suivant illustre ces caractéristiques et ces conditions des relations entre intervenants de diverses organisations, dans le contexte des relations entre un établissement public et des organisations communautaires.

Extrait 46 PUBLIC (INFORMATEUR 4)

Quand j'ai commencé en 72, c'était plus du monde d'église, des sœurs, des religieux, des bénévoles, des gens sans trop de formation. Mais à mesure que les années 80 ont avancé, ce sont des gens qui sont allés se chercher des formations, ce sont des gens qui sortaient du cégep, de l'université et qui n'avaient pas d'emploi dans le réseau public ou qui choisissaient tout simplement de travailler au niveau de la communauté et puis, ça fait des gens qui sont vraiment formés autant qu'on peut l'être. Donc, on n'arrive pas là avec des solutions à leur imposer. Ce sont des échanges, je dirais, d'égal à égal plus que des solutions du spécialiste qui arrive devant quelqu'un qui ne connaît pas l'affaire. Ils la connaissent l'affaire eux aussi, de plus en plus ils sont organisés pour, avec des formations, avec toutes sortes de moyens, pour être à la hauteur des problématiques. C'est sûr que nous, du fait qu'on a la psychiatrie avec nous, la médecine proche, on

apporte, on a un apport, peut-être, je dirais complémentaire à eux qui fait qu'on est un attrait quand on va là. Ils savent qu'il y a quelque chose qui va se passer.

8.5 La proximité géographique et fonctionnelle en tant que facteur structurant

La centralité des problèmes associés à l'itinérance pour une organisation détermine la connaissance que les membres de l'organisation ont du système d'aide aux sans-abri et l'intensité des relations qu'elle entretient avec les organisations de ce système. C'est ce qui explique la situation décrite par l'informateur suivant. Les sans-abri se concentrent dans un petit secteur de la ville, le « centre-sud ». Les organisations de ce secteur doivent composer régulièrement avec le phénomène des sans-abri. Selon leur proximité du centre-sud et la centralité de l'itinérance dans leur offre de services, les organisations sont plus ou moins familières avec les organisations ayant pour mission première les services aux sans-abri.

Extrait 47 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 20)

Tu as le CLSC ici tout près sur Sanguinet où les gens nous connaissent assez bien. Ils connaissent notre façon de faire, nos critères, mais ça vient de partout. L'hôpital Jean-Talon, l'hôpital Fleury, la Cité de la santé, le Royal-Victoria, Verdun. Je dois vous avouer qu'ils connaissent moins les critères de la maison que genre l'hôpital St-Luc qui connaît très bien nos critères. St-Luc, on a une belle collaboration avec eux // Comme je disais tantôt, le CLSC des Faubourgs sur Sanguinet ici, ils connaissent très bien, le poste 21, ils connaissent très bien notre politique aussi mais si t'arrives avec le poste de Montréal-Nord, plus ou moins. Moi, je leur dis: « Envoyez-moi pas un gars ici intoxiqué, je vais le refuser quand il va arriver ici ».

La connaissance mutuelle s'entretient dans les relations. Lorsque la nécessité d'entretenir des relations est faible, il y a une connaissance mutuelle limitée. De cette façon presque automatique, les organisations tendent à ajuster leur niveau de connaissance du système d'aide et des problèmes associés aux sans-abri, de même que leur niveau de participation à ce système, en fonction des besoins qu'ils découvrent dans l'accomplissement de leur travail. C'est un mécanisme fondamental de division et de différenciation des connaissances et des capacités pour composer avec la complexité computationnelle dans un système multiorganisationnel. L'extrait suivant illustre le fait qu'au-delà des visites officielles, les relations s'établissent largement en fonction des besoins, des nécessités du travail de tous les jours.

Extrait 48 PUBLIC (INFORMATEUR 2)

Moi je pense que la concertation, c'est de se créer un réseau au fur et à mesure de notre travail. Ce n'est pas « bon je suis libre un après-midi, puis je vais voir si untel peut me mettre sur sa liste de bons intervenants ». C'est que j'appelle pour [nom d'une personne], ça a bien marché, moi j'ai un bon souvenir de ce travailleur social-là, ce travailleur social-là trouve que ça a bien marché avec moi. Il se souvient de mon nom aussi, il se souvient de ce que je fais, ça peut être le mois suivant, ça peut être dans six mois.

Un autre témoignage provenant cette fois d'un organisme communautaire va dans le même sens.

Extrait 49 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 26)

Il faut vraiment qu'une situation fasse en sorte que je doive appeler la personne, que je doive la contacter. Il faut vraiment quelque chose de concret, une intervention que je doive faire, une référence ou quelque chose par rapport à un jeune qui va faire en sorte que je vais établir le contact.

La proximité géographique et physique apporte également un avantage en soi dans le fonctionnement du système d'aide aux sans-abri. Nos informateurs évoquent l'importance de la proximité géographique et physique des personnes et des unités organisationnelles.

Extrait 50 PUBLIC (INFORMATEUR 6)

Moi je dirais qu'on a des liens privilégiés par exemple avec St-Luc probablement à cause de la proximité parce qu'on est capable de traverser à pied quand on sait qu'il y en a un là, puis que ça se passe mal un peu puis qu'on peut expliquer des choses, puis ça, ça faite toute une différence. On ne peut pas se déplacer à pied, ni rapidement, pour aller souvent au Douglas. C'est bête de même, mais moi je pense que ça tient beaucoup à ça.

Cette proximité physique compte également pour les différentes unités d'une même organisation.

Extrait 51 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 15)

Donc c'est complémentaire et c'est très significatif qu'on soit sur le même plancher, c'est un peu à ma demande. Quand on a reconstruit ici, retapé et tout ça, le Centre de jour était en bas et souvent malheureusement, il y a des contacts qui se perdaient.

8.6 Un capital social fondé sur des relations peu formalisées d'échanges sociaux s'appuyant sur des normes sociales

Cette importance est révélatrice des types de mécanismes organisationnels qui sont mis en branle dans le secteur de l'aide aux sans-abri. Les relations qui se bâtissent demeurent peu formalisées et mettent en jeu l'échange social et les normes sociales de l'honnêteté et de la réciprocité⁴⁵. Les

⁴⁵ L'organisation faiblement formalisée a été étudiée en particulier sous la forme des mécanismes de l'échange social, des normes sociales de la réciprocité et de la justice distributive, et des mécanismes de réputation. Voir par exemple les travaux sur l'échange social de Blau (1964), de Homans (1974), de Piaget (1977), de Coleman (1990) et de Dupuis (2001, chap. 8). Quelques extraits du livre de Blau (1964, p. 93-94) nous décrivent des caractéristiques de l'échange social : « *Social exchange differs in important ways from strictly economic exchange. The basic and most crucial distinction is that social exchange entails unspecified obligations. The prototype of an economic transaction rests on a formal contract that stipulates the exact quantities to be exchanged. [...] Whether the entire transaction is consummated at a given time, in which case the contract may never be written, or not, all the transfers to be made now or in the future are agreed upon at the time of sale. Social exchange, in contrast, involves the principle that one person does another a favor, and while there is a general expectation of some future return, its exact nature is definitely not stipulated in advance. [...] Social exchange [...] involves favors that create diffuse future obligations, not precisely specified ones, and the nature of the return cannot be bargained about but must be left to the discretion of the one who makes it. [...] Since there is no way to assure an appropriate return for a favor, social exchange requires trusting others to discharge their obligations. [...] exchange relations evolve in a slow process, starting with minor transactions in which little trust is required because little risk is involved. A worker may help a colleague a few times. If the colleague fails to reciprocate, the worker has lost little and can easily protect himself against further loss by ceasing to furnish assistance. If the colleague does reciprocate, perhaps excessively so out of gratitude for the volunteered help and in the hope of receiving more, he proves himself trustworthy of continued and extended favors. (Excessive reciprocation may be embarrassing, because it is a bid for a more extensive exchange relation than one may be willing to enter.) By discharging their obligations for services rendered, if only to provide inducements for the supply of more assistance, individuals demonstrate their trustworthiness, and the gradual expansion of mutual service is accompanied by a parallel growth of mutual trust. Hence, processes of social exchange, which may originate in pure self-interest, generate trust in social relations through their recurrent and gradually expanding character. Only social exchange tends to engender feelings of personal obligation, gratitude, and trust; purely economic exchange as such does not. [...] In contrast to economic commodities, the benefits involved in social exchange do not have an exact price in terms of a single quantitative medium of exchange, which is another reason why social obligations are unspecific* ». Sur les normes sociales et la réputation voici ce qu'en dit Blau (1964, p. 269) : « [...] *common standards of fairness enable individuals to establish a social reputation in exchange transactions that benefit them in later transactions with other partners. Superior social status in the collectivity is the generalized reward for having made contributions to its welfare universally acknowledged as important, and it is the generalized means that makes a large variety of specific social rewards available to individuals. The differentiation of social status generated by universalistic standards of valued performance serves as a medium of social exchange, that is, as a repository of accumulated social rewards from which future benefits can be derived* ». Sur l'influence des normes de justice distributive dans les échanges sociaux, voir par exemple la discussion de Homans (1974, chap. 12) : « [...] *a man in an exchange relation with another will expect the profits of each to be directly proportional to his investments* » (p. 244). Gouldner (1973) présente deux autres normes sociales importantes, la norme de réciprocité et la norme de bienfaisance. Sur la norme de réciprocité, voir « *The Norm of Reciprocity* » dans Gouldner (1973, chap. 8) : « *beyond reciprocity as a pattern of exchange and beyond folk beliefs about reciprocity as a fact of life, there is another element: a generalized moral norm of reciprocity which defines certain actions and obligations as repayments for benefits received [...] Specifically, I suggest that a norm of reciprocity, in its universal form, makes two interrelated, minimal demands: (1) people should help those who have helped them, and (2) people should not injure those who have helped them* » (p. 241-242); « *Insofar as men live under such a rule of reciprocity, when one party benefits another, an obligation is generated. The recipient is now indebted to the donor, and he remains so until he repays [...] These outstanding obligations, no less than those already given*

compétences organisationnelles reposent sur toute la richesse et la complexité de l'organisation sociale, sur tout le capital social des groupes humains⁴⁶. Les mécanismes de l'organisation faiblement formalisée constituent des actifs importants de ce capital social, de son accumulation

*compliance, contribute substantially to the stability of social systems. It is obviously inexpedient for creditors to break off relationships with those who have outstanding obligations to them. It may also be inexpedient for debtors to do so because their creditors may not again allow them to run up a bill of social indebtedness. In addition, it is morally improper, under the norm of reciprocity, to break off relations or to launch hostilities against those to whom you are still indebted [...] we should not only look for mechanisms which constrain or motivate men to do their duty and to pay off their debts. We should also expect to find mechanisms which induce people to remain socially indebted to each other and which inhibit their complete repayment. This suggests another function performed by the requirement of only rough equivalence of repayment that may be involved in one of the norms of reciprocity. For it induces a certain amount over time, generates uncertainty about who is in whose debt [...] This indeterminacy enables the norm of reciprocity to perform some of its most important system-stabilizing functions. Being indeterminate, the norm can be applied to countless ad hoc transactions, thus providing a flexible moral sanction for transactions which might not otherwise be regulated by specific status obligations [...] When internalized in both parties, the norm obliges the one who has first received a benefit to repay it as some time; it thus provides some realistic grounds for confidence, in the one who first parts with his valuables, that he will be repaid. Consequently, there may be less hesitancy in being the first and a greater facility with which the exchange and the social relation can get underway ». Sur la norme de bienfaisance, voir « *The Importance of Something for Nothing* » dans Gouldner (1973, chap. 9) : « *This norm requires men to give others such help as they need. Rather than making help contingent upon past benefits received or future benefits expected, the norm of beneficence calls upon men to aid others without thought of what they have done or can do for them, and solely in terms of a need imputed to the potential recipient. As we view it here, the norm of beneficence is a diffuse one encompassing a number of somewhat more concrete normative orientations such as 'altruism', 'charity', or 'hospitality'. In short, the norm calls on men to give something for nothing* » (p. 266).*

⁴⁶ Putnam (1993, p. 167) : « *Voluntary cooperation is easier in a community that has inherited a substantial stock of social capital, in the form of norms of reciprocity and networks of civic engagement. Social capital here refers to features of social organization, such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by coordinated actions [...] Spontaneous cooperation is facilitated by social capital* ». Putnam (1993, p. 169-170) : « *Most forms of social capital, such as trust, are what Albert Hirschman has called "moral resources" – that is, resources whose supply increases rather than decreases through use and which become depleted if not used. The more two people display trust towards one another, the greater their mutual confidence [...] Other forms of social capital, too, such as social norms and networks, increase with use and diminish with disuse. For all these reasons, we should expect the creation and destruction of social capital to be marked by virtuous and vicious circles. One special feature of social capital, like trust, norms, and networks, is that it is ordinarily a public good, unlike conventional capital, which is ordinarily a private good. [...] Like all public goods, social capital tends to be undervalued and undersupplied by private agents. [...] This means that social capital, unlike other forms of capital, must often be produced as a by-product of other social activities* ». Putnam (1993, p. 172) : « *Generalized reciprocity refers to a continuing relationship of exchange that is at any given time unrequited or imbalanced, but that involves mutual expectations that a benefit granted now should be repaid in the future. Friendship, for example, almost always involves generalized reciprocity. [...] The norm of generalized reciprocity is a highly productive component of social capital. Communities in which this norm is followed can more efficiently restrain opportunism and resolve problems of collective action [...] An effective norm of generalized reciprocity is likely to be associated with dense networks of social exchange. In communities where people can be confident that trusting will be requited, not exploited, exchange is more likely to ensue. Conversely, repeated exchange over a period of time tends to encourage the development of a norm of generalized reciprocity* ». Putnam (1993, p. 172) : « *Networks of civic engagement, like the neighborhood associations, choral societies, cooperatives, sports clubs, mass-based parties, and the like examined in Chapters 4 and 5, represent intense horizontal interaction. Networks of civic engagement are an essential form of social capital: The denser such networks in a community, the more likely that its citizens will be able to cooperate for mutual benefit* ».

et de son déploiement⁴⁷. Les extraits suivants s'ajoutent aux témoignages des extraits précédents sur le caractère peu formalisé des relations et des ententes qui se tissent dans le système d'aide aux sans-abri :

Extrait 52 PUBLIC (INFORMATEUR 6)

Q. Quelle sorte d'entente vous avez avec les organismes où vous avez les cliniques ?

R. C'est informel. // On a besoin de ces gens-là. Je veux dire, on a besoin de ces gens-là, on ne peut pas, nos clients sont dans le vide quand on fait des soins. Ils n'ont pas encore d'adresse. On a un lien privilégié avec les organismes pour nous aider. C'est un peu comme ça que je voyais ça. Ça fait que non, il n'y a rien d'écrit, c'est comme ça que ça s'est développé, puis cela a continué comme ça. // C'est tout informel partout.

Extrait 53 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 15)

Il n'y a rien d'officiel. Bien écoute si on veut, la promotion humaine et sociale et la Old Brewery Mission se connaissent par des références qu'ils ont eues puis on continue à travailler ensemble, ils savent comment on travaille, ils savent ce qu'on peut faire pour eux et vice versa.

Extrait 54 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 13)

Je développe ces contacts-là alors tu deviens un peu plus personnel, il faut vraiment prendre la note personnelle parce que sinon ça reste, c'est officiel puis tu ne réussis pas. // Alors, voyez-vous, c'est vraiment ça, ce réseau-là, informel, que j'ai développé. Si tu restes dans l'officiel, tu n'arrives à rien.

Extrait 55 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 10)

Il faut quasiment, quand t'arrives à négocier des choses, faut quasiment que tu sois chum avec les gens et là, je commence à avoir des problèmes avec ça moi, parce que je me dis, mon réseau social n'est pas obligé d'être mon réseau de travail. // C'est souvent le fait de travailler depuis longtemps avec des gens ou avec une personne qui fait, qu'à un moment donné, on te facilite la tâche.

⁴⁷ Le sociologue Robert Nisbett (1976, p. 269-270) : « [...] *human accomplishment in almost any form is the product of association, usually in small informal structures whose essence is a high degree of autonomy [...] it is in association – intimate, relevant, and free association – that individual energies become stimulated, strengthened, and, finally, focused. Crucial are the voluntary groups and associations. It is the element of the spontaneous, of untrammled, unforced volition, that is undoubtedly vital to creative relationships among individuals. [...] Every city, every large, formal organization, when carefully examined, turns out to be a network of small, informal, voluntary associations* ». Putnam (1993, p. 172) : « *certain sorts of social networks themselves facilitate the resolution of dilemmas of collective action. Mark Granovetter has stressed that trust is generated and malfeasance discouraged when agreements are “embedded” within a larger structure of personal relations and social networks* ».

La norme de la réciprocité, souvent formulée sous la forme de la règle du « donnant-donnant » par nos informateurs, organise les échanges sociaux dans le système d'aide aux sans-abri, comme en témoignent les quatre extraits suivants.

Extrait 56 PUBLIC (INFORMATEUR 7)

Et c'est là notre réseautage. On s'aide beaucoup parce qu'on ne refuse jamais quand une ressource nous appelle, qu'elle veut un renseignement, une information, même parfois elle veut qu'on voit quelqu'un. On accepte parce qu'on sait que quand on aura besoin d'eux, ils vont s'en rappeler. Alors on bâtit des liens très forts de cette façon-là.

Extrait 57 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 10)

Moi, je vais référer pour des raisons, là je ne les nommerai pas parce que je ne veux pas qu'ils soient identifiés, mais où j'ai des besoins x, je réfère les personnes là et eux, me réfèrent. Ça fait qu'on se donne des, on se fait de l'échange de services, ça c'est quelque chose avec lequel je suis très à l'aise parce qu'il y a du donnant-donnant.

Extrait 58 PUBLIC (INFORMATEUR 2)

C'est du donnant-donnant là aussi, un partenariat ne se fait jamais pour les beaux yeux, que ce soit avec le psychiatre ou autrement. C'est que nous avons besoin d'eux et ils ont besoin de nous. Le propriétaire, c'est la même chose.

Extrait 59 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 13)

En général, oui, l'ouverture des gens, c'est sûr que ça prend du lobbying. C'est vraiment ça, le réseau informel. Ça parle beaucoup d'intervenir, de leur expliquer, mais un coup qu'ils ont compris, ça va bien. // Les hôpitaux, les CLSC, ça marche, comme je te dis : on n'a rien pour rien... quand ils veulent nous appeler : « Écoute on a un client... ».

8.7 Le rôle de la communauté des sans-abri

Il y a des relations importantes pour la coordination des services qui n'apparaissent pas dans le schéma 1 (chapitre 2). Ce sont les relations entre les sans-abri eux-mêmes. Les appels à l'intégration des services mettent beaucoup l'accent sur l'incapacité qu'auraient les sans-abri à se retrouver dans les dédales d'un système organisationnel fragmenté. Je voudrais soumettre une autre hypothèse, soit que les itinérants forment une communauté qui crée et diffuse des informations sur les services disponibles, comme nous l'explique un informateur dans l'extrait suivant.

Extrait 60 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 15)

À 75%, c'est comme ça que ça se passe. Les gars qui entrent au [adresse d'un organisme], il sait déjà, la plupart des gens à 80%, 75%, sait ce qui est offert ici. Ou ils sont passés par la soupe populaire et l'information s'est donnée entre deux assiettes ou ils sont passés à la Old Brewery Mission ou à la Maison du Père: « Regarde, à [nom de l'organisme], il y a telles choses qu'ils pourraient t'offrir ». Donc, il a une entraide dans le milieu, les gars s'entraident, ils peuvent se nuire beaucoup à travers la consommation, mais ils peuvent s'entraider. Quelqu'un qui arrive de l'extérieur, il va être pris en charge par le milieu, pas par les intervenants, par le milieu avant tout et la plupart du temps, c'est vraiment par l'hébergement que ça part. Donc, dans les salles le soir, avant de se coucher, c'est l'information.

Je suggère que les sans-abri ont un rôle non négligeable à jouer dans la « coordination des services » et que ce rôle est probablement une composante importante de la vie sociale de la communauté des sans-abri à Montréal. Il faudrait donc ajouter la communauté des sans-abri à notre liste des mécanismes organisationnels du système d'aide aux sans-abri.

Chapitre 9

L'émergence du système de l'aide aux sans-abri et l'entrepreneuriat

9.0 Introduction

Le système organisationnel des services aux sans-abri à Montréal a bien changé au cours des ans et des décennies. Ces changements n'ont pas pris la forme de « réformes » planifiées ou de « restructurations » d'ensemble pensées et commandées d' « en haut ». Il y a émergence progressive en fonction de la compréhension de chacun de la situation du moment, des besoins à combler, du capital d'expérience accumulé, plutôt que « cogitation » d'un expert et conception d'un plan d'ensemble. Pour étayer cette hypothèse, je présente quelques extraits d'entretiens, et en particulier le témoignage d'un informateur ayant participé activement à la constitution du système de l'aide aux sans-abri à Montréal dans les années 1970 et 1980.

9.1 L'indétermination des rôles et l'innovation

Je découpe ce témoignage en plusieurs parties entrecoupées de l'interprétation que je propose. Voici le premier extrait.

Extrait 61 PUBLIC (INFORMATEUR 4) partie 1

La particularité de cette ressource-là, c'est qu'on avait un financement, on avait la possibilité un peu comme le Bien-être social, d'offrir du financement, de l'aide sociale aux personnes qui se présentaient chez-nous. // Vers 1974, il y a des changements à la ville de Montréal, la ville va être de plus en plus en mesure, elle-même, de donner son Bien-être social aux nouveaux arrivants. Le service perd donc un petit peu de sa pertinence de ce côté-là et puis on se dit nous « Qu'est-ce qu'on pourrait faire pour aller

plus loin avec le service qu'on offrait à cette clientèle-là ? » et c'est à partir de ce moment, vers 1974, qu'on met sur pied une équipe terrain.

Il faut chercher quel pourrait et quel devrait être son rôle. L'indétermination ouvre la porte à l'innovation.

Extrait 62 PUBLIC (INFORMATEUR 4) partie 2

On ne parlait pas d'organisateur communautaire dans ce temps-là, on parlait d'équipe terrain. Et puis une partie des gens qui devenaient un peu plus libres décide d'aller sur le terrain faire comme une espèce de recherche action, pour savoir où était la clientèle qu'on avait vue et revue de multiples fois et puis sur laquelle on se posait énormément de questions : « Mais qu'est-ce qu'ils font quand ils arrivent puis on les dépanne un peu, on ne les voit plus un bon coup, ils reviennent encore au bout de six mois, qu'est-ce qui s'est passé entre ça? ». Bon, on décide d'aller sur le terrain, donc une présence à la Maison du Père pour voir un peu comment ça se passait, une présence active à l'Accueil Bonneau au service de la soupe // pour voir avec des gens en place, les observer, questionner, essayer de connaître un peu mieux la clientèle de ces ressources-là puis voir s'il y a un lien avec celle que nous on desservait encore partiellement au SAVI, au Service d'accueil des voyageurs et aux immigrants.

9.2 Les interactions et les discussions

Pour découvrir quel pourrait être son rôle, on tente de comprendre mieux le phénomène, on va voir qu'est-ce qui se passe sur le « terrain », ce qui met en contact avec divers intervenants du milieu.

Extrait 63 PUBLIC (INFORMATEUR 4) partie 3

Alors de cette expérience-là, il est né différents projets avec ces gens-là. On a essayé de développer des centres de jour. // En même temps qu'on faisait cette démarche-là avec la clientèle, il se mettait sur pied à Montréal un regroupement qui allait s'appeler le Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes mais qui ne s'appelait pas encore comme ça. Les premières rencontres, c'était un animateur d'une église anglicane, avec des gens du milieu des hôpitaux, de la Maison du Père. Ils essayaient de mettre sur pied quelque chose, un groupe de réflexion et de pression en faveur des sans-abri qu'on appelait de toutes sortes de façons. // Il y avait toutes sortes de façons de les nommer. // Bon, il y avait l'Accueil Bonneau ; il y avait une travailleuse sociale de l'hôpital St-Luc ;

il y avait la Maison du Père ; il y avait des gens des Églises anglophones ; presbytériennes ; Église-Unie ; un hôpital général ; le CSS Ville-Marie. // Ça regroupait un paquet de monde et une des premières actions que ce groupe-là voulait, c'était obtenir pour le centre-ville, pour l'hôpital St-Luc, un centre de désintoxication non-médical. Alors là ça commençait comme ça et il s'agissait de vendre ce besoin-là au gouvernement. De là, commence à naître un projet et puis toutes les rencontres finalement débouchaient aussi sur la réflexion, sur comment on appelle nos clients, comment on pourrait collaborer plus, est-ce les mêmes qui vont à la Maison du Père, qui vont à l'Armée du Salut, qui vont à Old Brewery Mission, puis là on discute, puis on essaie de voir c'est qui notre monde. Y en a-t-il un nombre qui sort de là, est-ce qu'on arrive à les faire sortir ?

Dans l'extrait précédent, notre informateur témoigne des interactions qui ont pris place dans les années 1970 à Montréal dans le secteur de l'aide aux sans-abri, et de la nature de ces interactions, qui consistaient à tenter de bâtir en commun une interprétation de la réalité des sans-abri à Montréal. Les discussions portaient sur la compréhension du phénomène des sans-abri et du système mis en place pour leur venir en aide. Elles portaient sur les moyens de collaborer pour faire mieux ou plus. Ces interactions ont mené à la constitution d'un regroupement dans lequel de nombreux organismes et établissements du secteur de l'aide aux sans-abri se sont regroupés pour faire valoir les besoins particuliers des sans-abri et les moyens qui permettraient de mieux répondre à ces besoins. Je reviendrai au chapitre suivant sur les tables et regroupements et sur leur rôle dans un système multiorganisationnel.

9.3 L'action des gens de terrain

Pour l'instant, voyons la suite du témoignage de notre informateur, qui décrit comment le RAPSIM a été créé.

Extrait 64 PUBLIC (INFORMATEUR 4) partie 4

La majorité des organismes avaient une vocation religieuse. // Les gens avant d'aller manger tous les jours, il fallait qu'ils participent à une activité religieuse. L'Armée du salut c'était une autre façon. La Maison du Père, c'était avec une messe volontaire mais c'était moins obligatoire si on peut dire, pour avoir accès aux services. Donc, il y avait différentes philosophies, plus des travailleurs sociaux, des laïcs, qui étaient soit dans des hôpitaux, soit dans des centres de services sociaux et moi qui était du SAVI et puis qui

commençait à opérer sur le terrain avec un collègue. Alors nous on s'intègre, l'Accueil Bonneau nous invite à participer à cette rencontre-là qui a lieu à la Maison du Père et puis on commence à faire connaître un peu le travail qu'on faisait avec les gens plutôt que de juste leur donner à manger. // Et puis, c'est comme ça que, quatre ans plus tard, en 78, le Réseau d'aide a été fondé officiellement, le Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal avec une charte, parce que là on comprenait qu'on avait besoin d'une permanence, on avait besoin d'un budget pour payer la personne qui s'occuperait de cette ressource-là. Et moi j'ai eu la chance, parce que j'avais dans mon service, on me faisait très grande confiance dans le travail que je faisais, et puis j'ai eu la chance de proposer que le Réseau d'aide puisse s'installer dans nos locaux. On n'avait pas d'argent pour des locaux. Puis on avait beaucoup d'espace où j'étais. J'avais des espaces libres, alors j'ai obtenu que le Réseau d'aide puisse s'installer dans les locaux tout près de mon bureau. J'avais la tâche de président et puis les gens, la permanence devenait mon, un peu sous ma responsabilité. On avait une secrétaire. On commence à monter un centre documentation.

// Donc pendant, on va dire jusque vers 1984, j'ai été très très impliqué au Réseau d'aide, à l'intérieur du service où j'étais et je pouvais, à ce moment-là, participer à tous les comités, c'est que l'employeur me demandait un rapport annuel. Il fallait que je dise qu'est-ce que j'avais fait et ce que je pensais faire dans l'année qui s'en venait. Malgré que mes patrons changeaient, on va dire aux deux ans, je n'en n'ai pas eu un qui a contesté ce que je faisais. J'avais comme philosophie de ne pas mettre mon organisme dans l'eau bouillante. Jamais je ne signais comme quelqu'un qui était du SAVI parce qu'en 1973, de 72 à 73 il s'est fait des fusions, le SAVI, les services aux personnes non-mariées, l'adoption, les services sociaux se sont regroupés puis c'est devenu le Centre de services sociaux du Montréal métropolitain en 1973. SAVI n'existait plus, ça s'appelait le Service migrant et immigrant puis d'autres services non plus. // En tout cas, suite au rapport d'une commission qui faisait la promotion du regroupement de toutes ces ressources-là, qui a donné l'Assurance maladie, qui a donné toutes ces choses-là. Donc, je continue toujours à travailler au niveau de l'itinérance mais d'une façon plutôt communautaire.

// On me permettait à la limite de mes possibilités, de travailler avec l'ensemble des organismes qui venaient en aide à ce monde-là, qui faisaient partie du Réseau d'aide. Donc, et c'était avec eux que je définissais les objectifs d'implantation et non pas avec mes patrons qui venaient me demander des commandes : « Il faut que tu fasses ça, il ne faut pas que tu dises ça ». Je n'ai jamais connu ça, le temps que j'étais dans cette organisation-là. Alors j'ai participé à des commissions, à la Commission régionale sur l'alcoolisme toxicomanie. Je représentais le Réseau d'aide sur cette commission-là, à la Commission régionale du CRSSS. J'ai fait partie de nombreux conseils d'administration pour aider à partir des organismes, comme les maisons de chambres, comme Chez Doris, comme la Résidence Bon-Secours, comme la Maison Marguerite. // Alors je m'impliquais sur tout ce que je pouvais trouver de parallèle pour essayer de vaincre ce problème qui était multiple, le problème de l'itinérance. Vers 1976, au début, c'était surtout des ressources pour hommes qu'on avait autour de notre table du Réseau d'aide. Graduellement, sont venus des organismes pour les femmes, le Chaînon s'est ajusté.

Dans l'extrait précédent, on constate l'importante autonomie professionnelle de notre informateur et sa capacité à mobiliser les ressources de son établissement pour contribuer à cette innovation organisationnelle qu'était le RAPSIM. Ce ne sont pas ses supérieurs hiérarchiques du Centre de services sociaux du Montréal métropolitain ni un ministère ou un organisme de direction régionale ou sectorielle qui définissait les « objectifs d'implantation » des services mais plutôt les acteurs regroupés dans le RAPSIM, c'est-à-dire les acteurs du secteur de l'aide aux sans-abri eux-mêmes. On constate que l'autonomie professionnelle de notre informateur et sa capacité d'initiative et de collaboration ont survécues, ou n'ont pas été compromises par le roulement des cadres, ni par la réforme structurelle qui a amenée la fusion des organismes de services sociaux dans les années 70. L'extrait suivant décrit avec un peu plus de détails la genèse des premiers services pour femmes dans les années soixante-dix.

Extrait 65 PUBLIC (INFORMATEUR 4) partie 5

Il y avait une dame qui était très importante dans la création de Chez Doris, qui était du Service social Ville-Marie. // Donc, ces deux personnes avec une responsable de Dialogue, avaient ouvert un centre de nuit pour les femmes qui n'avaient pas d'adresse parce qu'à l'époque, on avait le Chaînon qui accueillait femmes et enfants en difficulté, il y avait l'Armée du salut qui accueillait femmes et enfants, mais des itinérantes, des clochardes, on ne touchait pas trop à ça parce que ça ne se mélangeait pas trop avec la clientèle avec des enfants. Alors, on commence à discuter de ces problématiques-là. Il y a des églises qui sont mal prises avec ces gens-là qui entrent et qui ne veulent plus sortir, qui font des crises, la police les amène continuellement à Tanguay, c'était pas Tanguay dans ce temps-là, c'était Parthenais je pense, je ne m'en souviens plus. Et puis, *in and out* tout le temps, alors là on décide qu'on va essayer de faire un projet qui va englober cette clientèle-là qui était un peu rejetée par tout le monde. De là, la création de Chez Doris en 1976 et de la Maison Marguerite qui devient un complément de Chez Doris parce que Chez Doris n'obtient pas le financement pour se payer une résidence, seulement un centre de jour avec une équipe *outreach* qui circule et qui va chercher les madames qui sont dans les parcs, puis qui sont un peu partout. Tranquillement, on se fait connaître et puis on découvre la clientèle, ce que j'apprends avec ce travail-là c'est que quand on crée un ressource de ce genre-là, des clientèles qui sont « invisibles », on n'est pas capable de les compter, ils sont invisibles, ils deviennent visibles puis là on arrive à être capable de les rencontrer, d'évaluer leurs besoins puis de chercher des solutions. Mais tant que ça reste théorique, on dit il y en a mais il y en a combien puis où est-ce qu'ils sont, puis on les voit, une là, puis une là, mais on ne sait pas l'impact que ça a. Donc, en même temps presque ces ressources s'ouvraient, il y avait des maisons pour femmes battues qui commençaient en 78 à s'ouvrir aussi pour les femmes qui étaient victimes de violence conjugale. Graduellement, on opérait avec ça, moi j'étais, je me suis impliqué beaucoup beaucoup avec la Maison Marguerite à ce

moment-là sur le conseil d'administration comme personne-ressource à l'interne pour aider le personnel à gérer cette clientèle-là que personne ne connaissait et puis j'étais aussi une personne-ressource pour Chez Doris qui vivait aussi la même situation et puis on était un petit comité aviseur qui allait les aider de ce côté-là et en même temps, on faisait partie du conseil d'administration.

On voit que les discussions initiales entre les acteurs du milieu confrontés aux femmes itinérantes mettent en lumière un problème. Il existe des refuges pour femmes et enfants en difficulté, mais ces derniers refusent les femmes itinérantes. Elles trouvent refuge dans certaines églises qui les font expulser par la police. Ces problèmes sont récurrents. Les acteurs du milieu s'entendent donc entre eux pour mettre sur pied des services pour ces personnes rejetées par tous. Les acteurs du milieu repèrent un problème sur le « terrain », dans leurs activités quotidiennes, et prennent l'initiative de créer des organisations pour composer avec ces problèmes.

La création de services pour les femmes sans-abri a pour effet d'éclairer l'ampleur et la nature du problème. Il s'agit là de l'une des caractéristiques des problèmes sociétaux décrits par Rittel et Webber (1973). Comme je le rappelais précédemment, on découvre ces problèmes et on apprend à les comprendre en travaillant sur les solutions : « *the process of solving the problem is identical with the process of understanding its nature* » (Rittel et Webber, 1973 p. 162). Ces problèmes sont difficiles à comprendre et à planifier avant qu'on ait tenté de les résoudre : « *one cannot first understand, then solve* » (Rittel et Webber, 1973, p. 162). Les femmes sans-abri constituaient une « clientèle que personne ne connaissait » nous dit notre informateur. On a appris à les connaître en tentant de leur venir en aide. En d'autres mots, le système organisationnel de l'aide aux sans-abri utilise les services qu'il offre comme outils de découverte et de compréhension de la réalité. Les services aux sans-abri sont des mécanismes cognitifs nous permettant de connaître différents aspects de la réalité du phénomène des sans-abri. Il n'y a pas, et il ne devrait pas y avoir, de séparation organisationnelle importante entre la pensée et l'action, entre la cogitation et l'interaction, entre la conception des services, leur implantation et leur exécution. Le RAPSIM joue un rôle dans l'interprétation de la réalité et dans la conception de l'action, mais le RAPSIM est simplement une modalité d'interaction entre des acteurs du milieu, et non un planificateur ou un coordonnateur extérieur à l'action sur le terrain. Cette absence de division organisationnelle

du travail de conception et d'exécution est nécessaire en situation de complexité et elle est caractéristique des systèmes organisationnels « organiques ».

Notre informateur poursuit son témoignage sur la genèse des premiers services aux femmes itinérantes à Montréal dans les années soixante-dix :

Extrait 66 PUBLIC (INFORMATEUR 4) partie 5

Donc, j'étais à un moment donné, sur cinq peut-être six conseils d'administration // et je pense que ça, ça été pour moi, une expérience salubre parce que je souhaiterais que les gens qui opèrent dans les services sociaux s'impliquent socialement dans des projets pour essayer de changer les choses parce que tout le temps que j'ai été là-dessus, on était un groupe de pression, on était un groupe d'information ou d'entraide entre les intervenants. On créait, on fondait souvent des ressources avec rien et, suite à l'ouverture de ces ressources-là, là on trouvait le financement après et puis, parce qu'on avait fait la preuve que c'était nécessaire la ressource et c'est toujours ça, le gouvernement te demande de « faire la preuve ». Il y a un besoin, mais ils veulent avoir des statistiques, ils veulent avoir des preuves. Donc, on fait la preuve et c'est souvent comme ça que des projets ont pu démarrer puis surtout avec l'implication des communautés religieuses, des églises qui, elles, ont besoin d'un peu moins de statistiques pour démarrer quelque chose. Ils sont prêts à investir et puis c'est ce qui nous a permis pendant, depuis, c'est ce qui permet peut-être encore, de faire fonctionner certaines ressources.

9.4 La place du financement souple dans la genèse des organismes d'aide aux sans-abri

Dans l'extrait précédent, notre informateur décrit le rôle important des organisations religieuses dans la genèse des services aux sans-abri dans les années soixante-dix, elles qui demandent moins de « statistiques » et de « preuves » formelles pour contribuer à la mise sur pied de nouveaux services et organismes. Dans un système multiorganisationnel qui doit composer avec une complexité épistémique et axiologique importante, la variété des sources et des philosophies de financement devient un enjeu important. L'importance de « faire la preuve » pour obtenir éventuellement un financement public nous indique que le « capital de risque » public est difficile à obtenir pour tenter des choses nouvelles. Une fois la preuve faite, à l'aide d'un « capital de risque », le financement public devient moins difficile à obtenir. Pour compléter le financement

public, qui est contraint par des règles de planification et de contrôle rigides, il faut d'autres sources de financement moins contraintes par les règles bureaucratiques de gouvernance et de gestion des fonds. C'est ce financement souple qui favorise le plus l'innovation et l'entrepreneuriat, l'initiative des acteurs du milieu et l'adaptation aux circonstances. Le temps de travail consacré par notre informateur aux organismes d'aide aux sans-abri constitue une forme de ce financement souple. Il s'agit d'un cas particulier du principe général des budgets de fonctionnement internes engagés sous forme de salaires attribués à des postes aux définitions de tâches très générales et peu formalisées. Dans l'extrait suivant, un informateur du secteur communautaire nous exprime son sentiment et sa compréhension de la différence entre le contrôle budgétaire gouvernemental et celui des organismes communautaires :

Extrait 67 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 13)

Tu sais dans le communautaire, c'est ça, on a de l'argent pour ça puis tout d'un coup on se rend compte qu'on n'en a plus besoin là, on va le mettre ailleurs, le gouvernement c'est pas ça lui, il faut que ça aille là puis si tu mets ça ailleurs, bien ça marche pas.

Le bénévolat constitue lui aussi une source importante de financement souple, de même que l'engagement des organisations religieuses et charitables (qui sont plus petites et en général moins bureaucratisées que les gouvernements)⁴⁸. L'un de nos informateurs témoigne de l'importance du bénévolat dans son organisme communautaire.

Extrait 68 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 20)

Les gens sont extrêmement intéressés par la mission puis ils veulent donner leur temps. Moi, quand je suis arrivé ici, j'ai trouvé ça extrêmement surprenant une équipe de 150 bénévoles.

Il y a bien sûr des coûts propres au financement décentralisé, comme on peut l'apercevoir dans l'extrait suivant.

⁴⁸ Sur l'importance des organisations religieuses et charitables dans les services aux sans-abri en Grande-Bretagne, voir Roche (2004, p. 766) : « *Within Wolverhampton, as generally throughout the UK, voluntary, community and other charitable groups play a central role in providing support and services* ».

Extrait 69 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 16)

Donc, il y a beaucoup de mes tâches qui sont comme ça, être en relation avec toutes sortes de fondations, d'individus, de compagnies, d'églises pour trouver de l'argent.

9.5 L'initiative interprétative et entrepreneuriale des gens de terrain

Dans un sixième extrait, notre informateur de tantôt nous explique comment il faut du temps et des efforts pour ajuster le travail des différentes organisations du secteur de l'aide aux sans-abri.

Extrait 70 PULIC (INFORMATEUR 4) partie 6

Ça a pris quelques années avant que les « ressources » comprennent un peu comment on pouvait, et nous autres aussi, comment on pouvait arriver à travailler ensemble et puis, sans qu'on se frustre les uns les autres.

Cet ajustement mutuel est une création, une invention, une innovation qui nécessite de l'apprentissage dans l'action et l'interaction, des essais et des erreurs de part et d'autres, des discussions et des négociations, de l'initiative et de l'entrepreneuriat. Les systèmes organisationnels peu formalisés sont naturellement marqués par les personnes qui les animent et par leurs initiatives entrepreneuriales. Les personnes ne sont pas anonymes dans un tel système, qui génère des réputations et qui compte sur la génération de « visions » inspirantes dans la construction et la transformation des interprétations de la réalité. Ces visions sont généralement associées étroitement à l'action compte tenu de la difficulté de séparer la pensée et l'action en situation de complexité épistémique et axiologique. Les extraits précédents nous montraient déjà le caractère entrepreneurial de la genèse et de la transformation des services aux sans-abri à Montréal. Les deux témoignages suivants reflètent également l'importance des personnes et de leurs initiatives « interprétatives » et entrepreneuriales dans la constitution du système montréalais de l'aide aux sans-abri. Tout comme notre informateur précédent, les personnes dont il est question dans les deux extraits suivants ont fait carrière dans les établissements publics de santé et de services sociaux, ce qui témoigne de la contribution de ces derniers à la genèse du système d'aide aux sans-abri sans l'impulsion « intégrée » d'un planificateur ou d'un coordonateur central (une agence régionale de santé et de service sociaux, par exemple).

Extrait 71 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 15)

S'il y a quelqu'un qui a travaillé fort dans le milieu, qui a été chef du département de psychiatrie de l'hôpital St-Luc, puis qui a travaillé à l'équipe itinérance et qui y travaille encore, qui a participé à toutes les tables, c'est le Dr Marie-Carmen Plante. Sans elle, nous n'aurions pas les liens que nous avons aujourd'hui, ça c'est clair. Le CLSC n'aurait pas un médecin à chaque vendredi, un médecin et un psychiatre à chaque vendredi matin pour recevoir les clients sans rendez-vous. Les « ressources » n'auraient probablement pas eu le financement qu'elles ont présentement, comme IPAC. Elle a dénoncé bien des choses à la Régie régionale, c'est quelqu'un qui fait partie du réseau public mais c'est quelqu'un qui a parlé beaucoup pour le communautaire.

Extrait 72 PUBLIC (INFORMATEUR 7)

À St-Luc, il y a des choses magnifiques qui ont été réussies grâce à Yves Lecomte, Yves qui est allé quêter à toutes les portes et puis qui a monté un centre, le centre de jour Denise-Massé, qui a monté différentes choses et tout mais il est unique à Montréal. Si Yves n'avait pas fait ça, on n'aurait pas eu ces « ressources »-là.

9.6 Les processus d'ajustement mutuel dans la genèse du système de l'aide aux sans-abri

D'autres témoignages nous permettent de comprendre le développement du système d'aide aux sans-abri à Montréal et les mécanismes d'adaptation et de coordination en jeu. Dans un premier cas de figure, l'informateur suivant nous raconte un moment charnière, dans les années soixante-dix, de l'adaptation et de la transformation d'une organisation religieuse d'aide aux sans-abri pour composer avec la réalité changeante des sans-abri.

Extrait 73 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 11)

Dans les années 70 arrive sur la maison beaucoup de pression suite aux problématiques engendrées par la prolifération des drogues. Autrefois, on avait le buveur solitaire qui allait jusqu'au cirage à chaussure, ces histoires-là, tandis que là, le vin est accessible facilement puis il y a d'autres produits, d'autres substances qui se sont multipliées. Alors ces nouvelles problématiques comme la toxicomanie qui s'élargit et la santé mentale qui arrive sur la rue ont fait ici beaucoup de pression et il y a eu des gens pour dire « On ferme ça [nom de l'organisme] », dans le temps ça s'appelait [nom de l'organisme], « On ferme ça, il n'y a pas d'avenir dans ça ». Puis il y a eu des gens, [nom des membres du conseil d'administration], si bien qu'ils ont fait un comité d'études pour voir quels étaient les besoins du milieu. La clientèle qui était ici, est-ce qu'elle se retrouvait dans les CLSC ? Est-ce que ça se retrouvait dans le champ public ? Est-ce qu'il y avait du monde pour avoir soin d'eux ? Et la réponse était non. Dans les années 65-70-75, la conscience qu'on avait des itinérants à Montréal n'était pas aussi forte que maintenant et ils ont dit oui on continue, mais on structure la boîte. C'est là le début des travailleurs sociaux ou des intervenants. On améliore la qualité des repas, ce n'est pas

juste du pain et de la soupe, mais aussi on va offrir des services plus individualisés sur une base plus structurée et c'est là que commencent les premiers employés pour de l'aide individuelle qui ne se fait pas juste à travers un simple contact, qui va être plus structuré. On va commencer à administrer l'argent, c'est sur cette base-là que l'intervention se fait beaucoup, sur la gestion du chèque de bien-être social.

On voit dans l'extrait précédent qu'un acteur organisationnel important du secteur des sans-abri s'est adapté de lui-même aux changements dans la situation des sans-abri, compte tenu de sa compréhension de l'action des autres acteurs du secteur. Il a effectué des changements importants dans son offre de service et dans son fonctionnement pour tenir compte des besoins qu'il percevait dans l'aide aux sans-abri. Le fait de s'adapter unilatéralement permet une économie importante de coordination, tout en tenant compte des services offerts par les principaux acteurs dans le domaine de l'aide aux personnes, les établissements publics de services sociaux et de soins de santé.

Dans un deuxième cas de figure d'adaptation par ajustement mutuel, un informateur nous décrit comment les acteurs de l'aide aux sans-abri ont pris conscience de la croissance du nombre de jeunes sans-abri dans les années quatre-vingt et comment ils ont décidé de créer un refuge pour jeunes garçons. On remarquera le rôle du RAPSIM comme lieu d'interprétation collective de la réalité des sans-abri.

Extrait 74 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 25)

Moi je travaillais dans un autre organisme dans le réseau des femmes en difficulté. J'étais à ce moment-là codirectrice. // Puis j'ai commencé à travailler sur un projet qui s'appelait, sur un comité Jeunes itinérants, c'est en 1987 au RAPSIM, donc au réseau d'aide, et on essayait d'analyser la situation des jeunes. On commençait à voir arriver ça. C'était des jeunes qui arrivaient beaucoup des centres jeunesse, qui arrivaient un petit peu de la famille, des jeunes qui ont des problèmes de toxicomanie puis qu'on commençait à voir dans la rue parce qu'ils n'étaient pas en démarche dans le réseau d'hébergement. Alors on a commencé à travailler un petit peu autour de cette question-là pour se rendre compte qu'il n'y avait rien pour ces jeunes-là. // Il y avait aussi, sur ce comité-là, à l'époque, quelqu'un du CLSC des Faubourgs. Donc, on a décidé de mettre sur pied un refuge pour les jeunes garçons.

Un autre intervenant nous décrit la façon dont certains des services importants du système d'aide aux sans-abri ont été conçus et mis en place dans les années quatre-vingt-dix. On remarque encore une fois l'initiative d'une personne, le caractère peu formalisé de l'organisation de ces

services interorganisationnels et l'influence du modèle, en partie importé de Toronto, de la *street nurse* au service des sans-abri.

Extrait 75 PUBLIC (INFORMATEUR 6)

J'ai rencontré l'infirmière de Toronto. Parce qu'il n'y avait personne ici, il avait fait venir une infirmière de Toronto qui ne parlait pas français. Elle faisait ce travail-là, c'était une *street nurse* là-bas, puis elle m'a dit : « Écoute, moi je veux aller à Bonneau, je veux aller au St-James, je veux aller à la Maison du Père ». J'arrive, je mets mon appareil à tension, ça fait que là les gens m'identifiaient comme une infirmière. J'ai essayé de faire des contacts avec eux. Ça fait que j'ai comme repris un petit peu ce modèle-là. À partir de ce moment-là, j'ai lu un petit peu comment les services étaient organisés, qu'est-ce qui se faisait en *outreach*. // On a essayé de cibler, d'après nous, les endroits où la clientèle passait le plus, les heures un peu stratégiques où il y a un vide entre une douche entre un vestiaire et tout ça. Puis on est allé proposer nos services, ce n'était même pas nos patrons, c'était nous autres directement. // Il n'y a jamais rien eu d'écrit. Il n'y a rien d'écrit encore aujourd'hui.

Voici un dernier témoignage sur la façon dont s'est constitué le système multiorganisationnel de l'aide aux sans-abri à Montréal, cette fois-ci dans le domaine de la psychiatrie des sans-abri.

Extrait 76 PUBLIC (INFORMATEUR 7)

En 93, 95, notre première recherche à la suite d'une conférence là, je savais que les gens de la Régie étaient là puis je l'avais dit qu'on avait besoin de sous, on a eu 125 000\$ et une partie de la recherche a été justement d'essayer d'établir des liens avec toutes les urgences. Donc Monsieur [nom d'une personne] et un infirmier qu'on avait à l'époque, se rendaient dans toutes les urgences, rencontraient les gens qui s'occupaient de psychiatrie, essayaient d'établir un lien privilégié, expliquaient c'était quoi la problématique, pourquoi on avait besoin d'eux et ça a quand même donné des petits mais il faut répéter, il faut répéter. C'est sûr que ça nous oblige à plus d'efforts parce que c'est plus facile avec St-Luc. // Alors finalement, en discutant avec les chefs, on a réussi à les amadouer puis à les amener à accepter de faire chacun une semaine à tour de rôle. Je crois que je l'ai ici la semaine, maintenant c'est Urgence-Santé qui a ça en main puis qui nous envoie la liste et tout. Alors c'est sûr que sur ces hôpitaux-là, il y en a qu'on a réussi à apprivoiser, qui travaillent de mieux en mieux puis il y en a d'autres qui restent complètement fermés. C'est une chicane à chaque fois, ils les mettent à la porte au bout de deux heures. Mais sur les douze qui restent, il y en a quand même où il y a eu du progrès. // Alors, il y a certains hôpitaux, on le sait qu'ils ont vraiment collaborés, ils ont peut-être été résistants mais maintenant ils collaborent bien. On peut se rendre aux réunions d'équipe, on peut se rendre à l'urgence, on peut participer aux plans de soins et c'est pas mal magnifique ça. // On est quand même obligé de tenir compte des hôpitaux, de tenir compte de qui est de garde telle semaine puis si telle semaine tombe au mois de janvier puis on sait qu'il va faire très froid, puis que c'est un hôpital qui va le mettre à la porte, on va attendre la semaine d'après.

L'informateur précédent décrit un effort de coopération entre établissements dans les termes de l'ajustement mutuel plutôt que dans ceux de l'administration classique : essayer d'établir des liens, rencontrer les gens, expliquer, amadouer, apprivoiser, tenir compte de qui est de garde, par exemple. Cet effort vise à élargir le système de l'aide aux sans-abri afin de lui adjoindre des hôpitaux qui ne s'y insèrent pas naturellement, avec un résultat parfois bon, parfois plus mitigé. Que ça ne fonctionne pas toujours et que ça soit difficile à créer et à entretenir ne nous surprendra pas. Peut-on, en effet, espérer d'un établissement pour qui les sans-abri ne constituent qu'une clientèle rare, marginale et dévalorisée, qu'il soit apte à composer adéquatement avec ces personnes très particulières ?

Chapitre 10

Groupes de discussion, tables, comités interorganisationnels et structure de gouvernance du système multiorganisationnel

10.0 Introduction

Nos informateurs ont évoqué divers mécanismes interorganisationnels dans le secteur de l'aide aux sans-abri. Il y a des mécanismes d'ajustements mutuels disjoints par lesquels les acteurs s'adaptent aux sans-abri et aux actions des autres acteurs du secteur. Il y a des mécanismes d'ajustements mutuels conjoints fondés sur des relations et des échanges bilatéraux. Nos informateurs ont aussi évoqué des mécanismes d'ajustements conjoints multilatéraux, impliquant plusieurs personnes et organisations. Certains de ces mécanismes sont relativement formalisés, comme le RAPSIM et les comités interorganisationnels, qui définissent des règles formelles (impersonnelles) d'appartenance et de fonctionnement. D'autres mécanismes multilatéraux sont plus spontanés, comme le groupe de discussion dont nous allons parler dans les pages qui suivent.

Tableau 4, Types de mécanisme d'ajustement mutuel

Type de coordination	Type de travail relationnel nécessaire pour réaliser la coordination
1. Ajustement mutuel disjoint	unilatéral
2. Ajustement mutuel conjoint	bilatéral
3. Ajustement mutuel conjoint	multilatéral

10.1 Un groupe de discussion

Des informateurs nous ont décrit le fonctionnement d'un groupe de discussion peu formalisé fort intéressant car il a probablement constitué, lorsqu'il existait, un dispositif de coordination interorganisationnelle multilatérale non négligeable et peu coûteux. Voici un extrait qui décrit ce groupe de discussion.

Extrait 77 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 12)

À la Maison du Père, le mardi midi, sur l'heure du dîner, on recevait des intervenants du milieu de l'itinérance. Ils venaient manger avec nous, donc on les voyait sur l'heure du midi. On a pu discuter des services qu'ils offraient. Il y en a certains que je connaissais depuis de nombreuses années. // Ils venaient manger avec nous, ça n'existe plus ça. // À un moment donné, ça été tous les mardis midi. C'était ouvert à ceux qui voulaient venir. // De mémoire, donc il y avait un intervenant de l'Accueil Bonneau. Il y en avait plusieurs de l'Accueil Bonneau qui étaient là quand il y a eu l'explosion. Donc, sur l'heure du midi, je pense qu'ils étaient trois ou quatre qui étaient à la Maison du Père quand il y a eu l'explosion. // Il y avait des intervenants de la FOHM, de Dollard-Cormier, le programme de l'itinérance. Il y en a eu plusieurs qui venaient. Des travailleurs sociaux, des intervenants sociaux ou travailleurs sociaux, infirmières de rue aussi, du monde du Centre St-James qui est venu, donc les infirmières. Auparavant à l'hôpital St-Luc, le programme s'appelait différemment, le programme toxico, itinérance ou quelque chose comme ça, bon ça a changé mais c'est à peu près le même principe, donc il y a des intervenants qui venaient aussi. Les seuls habitués qui venaient c'est ça. // Bon ça été espacé par la suite, l'administration a demandé que ce ne soit pas tous les mardis. // Des fois, on pouvait être sept, huit ou dix et il y a des fois où c'était quinze.

Ce type de groupe de discussion amical peut jouer un rôle important d'intensification des relations entre les intervenants du secteur des sans-abri, ce qui favorise et facilite les échanges sociaux et les engagements réciproques. Il permet également de travailler en commun les cadres d'interprétation de la réalité des sans-abri dans un contexte amical dénué de conflits d'intérêt et de contraintes organisationnelles, ce qui facilite ensuite les échanges et les ajustements bilatéraux. Évidemment, un tel groupe de discussion n'est pas sans coût, entre autres pour l'organisation qui offre le repas. L'informateur suivant évoque un autre groupe de discussion peu formalisé.

Extrait 78 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 10)

On a entre autres une table des travailleurs de rue du centre-ville où l'on se voit une fois par mois, où l'on échange sur les quartiers et où l'on prend des positions face à des affaires. Bon, il ne faut pas se leurrer là, on ne vire pas le monde à l'envers là. // Et oui, on va se faire l'échange de trucs, comme où est-ce qu'il y a un nouveau squat. On va même parfois définir qui stratégiquement devrait aller là, qui a des liens avec des gens. Bon, oui, on se parle quand même.

10.2 Un comité de liaison

Dans l'extrait suivant, un informateur nous parle d'un « comité de liaison » en itinérance⁴⁹, qui est un dispositif multilatéral un peu plus formalisé que le groupe de discussion, et qui constitue un lieu dans lequel peut prendre place une coordination peu formalisée par ajustement mutuel multilatéral :

Extrait 79 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 24)

Le comité de liaison itinérance est une instance qui existe depuis une douzaine d'années, qui a été formée par l'ancienne Régie régionale de la santé et des services sociaux et qui réunit la Régie, la Direction de la santé publique, les représentants de la ville de Montréal, cinq délégués du RAPSIM, et qui discutent de différents enjeux comme la mise en place du programme IPAC, les mesures d'urgence pour faire face aux débordements des refuges l'hiver. // C'est un comité de liaison en itinérance, et ce comité-là se voit aux six semaines.

L'un de nos informateurs souligne, pour le déplorer, que ce comité n'a aucune autorité formelle et que son mandat est plutôt de favoriser l'entente entre les acteurs concernés par les sans-abri.

Extrait 80 PUBLIC (INFORMATEUR 4)

Le problème qui semble se poser, c'est que ce comité-là n'a pas nécessairement une raison officielle qui fait que ce qui se passe là, c'est les intervenants de la Régie qui sont nommés pour encadrer cette table-là, mais ils n'ont pas nécessairement un rapport direct

⁴⁹ Il s'agit du Comité de liaison en itinérance de la RRSSS-MC (instance régionale transformée en Agence de la santé et des services sociaux de Montréal dans la dernière réforme structurelle en date). Voici comment Roy *et al.* (2006, p. 33) décrivent ce comité en s'appuyant sur un document interne de la Régie : « Ce comité constitué par la RRSSS-MC dans le but d'améliorer l'accès aux services sociaux et de santé pour la « clientèle » itinérante de Montréal, sous la responsabilité conjointe de la RRSSS-MC, de la Ville de Montréal et du RAPSIM. On y poursuit des objectifs de « concertation » et de « collaboration » sur la question de l'itinérance à Montréal, de définition des questions prioritaires, de l'identification des pistes de solution à proposer aux instances concernées ou à mettre en place directement ». Dans la même page, les auteurs expliquent succinctement l'histoire de ce comité.

avec la direction générale de la Régie comme une commission aurait par exemple. Ils ne peuvent pas faire une recommandation au conseil d'administration, c'est plus des intervenants qui encadrent la compréhension. // Ils n'ont pas le même pouvoir que si c'était les responsables d'une commission administrative et ça, c'est une demande du Réseau d'aide, du RAPSIM, que ce comité-là puisse avoir un rapport un peu plus officiel puis un peu plus de punch pour obtenir des changements. // Je pense que ça fait quand même du bien que les gens puissent se rencontrer puis se parler mais ça n'a pas autant d'efficacité que si c'était une commission, ça c'est sûr.

Notre informateur semble penser qu'il serait opportun que le comité ait une certaine autorité ou à tout le moins un pouvoir de recommandation formel au sein de l'instance régionale. Le comité de liaison a été dans une position de ce type dans l'implantation à Montréal du programme fédéral ponctuel IPAC destiné au financement de l'aide aux sans-abri. Le comité a contribué, non sans effort, à la sélection des projets financés par le programme :

Extrait 81 PUBLIC (INFORMATEUR 1)

Comme partenaire, on avait été ciblé, le [nom de l'établissement] avec le CLSC des Faubourgs, pour siéger sur cette table-là. Donc, il y a tout eu, le premier IPAC, IPAC1, mettre en place le plan d'action communautaire // s'entendre pour arrimer tout ça. Ça, ça a été un long processus depuis deux ans. // On est venu pour une fois à bout de s'entendre sur un plan d'action communautaire, le projet IPAC. Ça, c'est une primeur à Montréal, puis ça été long, ça été difficile.

Est-ce qu'une instance représentative de ce type est le meilleur moyen d'allouer des ressources dans un système multiorganisationnel ? En fait, il n'y a pas de mécanisme ou de dispositif idéal pour cette tâche. Tout mécanisme a ses forces et ses faiblesses sur le plan de la connaissance et de la coopération. La force d'un système multiorganisationnel réside dans la multiplicité des mécanismes en jeu. Le projet IPAC en lui-même a augmenté non seulement le financement public destiné aux sans-abri, mais il a également enrichi la variété des sources de ce financement public et la variété des méthodes et des critères pour attribuer ce financement. La variété des démarches et des regards est une stratégie importante et nécessaire pour composer avec la complexité. Elle découle tout naturellement du scepticisme qu'il faut entretenir vis-à-vis des cadres d'interprétation et d'intervention exclusifs et monopolistiques. L'un des intérêts du programme IPAC est qu'il venait en supplément de ce qui se faisait déjà, et non en remplacement. C'est ce qui a permis d'ajouter une couche supplémentaire d'ajustement mutuel dans le système et d'accentuer la portée des dispositifs représentatifs.

10.4 Un regroupement d'organismes

La sélection des projets financés par le projet IPAC a reposé largement sur des mécanismes d'ajustement mutuels conjoints impliquant discussion, argumentation et négociation entre plusieurs des acteurs du secteur de l'aide aux sans-abri à Montréal, entre autres au sein de dispositifs représentatifs plus ou moins formalisés comme le comité de liaison en itinérance et le RAPSIM.

Extrait 82 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 24)

C'est du monde qui a travaillé dans l'itinérance et qui voulait reconnaître des besoins et qui voulaient appuyer des organismes, qui ont regardé ce qui était sur la table en fonction de leur plan communautaire qui avait été validé par le milieu, qui avait été validé par l'ensemble du milieu de l'itinérance, par l'ensemble des promoteurs incluant les membres du RAPSIM et tout le monde, organisé par la Régie puis le monde avait validé le plan communautaire tel qu'il était avec la reconnaissance de l'analyse de besoins, de solutions et de pratique, et le plan communautaire a été légèrement modifié, mais reconduit, validé aussi par un processus démocratique à l'intérieur du Réseau d'aide et de d'autres instances comme le Comité de liaison et aussi quelques grosses boîtes non-membres comme Pops et OBM. // Validé par le milieu. Ça fait qu'on n'a pas choisi des projets juste à partir de l'humeur ou des, pas des privilèges et des préférences des gens autour de la table, mais bien à partir de l'analyse des besoins qui avait été faite par tout le monde.

Le RAPSIM constitue un dispositif de coordination interorganisationnelle faisant une place importante aux ajustements mutuels multilatéraux dans son fonctionnement propre et dans son action dans la société. Il contribue à constituer un cadre d'interprétation de la réalité des sans-abri et des services qui leur sont destinés. Il véhicule ses interprétations à l'extérieur, auprès des gouvernements et dans la société en général où il peut jouer un rôle dans la construction collective de nos représentations du phénomène des sans-abri et de notre évaluation de cette réalité. Cette fonction est importante car, comme on l'a vu précédemment, la résolution des problèmes sociétaux complexes nécessite souvent la transformation des représentations et des valeurs d'une partie importante de la société. Le RAPSIM a participé entre autres à la mise en œuvre du projet IPAC à Montréal par sa présence sur le comité de liaison itinérance, comme on peut le lire dans l'extrait suivant.

Extrait 83 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 24)

Voir quels sont les besoins. // Travailler pour le financement ou le développement de nouvelles ressources ou le financement par les gouvernements de ressources existantes, qui ont une mission pour répondre à un besoin mais qui n'est pas reconnu, qui n'est pas financé. Ça fait qu'on a vraiment un regard sur les services offerts. On a aussi une contribution, si on peut dire, par notre présence dans le programme IPAC, à l'analyse de ces besoins-là. Comme je le disais tantôt, on est aussi au comité de liaison de l'itinérance où nous avons cinq sièges. // Cinq représentants, ce n'est pas un comité incorporé mais c'est un comité qui existe, et c'est ce comité-là qui a travaillé au plan communautaire, qui a vu à identifier les besoins, à voir quelles étaient les solutions possibles et qui a identifié ceux qui seraient au comité d'analyse des projets soumis, puis se sont retrouvées là-dessus deux personnes du RAPSIM sur cinq postes. Ce qui fait qu'il y avait un poids politique du RAPSIM pour voir quels étaient les projets les plus pertinents.

Un informateur évoque une autre instance multiorganisationnelle similaire au comité de liaison en itinérance, soit une table de « concertation » en santé mentale :

Extrait 84 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 15)

Moi je fais partie par exemple à la Régie régionale de la table de concertation en santé mentale. Donc, tout ce monde-là qui est impliqué que ce soit le chef de service au CLSC au niveau de l'itinérance, le Dr Marie-Carmen Plante, Suzanne Thibodeau-Gervais qui est la travailleuse sociale à Notre-Dame, la travailleuse sociale de liaison du CHUM. Donc, plusieurs ressources, plusieurs CLSC participent. Donc, on échange, mais parfois sur des frustrations par rapport à ce qu'on vit quotidiennement ou dans notre ressource par rapport aux sources de financement, pas nécessairement par rapport à des clients par contre.

Cette table de concertation et le comité de liaison en itinérance illustrent une contribution importante que peut faire une instance comme la régie régionale dans un système multiorganisationnel qu'elle ne dirige pas, soit un soutien à l'organisation de mécanismes d'ajustement mutuel multilatéraux.

10.5 Forces, faiblesses et coûts des mécanismes bilatéraux et multilatéraux

La coordination bilatérale très faiblement formalisée que nous avons observée dans les relations d'échanges comporte en théorie des points faibles malgré tous ses avantages. Chisholm (1989, p. 151) en décrit quelques-uns : « *Multiorganization becomes a problem, even when informalities*

are well developed, when coordination solutions to the prevailing interdependence have certain asymmetries of costs and benefits, or when they require the cooperation of several agencies ».

Les groupes de discussion, le comité de liaison en itinérance et le RAPSIM constituent, entre autres, des dispositifs qui permettent de compenser certaines déficiences des relations essentiellement bilatérales. La force du groupe de discussion est de regrouper des intervenants de terrain et de servir de lieu de coordination interorganisationnelle pour ces derniers. Les dispositifs plus formalisés mettent en œuvre des mécanismes collégiaux et représentatifs qui laissent une large place aux relations peu formalisées et à la coordination par ajustement mutuel. Ces mécanismes multilatéraux, qui s'ajoutent aux mécanismes bilatéraux, ajoutent aussi aux coûts de la coordination. Un informateur témoigne dans ce sens :

Extrait 85 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 25)

Les sous-comités, les tables de concertation, les multiples lieux de regroupement, ça, ça été un gouffre épouvantable. // En termes de temps. // Mais il y a des partenariats qui sont nécessaires, il y en a d'autres qu'on dit, il faut y aller.

Un informateur fait valoir l'intérêt de l'ajustement bilatéral par rapport aux « tables de concertation » multilatérales, et évoque le coût plus élevé de ces dernières en temps (la coordination multilatérale vient en supplément de la coordination unilatérale et bilatérale).

Extrait 86 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 21)

Comme le mardi, j'ai le CLSC qui est venu ici, l'infirmière avec le travailleur social. // Je les connais eux autres. On se transmet beaucoup d'informations, mais on ne se fait pas de tables de concertation. Je pense qu'ils n'ont pas le temps puis moi non plus je n'ai pas le temps à cause de toutes les demandes puis du travail qu'on a à faire à l'intérieur ici, on ne peut pas se libérer beaucoup. On va se donner l'information par téléphone. Le travailleur social du CLSC va m'appeler. // On se voit, t'sé moi j'avais une dame ça faisait un bon deux, trois ans qu'on se parlait au téléphone, on ne s'était jamais rencontrés. À un moment donné, on a fini par se rencontrer parce qu'on a eu une réunion. Il a fallu que je me déplace. Enfin on s'est vu après trois ans. C'est quelque chose, on manque de temps. Il y a de l'ouvrage avec les nouvelles demandes, il y a de la relève en masse.

Un autre informateur souligne l'ampleur du travail qui a été nécessaire pour établir le plan communautaire qui a servi à sélectionner les projets financés par le programme IPAC :

Extrait 87 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 16)

Donc ça, ça prend beaucoup de temps, surtout dans les dernières années où c'est le comité de liaison qui a eu à établir notre plan communautaire pour la Ville de Montréal en itinérance, pour avoir les subventions du IPAC et ça, vraiment, on a travaillé fort, ça a pris pas mal de temps dans les dernières années au niveau de ces tâches-là.

10.6 Quelques hypothèses sur la coordination par ajustements mutuels

Je propose l'hypothèse que règle générale, lorsqu'elle est appropriée, l'adaptation par ajustement mutuel disjoint est la forme la plus économique de coordination interorganisationnelle, parce qu'elle nécessite peu de travail relationnel, c'est-à-dire peu de discussion, d'échange et de négociation avec les autres acteurs du secteur. Elle nécessite toutefois une certaine connaissance du secteur de l'aide aux sans-abri et son coût résulte de la construction et de l'entretien de cette connaissance mutuelle des acteurs du système. Elle permet un ajustement important de l'action des uns et des autres parce que chacun fait le travail de s'adapter aux autres et aux circonstances. Les 73 organisations que nous avons répertoriées dans notre étude font chacune à leur façon un travail important de coordination en prenant en compte, selon leur point de vue, la situation des sans-abri et l'aide qui leur est destinée.

Les ajustements mutuels bilatéraux coûtent en général plus cher car en plus d'un certain niveau de connaissance de la situation des sans-abri et de l'aide qui leur est destinée, en plus d'une certaine connaissance mutuelle des organisations, il faut entretenir une série de relations avec un nombre plus ou moins grand de partenaires. Les 73 organisations que nous avons répertoriées entretiennent plus de 125 interconnexions, dont une centaine semblent bilatérales, en plus de leur adaptation disjointe. Ces relations bilatérales contribuent à la connaissance mutuelle des acteurs du secteur. Malgré les coûts qu'elle impose, dans bien des circonstances, il est plus économique de compter sur une coordination par ajustements bilatéraux que par ajustements multilatéraux. Ces derniers prennent place dans les groupes de discussion, les comités interorganisationnels et les regroupements. Ils contribuent eux aussi à la connaissance mutuelle ou commune.

Extrait 88 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 25)

Dans beaucoup de nos partenariats avec le réseau public, on contribue à former les gens, les fonctionnaires, à leur expliquer comment ça marche. Pas parce qu'ils ne sont pas fins, pas intelligents, mais parce que, qu'est-ce que tu veux, ils arrivent dans un dossier qu'ils ne connaissent pas, ça fait que là, ils se ramassent avec l'itinérance, avec ci, avec ça, alors dans le meilleur des cas, ils vont être à l'écoute. Dans d'autres cas, ils vont avoir un agenda, comme la tolérance zéro au niveau de la ville de Montréal. Actuellement, c'est ça le mandat de la police communautaire. Les chances qu'on soit d'accord sont plus minces.

Les coûts élevés de la coordination multilatérale proviennent entre autres du travail d'argumentation, de persuasion et de négociation nécessaire pour composer avec des perspectives, des valeurs, des points de vue et des intérêts différents voire divergents ou opposés.

Extrait 89 PUBLIC (INFORMATEUR 1)

Moi, je trouve ça intéressant. Je trouve que c'est important. C'est parfois frustrant, souvent frustrant parce que parfois, on ne parle pas le même langage que la Ville, que la police, que la Régie, que le communautaire parfois. Au moins, il y a une bonne volonté. J'aime mieux avoir une attitude positive par rapport à ça. Je sens que depuis que je suis arrivée, depuis le moment que j'ai commencé à participer, je vois une évolution. // Petit pas par petit pas, on va arriver à quelque chose. // Déjà qu'on s'est rapprochés, qu'il y a des organismes qui n'étaient pas là du tout, qui sont là maintenant. Il y a des organismes qui ne se parlaient pas du tout, qui se parlent maintenant.

Extrait 90 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 10)

J'ai à siéger sur des tables, sur des tables comme avec la Ville de Montréal, avec la police, non pas que je travaille en collaboration avec la police mais je travaille à sensibiliser les gens, en tout cas j'essaie humblement de sensibiliser la police, la Ville, à la réalité des gens.

Le coût de la coordination est payé en ressources rares : temps, bonne volonté, « énergie » nerveuse et autres. La surcharge de ce type de mécanisme est facile à atteindre. Il peut absorber des ressources à l'infini. On doit limiter fortement les objets de son attention pour éviter qu'il n'absorbe toutes les ressources disponibles.

Extrait 91 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 25)

Quand on va siéger à la Régie régionale, c'est sur notre temps alors le nombre d'heures que j'ai passé cette année en concertation, elles sont payées par mon organisme. On n'est pas financé pour ça, ce n'est même pas comptabilisé.

Extrait 92 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 25)

On avait une table de concertation jeunesse itinérance cette semaine. 156 affaires qu'il faudrait faire puis là bon, il aurait fallu dire quelque chose par rapport à un nouveau projet de la Régie sur lequel on va être consultés. Il y a certains volets avec lesquels on n'est pas d'accord, on n'est pas d'accord avec les formes de consultation. On était peut-être juste la moitié de l'assemblée parce que tout le monde est pris dans toutes ses affaires. À un moment donné, on sort en se disant: « On fait rien avec ça ». // Parce que qu'est-ce qu'il faudrait faire, il faudrait appeler, il faudrait aller, il faudrait se concerter, il faudrait faire une autre réunion, et tout ça. Donc, il faut accepter et c'est ça la grande difficulté qu'on a, de dire, tout n'est pas majeur, tout n'est pas important à ce point.

Extrait 93 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 16)

Je trouve que c'est intéressant mais c'est difficile de participer à cette fédération-là parce que c'est provincial. Donc, les rencontres peuvent être à Québec et puis parfois il faut faire beaucoup de conférences téléphoniques, des choses comme ça et c'est lourd. // Se mettre ensemble pour faire valoir les problèmes particuliers reliés aux femmes en difficulté ou violentées, aller rencontrer les fonctionnaires, le ministre et tout ça pour revendiquer un financement, c'est important. Mais ça prend plus d'énergie dans cette structure-là.

La capacité de tous les mécanismes unilatéraux, bilatéraux et multilatéraux à assurer la coordination dépend de la possibilité de décomposer les problèmes. Moins les problèmes sont décomposables, plus il faut compter sur des ajustements conjoints multilatéraux. Plus ils sont décomposables, plus on peut compter sur des adaptations unilatérales et disjointes, qui impliquent les coûts de coordination les plus faibles. Il devrait donc y avoir une division du travail de coordination : d'abord une bonne base d'ajustements unilatéraux disjointes pour faire le gros du travail de composer avec les problèmes relativement décomposables, puis une bonne couche d'ajustements mutuels bilatéraux pour composer avec les problèmes interdépendants de deux acteurs ou organisations, et finalement une dernière couche d'ajustements multilatéraux pour composer avec les problèmes difficilement décomposables et pour lesquels un ensemble d'organisations sont interdépendantes.

La structure de gouvernance (c'est-à-dire la répartition de l'autorité décisionnelle) du système détermine si certains problèmes sont décomposables ou non, ou décomposés ou non. Par exemple, on peut imaginer un cas de figure simple dans lequel le financement du système multiorganisationnel est très centralisé (une seule source de financement), alors le problème de

l'allocation des ressources dans le système (qui reçoit combien pour faire quoi) risque d'être peu décomposable, car il faut composer avec une interdépendance importante vis-à-vis de ressources financières communes, de toutes les préoccupations, de toutes les actions d'aide et de toutes les organisations productrices d'aide. Cette structure de gouvernance impose à l'instance responsable du financement une obligation d'intégration rationnelle impossible à atteindre dans une situation de complexité qui commande plutôt la décomposition des problèmes et un couplage faible des solutions. Dans cette structure de gouvernance, il n'y a pas de compétition (ajustement compétitif) que du côté des organisations productrices, ce qui donne un surplus de pouvoir de négociation à l'instance qui assure le financement. Il s'agit d'une structure de gouvernance nettement asymétrique. Il n'y a pas de marché que du côté des organisations productrices, pas du côté des bailleurs de fonds. Deux informateurs nous parlent de ce type de système de compétition asymétrique, qui est ressenti comme un peu malsain.

Extrait 94 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 24)

Souvent il y a une compétition où il y a une course à l'argent, une course à répondre aux offres de financement. // Il y a la question du financement qui crée beaucoup de compétition ou de lutte à la survie parce qu'il y a de la compétition quand tu vises à garder ton intervenant.

Extrait 95 COMMUNAUTAIRE (INFORMATEUR 25)

Il y a des organismes qui deviennent en compétition. Pourquoi ? Par rapport au financement. On revient toujours à la même affaire.

Dans un second cas de figure, le financement est non centralisé (les sources de financement sont multiples et relativement autonomes) alors l'allocation des ressources est décomposable car aucun bailleur de fonds n'a l'obligation d'intégrer dans une démarche unique toutes les préoccupations qui animent le système multiorganisationnel. Chaque acteur participant au financement du système peut réaliser une partie du travail de décision et de coordination par ajustement mutuel. La rivalité, qui est un élément d'ajustement mutuel, est moins forte dans cette structure de gouvernance. Il peut facilement y avoir redondance et dédoublement des fonctions. La compétition prend place de façon symétrique chez les bailleurs de fonds et les producteurs de services. Les rapports entre les deux catégories d'acteurs sont de ce fait plus symétriques dans cette structure de gouvernance : les producteurs d'aide peuvent choisir leurs bailleurs de fonds autant que ces derniers peuvent choisir les producteurs d'aide. Il y a négociation dans le

processus de financement mais les rapports entre les négociateurs sont plus symétriques dans cette structure de gouvernance, ce qui résulte en des processus d'influence réciproque plus égalitaires et plus favorables à l'ensemble des points de vue en présence. L'allocation centralisée et intégrée des ressources compose mal avec la complexité, qu'elle doit négliger. Dans un système multiorganisationnel comme celui des sans-abri, il doit y avoir une variété de sources de financement et de mécanismes organisationnels qui se combinent dans des processus d'allocation des ressources faiblement couplés par ajustement mutuel. Il devrait y avoir allocation des ressources de multiples façons : unilatérale disjointe, bilatérale et multilatérale conjointes, en reflet des processus d'ajustement mutuel à l'œuvre.

Conclusion

Il faut se méfier d'un certain sens commun administratif et organisationnel car il est dominé par le modèle de l'organisation machine. Ce cadre d'interprétation et d'intervention n'est pas très approprié pour réaliser un diagnostic organisationnel et proposer un « traitement » dans les situations de complexité. Il peut nous faire « voir » des problèmes qui n'existent pas, et nous inciter à mettre en place des « solutions » inadaptées. Dans les systèmes multiorganisationnels, on est généralement mal inspiré de faire la chasse aux « duplications » et de poursuivre une intégration formelle des organisations en présence.

Pour comprendre le système organisationnel de l'aide aux sans-abri à Montréal, il faut utiliser un cadre d'interprétation approprié dans le contexte des services humains complexes, incertains et ambigus. Dans ce cadre, les services « idéaux » ne prennent pas la forme de flux linéaires, analysables et prévisibles qui sont plutôt le propre de l'organisation machine. Il y a trop de variabilité, d'incertitude, d'ambiguïté et d'inconnu dans la « matière première », les « technologies de production », les buts visés et les résultats obtenus pour que ce soit possible et souhaitable.

L'aide, les services et les soins aux sans-abri comportent des problèmes faiblement structurés par nos connaissances et nos valeurs, des cas problèmes, des dilemmes moraux et techniques, et constituent, dans une certaine mesure, des problèmes sociétaux « pernicieux » difficilement compréhensibles et maîtrisables. Un système multiorganisationnel est un mode d'organisation pouvant contribuer à composer avec cette complexité et à assurer la qualité de l'aide aux sans-abri. Pour ce faire, il tire avantage de la multiplicité des organisations, des relations peu formalisées entre les organisations, des processus d'ajustement mutuel disjoints, bilatéraux et multilatéraux, du financement souple, des initiatives entrepreneuriales des gens de terrain, des cultures et des communautés professionnelles, sectorielles et de pratique. C'est ce qu'on observe dans le système multiorganisationnel de l'aide aux sans-abri à Montréal.

On peut améliorer ce système, non pas en l'intégrant formellement et en lui faisant perdre ou en atténuant son caractère multiorganisationnel, mais plutôt en favorisant les mécanismes organisationnels qui font sa force. En favorisant, par exemple, la multiplicité et la diversité des organisations, des projets, et des sources de financement souples. En favorisant la circulation des personnes, les rencontres, les discussions et les échanges entre ces organisations et entre les intervenants grâce, notamment, à des mécanismes interorganisationnels tels que des groupes de discussion, des équipes, des tables et des comités interorganisationnels, qui viendraient en supplément de ce qui se fait actuellement.

Références

- Alter, Catherine et Jerald Hage (1993), *Organizations Working Together*, Sage Publications.
- Axelrod, Robert and Michael D. Cohen 1999, *Harnessing Complexity, Organizational Implications of a Scientific Frontier*. New York: The Free Press.
- Bardach, Eugene, 1998. *Getting Agencies to Work Together*. Brookings Institution Press. Washington.
- Bendor, Jonathan B. (1985), *Parallel Systems. Redundancy in Government*. University of California Press, Berkeley.
- Berlin, Gordon et William McAllister (1992): « Homelessness: Why Nothing Has Worked – And What Will ». *The Brookings Review*, Fall, 10, 4, p. 12-17.
- Blau, Peter (1964), *Exchange and Power in Social Life*, John Wiley and Sons.
- Bloche, M.G. (2003), « The Invention of Health Law », *California Law Review*, 91 (2), p. 247–322.
- Braybrooke, D. et C.E. Lindblom (1963), *A Strategy of Decision. Policy Evaluation as a Social Process*. Free Press, New York.
- Burns, T. et G.M. Stalker (1994), *The Management of Innovation*. 3e édition (1ère 1961). Oxford University Press.
- Chisholm, Donald (1989), *Coordination without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganisational Systems*. University of California Press, 1989.
- Cohen, Michael D. et James G. March (1986), *Leadership and Ambiguity*, 2^e édition, Harvard Business School Press.
- Coleman, James (1990), *Foundations of Social Theory*, Belknap Press of Harvard University Press.
- Dahl, Robert A. et Bruce Stinebrickner (2003), *Modern Political Analysis*, 6e édition, Prentice Hall.
- Degenne, Alain et Michel Forsé (1994), *Les réseaux sociaux. Une analyse structurale en sociologie*. Armand Colin, Paris.

Dennis, Deborah L., Joseph J. Coccozza et Henry J. Steadman (1999), « What Do We Know About Systems Integration and Homelessness », dans Fosburg, L.B. et D. L. Dennis (dir.), *Practical Lessons : The 1998 National Symposium on Homelessness Research*, Delmar, Ny : National Resource Center on Homelessness and Mental Illness, 1999. Consulté à l'adresse suivante : www.aspe.hhs.gov/progsys/homeless/symposium/12-Sysintg.htm.

Demers, Louis, Alain Dupuis et Mario Poirier (2002), « L'intégration des services passe-t-elle par la fusion d'établissements ? », *Santé mentale au Québec*, vol. 27, no 2, p. 27-38.

Dermers, L., Y. Pelchat et G. Côté (2002) « Intégration institutionnelle et Intégration des services : l'expérience de la région des Laurentides ». *Recherches Sociographiques*, Vol. XLIII, No.3, p.549-576.

Donaldson, Lex (2001), *The Contingency Theory of Organizations*, Sage Publications.

Dupuis, Alain (2001), *La création et l'utilisation collectives de connaissances dans les réussites techniques et économiques*. Thèse de doctorat, Université Laval, Québec. www.irec.net/publications/234.pdf.

Dupuis, Alain, Luc Farinas et Louis Demers (2004), « Gouvernance et fusions d'établissements sociosanitaires », *Revue Gouvernance*, vol.1, no. 2, page 25.

Fleury, Marie-Josée (2002), « Émergence des réseaux intégrés de services comme modèle d'organisation et de transformation du système sociosanitaire », *Santé mentale au Québec*, vol. 27, no 2, 2002, p. 7-15.

Fleury, M.-J. et Y. Ouadahi (2002), « Stratégies d'intégration des services en réseau, régulation et moteurs d'implantation de changement », *Santé mentale au Québec*, vol. 27, no 2, 2002, p. 16-36.

Freidson, Eliot (1965), « Disability as Social Deviance ». Dans M. Sussman (dir.), *Sociology and Rehabilitation*, American Sociological Association, Washington, D.C., p. 71-99.

Glisson, Charles (1992), « Structure and Technology in Human Service Organizations », dans Yeheskel Hasenfeld, (dir.), *Human Services as Complex Organizations*, Sage Publications.

Goldman, Howard H., Joseph P. Morrissey, M. Susan Ridgely, Richard G. Frank, Sandra J. Newman et Cille Kennedy (1992). « Lessons from the Program on Chronic Mental Illness ». *Health Affairs* 11(3), p. 51-68.

Gouldner, Alvin W. (1973), *For Sociology*. Basic Books.

Grandori, Anna (2001a), *Organization and Economic Behavior*, Londres et New York : Routledge.

Grandori, Anna (2001b), « Neither Hierarchy nor Identity: Knowledge-Governance Mechanisms and the Theory of the Firm », *Journal of Management and Governance*, 5, 381-399.

Groleau, Lucie (1999), « L'effet structurant des politiques dans la définition et la construction du phénomène de l'itinérance, et les impacts sur les services et l'intervention », *Nouvelles pratiques sociales*, 12, 2, p. 27-44.

Hambrick, Ralph S. et Debra J. Rog (2000), « The Pursuit of Coordination: The Organizational Dimension in the Response to Homelessness », *Policy Studies Journal*, vol. 28, no 2 p. 353-364.

Hasenfeld, Yeheskel (1983), *Human Service Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

Hasenfeld, Yeheskel (1992), « The Nature of Human Service Organizations » dans Yeheskel Hasenfeld, dir., *Human Services as Complex Organizations*, Sage Publications.

Hasenfeld, Yeheskel et R.A. English (1974), « Introduction. Human Service Organizations: A Conceptual Overview » dans Yeheskel Hasenfeld et R.A. English (dir.), *Human Service Organizations*, Ann Arbor (Michigan): University of Michigan Press.

Hayek, Friedrich A. (1944), *The Road to Serfdom*, The Chicago University Press, 50th anniversary edition, 1994.

Hayek, Friedrich A. (1948), *Individualism and Economic Order*, The University of Chicago Press.

Homans, George C. (1974), *Social Behavior: Its Elementary Forms*. 2e édition. Harcourt, Brace & World. 1ère édition en 1961.

Jonassen, David H. (1997), « Instructional Design Models for Well-Structured and Ill-Structured Problem-Solving Learning Outcomes », *Educational Technology Research and Development*, 45(1), p. 1042-1629.

Jonassen, David H. (2000), « Toward a Design Theory of Problem Solving », *Educational Technology Research and Development*, 48(4), p. 63-85.

Jones, Candaces, William S. Hersterly et Stephen P. Borgatti (1997), « A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms », *The Academy of Management Review*, 22, 4, p. 911-945.

Kirk, Stuart A. et Herb Kutchins (1992), « Diagnosis and Uncertainty in Mental Health Organizations », dans Yeheskel Hasenfeld, dir., *Human Services as Complex Organizations*, Sage Publications.

Landau, Martin (1969), « Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap », *Public Administration Review*, 24(4), p. 346-358.

Landau, Martin (1991), « On Multiorganizational Systems in Public Administration », *Journal of Public Administration* 1 (janvier), p. 5-18.

- Lawrence, Paul R. et Jay W. Lorsch (1967), *Organization and Environment*, Richard D. Irwin.
- Lindblom, Charles E. (1965), *The Intelligence of Democracy*. Yale University Press.
- Lindblom, Charles E. (1977), *Politics and Markets*. Basic Books.
- Lindblom, Charles E. (1990), *Inquiry and Change*. Yale University Press.
- Lindblom, Charles et Edward J. Woodhouse (1993), *The Policy-Making Process*, 3ème édition (1ère 1968). Prentice Hall, Upper saddle River, New Jersey.
- Lipsky, Michael (1980), *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Litwak, Eugene (1961), « Models of Bureaucracy Which Permit Conflict », *American Journal of Sociology*, 67, septembre, 177-189.
- Litwak, Eugene (1978) « Organizational Constructs and Mega Bureaucracy », dans Sarri, Rosemary et Yeheskel Hasenfeld, (dir.), *The Management of Human Services*, Columbia University Press, p. 123-162.
- Lorsch, Jay W. et Paul R. Lawrence (1972), « Environmental Factors and Organizational Integration ». Dans *Organizational Planning: Cases and Concepts*, Jay W. Lorsch et Paul R. Lawrence, dir. Irwin/Dorsey.
- Main, Thomas (1998), « How to Think About Homelessness: Balancing Structural and Individual Causes », *Journal of Social Distress and the Homeless*, vol. 7, no 1, p. 41-54.
- March, James (1988), *Decisions and Organizations*, Basil Blackwell, Oxford, UK.
- March, James (1994), *A Primer on Decision Making*. The Free Press, New York.
- March, James et Herbert Simon (1993), *Organizations*. 2e édition (1ère 1958). Blackwell Publishers, Cambridge, Massachusetts, USA.
- McCaskey, M.B. (1982), *The Executive Challenge: Managing Change and Ambiguity*. Marshfield, MA: Pitman.
- McKeown, T. et M.-C. Plante (2000), « L'Équipe Itinérance du CLSC des Faubourgs de Montréal » dans D. Laberge (dir.), *L'errance urbaine*, Sainte-Foy, Éditions MultiMondes, p. 391-404.
- Mechanic, D. (1991), « Strategies for Integrating Public Mental Health Services ». *Hospital and Community Psychiatry* 42 (8) : p. 797-801.
- Minsky, Marvin (1986), *The Society of Mind*, Simon and Schuster.

Mintzberg, Henry (1979), *The Structuring of Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Mintzberg, Henry (1989), *Mintzberg on Management. Inside Our Strange World of Organizations*, Free Press.

Mintzberg, Henry (2004), *Le voyage au centre des organisations*, Paris, Éditions d'Organisation, 2e édition. Traduction française de Mintzberg (1989).

Morgan, Gareth (1999), *Images de l'organisation*, Presses de l'Université Laval, 2e édition.

Morgan, Gareth (2006), *Images of organizations*, Sage publications, updated edition.

Morris, R. et I. Hirsch Lescohier (1978), « Service Integration: Real Versus Illusory Solutions to Welfare Dilemmas », dans R. C. Sari et Y. Hasenfeld (dir.) *The Management of Human Services*, Columbia University Press.

Nisbet, Robert (1976), *Twilight of Authority*, Heinemann Educational Books, London.

Nohria, Nitin et R.G. Eccles, dir. (1992), *Networks and Organizations: Structure, Form, and Action*. Boston, Harvard Business School Press.

Ostrom, Vincent (1989), *The Intellectual Crisis of American Public Administration*. 2e édition, University of Alabama Press, 1989 (1ère édition 1973).

Ostrom, Elinor (2000), « The Danger of Self-Evident Truths », *PS: Political Science and Politics* XXXIII (March), p. 33-44.

Perrow, Charles (1967), « A Framework for the Comparative Analysis of Organizations », *American Sociological Review*. April, 194-208.

Perrow, Charles (1970), *Organizational Analysis: A Sociological View*. Brooks/Cole Publishing Company. Belmont, California.

Peters, Tom et James Waterman (1982), *In Search of Excellence*, Warner Books, 1982.

Piaget, Jean (1932), *Le jugement moral chez l'enfant*, Presses Universitaires de France.

Piaget, Jean (1977), *Études sociologiques*, 2e édition augmentée, Librairie Droz.

Polanyi, Michael (1951), *The Logic of Liberty*, Routledge and Kegan Paul, Londres.

Popper Karl, (1966), *The Open Society and Its Enemies*, volumes 1 et 2, Princeton University Press (1ère édition en 1943).

Popper, Karl, (1990) « La société ouverte », dans Popper, Karl , Konrad Lorenz *et al.*, *L'avenir est ouvert*, sous la direction de Franz Kreutzer, Flammarion.

Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.

Racine, Guylaine (2000a), « La construction de savoirs d'expérience chez des intervenantes d'organismes communautaires pour femmes sans-abri: un processus participatif, collectif et non planifié », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 13, no 1, p. 69-84.

Racine, Guylaine (2000b), *Production de savoirs d'expérience chez les intervenants sociaux*. L'Harmattan.

Resnick, Mitchel (1994), *Turtles, Termites, and Traffic Jams: Explorations in Massively Parallel Microworlds*. MIT Press.

Rittel, Horst W.J. et Melvin M. Webber (1973), « Dilemmas in a General Theory of Planning », *Policy Science* 4, p. 155-169.

Roche, Martin (2004), « Complicated Problems, Complicated Solutions? Homelessness and Joined-up Policy Responses », *Social Policy and Administration*, vol. 38, no 7, December 2004, p. 758-774.

Rosenheck, Robert, Joseph Morrissey, Julie Lam, Michael Calloway, Marilyn Stolar, Matthew Johnsen, Frances Randolph, Margaret Blasinsky, Howard Goldman (2001), « Service Delivery and Community : Social Capital, Service Systems Integration, and Outcomes Among Homeless Persons with Severe Mental Illness ». *Health Services Research*, August (www.findarticles.com).

Rowe, Michael, Michael A. Hoge et Deborah Fisk (1998), « Services for Mentally Ill Homeless Persons: Street-Level Integration », *American Journal of Orthopsychiatry*, 68 (3), 490-496.

Roy, Shirley, Daphné Morin, Fanny Lemétayer et Carolyne Grimard (2006), *Itinérance et accès aux services: problèmes et enjeux*. Collectif de recherche sur l'itinérance, la pauvreté et l'exclusion sociale.

Sarri, R.C. et Y. Hasenfeld (1978), « The Management of Human Services: A Challenging Opportunity » dans Rosemary C. Sarri et Y. Hasenfeld (dir.), *The Management of Human Services*. New York: Columbia University Press, p. 1-18.

Scott, W. Richard (2003), *Organizations, Rational, Natural, and Open Systems*. 5e édition, Prentice Hall.

Shinn, Marybeth, Jim Baumohl et Kim Hopper (2001), « The Prevention of Homelessness Revisited », *Analyses of Social Issues and Public Policy*, p.95-127.

Shortell, Stephen M., Robin R. Gillies, David A. Anderson, Karen Morgan Erickson et John B. Mitchell (2000), *Remaking Health Care in America: The Evolution of Organized Delivery Systems*. 2e édition, Jossey-Bass.

Simon, Herbert (1973), « The Structure of Ill-Structured Problems », *Artificial Intelligence* 4: 181-201.

Simon, Herbert (1996), *Administrative Behavior*, 3e édition.

Thompson, James D. (1967), *Organizations in Action*. McGraw-Hill.

Thompson, James D. et Arthur Tuden (1959), « Strategies, Structures, and Processes of Organizational Decision ». Dans Thompson, James D., Arthur Tuden et al. (dir.) *Comparative Studies in Administration*, University of Pittsburgh Press, p. 195-216.

Warren, R. L., S. M. Rose et A. F. Bergunder (1974), *The Structure of Urban Reform*. Lexington Books.

Weick, Karl, (1976), « Educational Organizations as Loosely Coupled Systems », *Administrative Science Quarterly*, 21, p. 1-19.

Weick, Karl (1985), « Sources of Order in Underorganized Systems ». Dans Karl Weick (2001), p. 32-56.

Weick, Karl (1993), « Organizational Redesign as Improvisation ». Dans Karl Weick (2001), p. 57-91.

Weick, Karl (1995), *Sensemaking in organizations*, Sage Publications.

Weick, Karl (2001), *Making Sense of the Organization*, Blackwell Publishers.

Weick, Karl et Reuben R. McDaniel, JR. (1989), « How Professional Organizations Work: Implications for School Organization and Management », dans Sergiovanni, Thomas J. et John H. Moore, *Schooling for Tomorrow*, Allyn and Bacon, p. 330-355.

White, D. et C. Mercier (1991), « Coordinating Community and Public-Institutional Mental Health Services: Some Unintended Consequences », *Social Science and Medicine*, vol. 33, no 6, p. 729-739.

Wildavsky, Aaron, (1987), *Speaking Truth to Power, the Art and Craft of Policy Analysis*. Transaction Publishers, 2e édition (1ère édition en 1979).

