

IRIS

Institut de recherche
et d'informations
socio-économiques

Mai 2013

Revue de la littérature

Enjeux liés au financement et à la gouvernance des organismes communautaires québécois

Julie Depelteau, chercheure-associée

L'auteure tient à remercier toutes des personnes qui ont travaillé à rendre cette étude possible.

révision et édition	Monique Moisan
mise en page	Eve-Lyne Couturier
conception graphique	molotov.ca

Toutes nos publications sont gratuites. En devenant membre ou en faisant un don, vous contribuez au maintien de l'accès libre à nos idées et à nos recherches :

Institut de recherche et d'informations socio-économiques
1710, rue Beaudry, bureau 2.0, Montréal (Québec) H2L 3E7
514 789-2409 · www.iris-recherche.qc.ca

Table des matières

LISTE DES SIGLES	4
INTRODUCTION	5
1. Perspectives sur les rapports entre les milieux communautaires et l'État	7
1.1. Le discours de l'offre et de la demande	7
1.2. Le discours de la société civile	8
1.3. Le discours néo-institutionnaliste	8
1.4. Contexte québécois et compréhension des rapports entre l'État et les milieux communautaires	9
1.5. Quatre types de relations entre l'État et les milieux communautaires	10
2. Mutations de la reconnaissance et du financement des milieux communautaires	12
2.1. Les années 1970	12
2.2. Les années 1980	12
2.3. Les années 1990	13
2.4. Les années 2000	14
2.4.1 Recentralisation et Loi n° 24	14
2.4.2 La <i>Politique de reconnaissance de l'action communautaire</i> (2001)	14
2.4.3 La <i>Politique de soutien à domicile</i> et les projets de loi n° 25 et n° 83	15
2.4.4 Le Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire	17
2.4.5 Les projets de loi n° 1, n° 6 et n° 7	17
2.4.6 L'harmonisation et l'évaluation du programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC)	18
2.4.7 Le projet de loi n° 127	21
2.4.8 Bilan des années 2000	21
2.5. Tendances de fond	22
2.5.1 Hiérarchisation	22
2.5.2 Intégration	23
2.5.3 Diminution de la valeur du financement à la mission	23

3. Les défis des milieux communautaires face à leurs nouveaux « partenaires »	26
3.1. Partenariat État-communautaire : l'avènement d'une logique de complémentarité	26
3.2. La nouvelle philanthropie : l'avènement d'une logique entrepreneuriale	28
3.3. Nouvelle gestion publique et autres avatars de la gouvernance : l'emprise de la logique entrepreneuriale	31
CONCLUSION	35

Liste des sigles

CH	Centre hospitalier
CHSLD	Centre hospitalier de soins de longue durée
CLSC	Centre local de services communautaires
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
CTROC	Coalition des Tables régionales d'organismes communautaires
LSSSS	Loi sur les services de santé et les services sociaux
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
PPP	Partenariat public-privé
PROS	Plan régional d'organisation de services
PSOC	Programme de soutien aux organismes communautaires
SACA	Secrétariat à l'action communautaire autonome
SACAIS	Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales
SSS	Santé et Services sociaux
TABLE	Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles

Introduction

Cette revue de la littérature porte sur les tendances des dix dernières années en matière de financement et de reconnaissance des milieux communautaires au Québec, en les situant à la fois dans le contexte des transformations des rapports entre l'État et les milieux communautaires québécois depuis les années 1970 et dans le contexte des tendances canadiennes et états-uniennes. Elle traite des «milieux communautaires», entendus au sens large comme les organismes de bienfaisance, les entreprises d'économie sociale et les organismes communautaires autonomes, mais elle s'intéresse tout particulièrement à cette dernière catégorie d'organismes, dont le caractère autonome est sensible aux transformations observées. La réflexion porte sur les organismes communautaires rattachés aux secteurs Famille et Santé et Services sociaux. Ces secteurs représentent une portion considérable des organismes communautaire, mais cela n'implique pas que l'analyse soit généralisable à l'ensemble des secteurs.

Premièrement, trois types de discours qui permettent d'articuler les rapports entre l'État et les milieux communautaires seront présentés. Ces discours sont plus que l'expression d'énoncés et de déclarations : il s'agit de manières de comprendre le monde (par exemple quant au rôle des organismes communautaires) qui ont des conséquences sur l'organisation des relations de pouvoir (par exemple quant aux possibilités pour les organismes communautaires de négocier ou de résister à des réformes). Ainsi, les discours sur les rapports entre l'État et les milieux communautaires permettront d'analyser les tendances récentes concernant le financement des organismes communautaires et leur reconnaissance par l'État. Ces tendances et leurs effets répertoriés par les organismes communautaires seront présentés après un tour d'horizon des principales réformes qui les ont initiés. Enfin, seront présentés les principaux défis qui relèvent des transformations étudiées : le modèle partenarial qui se dessine entre les organismes communautaires et l'État, la nouvelle philanthropie et son intervention particulière dans les milieux communautaires et l'importation de la nouvelle gestion publique dans les milieux communautaires.

1. Perspectives sur les rapports entre les milieux communautaires et l'État

Pour comprendre les débats qui concernent le financement et la gouvernance des organismes communautaires, il faut délimiter les différents discours sur ces rapports. À cet effet, il est utile de se référer à la synthèse qu'ont effectuée Rathgeb Smith et Grønbjerg pour proposer trois discours principaux à propos des rapports entre l'État et les milieux communautaires, soit : 1) le discours de l'offre et de la demande 2) le discours de la société civile et 3) le discours néo-institutionnel¹. Des positions intermédiaires et hybrides sont possibles, mais ces trois discours représentent les principales manières de comprendre les rapports entre l'État et les milieux communautaires. Ces trois types de discours sont utilisés par les acteurs et actrices des milieux communautaires, de l'État et du milieu universitaire. Ainsi, un type de discours n'est pas propre à un type d'acteur ou d'actrice en particulier; au fil du temps et des événements, les mêmes acteurs et actrices utilisent différents types de discours.

1.1. Le discours de l'offre et de la demande

Le premier discours exporté de l'analyse économique libérale le principe de l'offre et de la demande pour expliquer comment les organismes communautaires solutionnent des besoins sociaux exprimés par le marché et auxquels l'État ne répond pas, ne répond plus ou ne peut pas répondre de manière aussi efficiente (moins coûteuse pour les mêmes résultats ou mieux) qu'eux. Dans ce discours, ce milieu et l'État œuvrent parfois de manière indépendante, en fonction des tendances du marché, et parfois de manière contractuelle, lorsque l'État sous-contracte la production de services auprès des organismes communautaires². Ce discours s'intéresse à la rationalité et à la rentabilité économique : les services doivent être offerts par l'acteur (État ou milieux communautaires) qui le fera en investissant le moins de ressources possible (financières, humaines, matérielles, etc.) pour obtenir le maximum de bénéfices. Ainsi, les tenant-e-s de ce discours se montrent préoccupé-e-s par l'atteinte de résultats mesurables, qui permettent d'évaluer la rentabilité d'actions entreprises. Ce discours est ainsi fortement associé à la nouvelle gestion publique, dont il sera davantage question dans la troisième partie de ce document. Ce discours souligne la complémentarité de l'État et des milieux communautaires qui, ensemble, peuvent mieux répondre aux tendances du marché : l'État traite les demandes générales et les organismes communautaires traitent les demandes particulières et spécifiques. Ainsi, leurs rapports ne posent pas de problèmes particuliers.

Ce discours pose cependant des problèmes importants pour traduire les enjeux auxquels font actuellement face les milieux communautaires. D'abord, la tendance à la dépolitisation des « besoins sociaux » en général explique la difficulté, suivant ce discours, à comprendre pourquoi, au juste, des organismes communautaires sont créés, outre l'empathie et la philanthropie. Que les organismes communautaires ne se définissent pas comme des fournisseurs de services pose ici problème. Cette dépolitisation se répercute aussi dans le peu d'intérêt accordé aux interactions entre les milieux communautaires et l'État, où pourtant les enjeux de financement et de gouvernance prennent forme. Enfin, la volonté de mesurer les effets qui découlent des actions des milieux communautaires pose des problèmes méthodologiques. À ce titre, Steinberg note que les résultats de l'action communautaire sont systématiquement

1 Rathgeb Smith, S. et Grønbjerg. (2006). « Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations » In. Powell, W. W. et Steinberg, R. *The Nonprofit Sector : A Research Handbook*. New Haven : Yale University Press. p. 221-242.

2 *Ibid.*, p. 223-228.

sous-évalués puisqu'on écarte de l'analyse une quantité importante d'éléments difficiles ou impossibles à mesurer³.

1.2. Le discours de la société civile

Le deuxième discours concernant le rapport entre l'État et les milieux communautaires est celui de la société civile ou des mouvements sociaux. Les milieux communautaires sont ici une incarnation des valeurs défendues par la société civile et un acteur crucial de la démocratie, par son rôle de défense des droits, de mobilisation autour de revendications et de moteur de la citoyenneté. Les rapports entre les organismes communautaires et l'État sont généralement envisagés de manière conflictuelle, en raison du militantisme et de la politisation d'enjeux sociaux qu'effectuent les premiers et de la résistance qu'y oppose l'État. Tout de même, certaines collaborations peuvent survenir, si l'autonomie des organismes est respectée. Ces discours soulignent la représentativité des organismes communautaires et la spécificité de leur rôle, qui favorise la vitalité démocratique de la société. Cela leur confère la légitimité d'intervenir sur le terrain politique pour revendiquer des mesures étatiques, notamment quant à la redistribution des richesses⁴. Les actions des organismes communautaires sont présentées comme étant radicalement différentes de celles de l'État : c'est le discours de la spécificité et de l'authenticité des milieux communautaires.

Ce discours suppose qu'il y a peu d'interactions en dehors du mode conflictuel entre les milieux communautaires et l'État. Somme toute, il privilégie l'analyse des organismes communautaires les plus politisés et les plus militants : donc les organismes qui sont le moins enclins à la concertation avec l'État, puisque celle-ci affecterait grandement et nécessairement l'identité propre des milieux communautaires. Par conséquent, suivant ce discours, les milieux communautaires occupent une position extérieure à l'appareil étatique et sont réduits à leur rôle d'opposition à ce pouvoir. En ce sens, ce discours a du mal à expliquer les nombreux changements de politiques à l'égard du financement et de la reconnaissance des milieux communautaires, notamment lorsque celles-ci sont favorables aux demandes de ces milieux, en dehors des tentatives de coopération de l'État. Le fait que les milieux communautaires résistent à ces tentatives et conservent un espace d'autonomie dans lequel ils ont une capacité d'action est un thème relativement peu abordé par les tenants de ce discours.

1.3. Le discours néo-institutionnaliste

Le troisième discours permettant de comprendre les rapports entre les milieux communautaires et l'État est celui du néo-institutionnalisme. Ce discours met l'emphase sur les relations qui lient les milieux communautaires et l'État et sur les transformations qu'opèrent les organismes communautaires pour s'adapter à leur environnement politique. Autrement dit, il s'intéresse aux différentes réponses qu'ont les organismes communautaires aux politiques publiques et aux changements dans un contexte politique et institutionnel spécifique. Ce discours souligne que ces changements sont parfois favorables et parfois défavorables à l'action communautaire autonome. Il ne postule pas que les acteurs et actrices aient des intérêts antagoniques, mais plutôt que ceux-ci sont distincts, parfois convergents et parfois divergents. Les réponses des organismes aux changements institutionnels et politiques prennent notamment la forme de changements structurels et stratégiques, pour influencer les politiques et les programmes gouvernementaux. Ce discours met également l'emphase sur l'importance du soutien étatique pour les milieux communautaires : sans fonds gouvernementaux et

3 Steinberg, R. (2006). « Economic Theories of Nonprofit Organizations » In. Powell, W. W. et Steinberg, R. *Op. cit.*, p. 128.

4 Rathgeb Smith, S. et Grønbjerg. (2006). *Op. cit.*, p. 229-232.

sans l'appui de certain·e·s fonctionnaires, le milieu ne pourrait maintenir sa vitalité. Ainsi, il permet d'argumenter sur l'importance du financement public des milieux communautaires⁵. Les adeptes de ce discours favorisent une analyse nuancée des différences entre les organismes communautaires, dans leurs stratégies et leurs rôles, et des différences de contexte pour chacun des secteurs d'action communautaire.

Ce discours soutient, à différents degrés, la complémentarité de l'État et des milieux communautaires. Ainsi, les sympathisant·e·s de ce discours défendent l'idée qu'il est possible pour les milieux communautaires et l'État de collaborer afin d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques et des programmes complémentaires. Par conséquent, ce type de discours peut présenter le risque de minimiser les dangers potentiels de l'institutionnalisation des milieux communautaires. Ce discours peut amener à surestimer la capacité des milieux communautaires à négocier avec l'État en sous-estimant l'effet de dépendance que crée le financement étatique et en exagérant la place que laisserait le gouvernement aux organismes dans la prise de décisions stratégiques. Il présente également le risque d'oublier que le financement par l'État des organismes communautaires vise en partie à se départir de la charge de certains services. Bref, ces discours, s'ils ne sont pas appuyés sur l'analyse des rapports concrets entre les organismes communautaires et l'État, risquent d'amoindrir l'impact de l'asymétrie du rapport entre ces deux acteurs.

1.4. Contexte québécois et compréhension des rapports entre l'État et les milieux communautaires

Les recherches qui portent sur le contexte québécois articulent ces trois discours sur les rapports entre l'État et les milieux communautaires, bien que le troisième discours tend largement à être privilégié, à différents degrés, par les chercheur·e·s du milieu universitaire (Vaillancourt, 1994; White, 2001; Bouchard *et al.* 2005; Bourque, 2006; Proulx *et al.*, 2007; Jetté, 2008). Dans chacune des analyses élaborées, ce discours est nuancé et adopte des caractéristiques et appellations particulières, entre autres : « concertation conflictuelle » (Vaillancourt, 1994), « coopération conflictuelle » (White, 2001) et « coconstruction » (Jetté, 2008). Le contexte québécois serait donc particulièrement favorable à l'idée que les milieux communautaires et l'État établissent des rapports dans lesquels il est possible pour les organismes communautaires de maintenir une capacité d'action et une autonomie que l'État ne cherche pas toujours à réduire lorsqu'il institutionnalise leurs rapports. Ces organismes sont présentés comme étant aptes à répondre au contexte institutionnel et politique auquel ils font face, et même parfois à l'infléchir en faveur de leurs orientations et revendications, notamment pour obtenir du financement et de la reconnaissance et pour influencer les décisions politiques.

L'institutionnalisation et la formalisation, par le biais des politiques et des mécanismes de financement et de reconnaissance des milieux communautaires, ont été plus importantes au Québec que dans le reste du Canada et au niveau fédéral⁶. Cette institutionnalisation aurait parfois témoigné d'une reconnaissance de la légitimité du rôle politique des milieux communautaires et d'une volonté de démocratiser le secteur public à leur image⁷, tandis qu'à d'autres moments elle aurait eu pour objectif explicite de mettre

5 *Ibid.*, p. 233-237.

6 Laforest, R. et Phillips, S. (2001). « Repenser les relations entre gouvernement et secteur bénévole : à la croisée des chemins au Québec et au Canada » In. *Politique et sociétés*, vol. 20, nos. 2-3, p. 65-66.

7 À cet égard, la réforme Côté est citée en exemple par Vaillancourt, Y. (1994). « Éléments de problématique concernant l'arrimage entre le communautaire et le public dans le domaine de la santé et des services sociaux » In. *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 7, no. 2, p. 242; et par Jetté, C. (2008). *Les organismes communautaires*

les milieux communautaires au service des objectifs et priorités de l'État, notamment lors de la création du programme de soutien aux organismes volontaires en 1973⁸.

Dans le contexte québécois, il apparaît donc difficile de donner un sens univoque aux rapports entre l'État et les organismes communautaires qui seraient de l'ordre soit de la reconnaissance, soit de la tentative de cooptation. Bourque fait ainsi état d'un *double registre paradoxal*⁹ au sein duquel, malgré les changements législatifs qui tendent généralement à insérer les organismes communautaires en continuité avec les services publics, l'État émet un discours dans lequel il reconnaît et valorise l'autonomie des milieux communautaires et insiste pour en faire des partenaires à part entière avec lesquels collaborer. Cette reconnaissance tronquée représente une atteinte à l'autonomie des organismes communautaires, mais aussi une « marge de manœuvre et d'opportunités » pour eux¹⁰. Autrement dit, le discours de l'État reconnaissant le rôle et la spécificité des milieux communautaires sert de levier à ces derniers pour négocier leur autonomie et leur participation sur la scène politique et dans les instances étatiques.

1.5. Quatre types de relations entre l'État et les milieux communautaires

Si le discours privilégié pour comprendre les rapports entre l'État et les milieux communautaires québécois reconnaît la capacité d'agir de ces derniers et en fait un point central de son analyse, il met en lumière une variété de situations dans lesquelles cette capacité est amoindrie. Les recherches de Proulx, Bourque et Savard montrent l'existence au Québec de quatre types de relations entre l'État et les organismes communautaires de différents secteurs, soit : la sous-traitance, la coexistence, la complémentarité et la co-construction¹¹. Toutes ces relations attestent du degré variable de reconnaissance par l'État de ce que sont et de ce que font les milieux communautaires. Dans le cas de la sous-traitance, cette reconnaissance est nulle, les milieux communautaires étant considérés comme de simples fournisseurs de services que lui délègue l'État. Cette relation est avant tout contractuelle. Dans la relation de coexistence, la reconnaissance est faible : les organismes communautaires ne sont pas des acteurs avec lesquels l'État collabore ou auxquels l'État offre des formes de soutien, bien qu'il soit « sympathique » à leur action. La relation de complémentarité, aussi appelée de complémentarité, implique que l'État fournisse des services généraux et que les milieux communautaires offrent des services supplémentaires pour répondre aux besoins particuliers, avec l'appui de l'État. La reconnaissance est généralement faible dans ce type de relation, marquée également par des rapports contractuels et hiérarchiques. Enfin, dans la co-construction, l'État reconnaît les milieux communautaires à titre d'acteurs politiques participant à l'élaboration de politiques et collaborant à leur mise en œuvre¹². Ce dernier type de relation serait spécifique au Québec, où le poids politique des milieux communautaires serait suffisamment important pour lui permettre de négocier les termes de son implication dans la

et la transformation de l'État-providence : trois décennies de coconstruction des politiques publiques dans le domaine de la santé et des services sociaux. Québec : Presses de l'Université du Québec. p. 250.

8 *Ibid.*, p. 54-55 et 66. Ce programme changera de nom dans les années 1980 pour devenir le Programme de soutien aux organismes communautaires.

9 Bourque, D. (2006a). « Interfaces entre les organismes communautaires et le réseau public : continuité et rupture » In. *Économie et Solidarités*, vol. 36, no. 2, p. 16.

10 *Ibid.*

11 Proulx, J. et al. (2007). « The Government-Third Sector Interface in Québec » In. » In. *Voluntas : International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 18, p. 302.

12 *Ibid.*, p. 306.

mise en œuvre des politiques étatiques qu'il contribuerait à définir¹³. Ici, on recherche un équilibre dans les rapports de pouvoir des partenaires, qui tirent chacun des avantages et des apprentissages de cette collaboration.

La co-construction est l'un des types de relation qu'entretiennent les milieux communautaires et l'État québécois, mais certainement pas le seul. La collaboration de ces deux acteurs repose sur le poids politique des organismes communautaires, que le contexte politique et institutionnel peut contribuer à ébranler. Si, à la même période, différents secteurs communautaires de différentes régions ont des relations différentes avec l'État, il est toutefois possible de dégager des tendances générales au regard des orientations gouvernementales concernant les milieux communautaires et plus particulièrement de la politique cadre¹⁴. Il est également possible d'observer, à différentes périodes, une mutation des orientations générales.

13 *Ibid.*, p. 305.

14 Gouvernement du Québec (2001). *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, Politique gouvernementale. Québec : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

2. Mutations de la reconnaissance et du financement des milieux communautaires

Le financement provenant de l'État est lié au degré de reconnaissance qu'il témoigne aux milieux communautaires et plus particulièrement à sa reconnaissance de l'autonomie de ceux-ci. Depuis que l'État québécois s'intéresse davantage aux milieux communautaires, dans les années 1970, le financement et la reconnaissance formelle de ces milieux ont connu différentes mutations. Un rapide survol des années 1970 à 1990 est nécessaire pour comprendre les principales réformes législatives des années 2000 à ce jour qui touchent les milieux communautaires. Enfin, un portrait des tendances actuelles en matière de financement et de reconnaissance sera effectué.

2.1. Les années 1970

Dans les années 1970, les milieux communautaires évoluent en parallèle à l'État, qui ne leur accorde que peu d'intérêt, sinon pour offrir des services complémentaires aux siens, dans la lignée de ses orientations et de ses priorités. La reconnaissance des organismes dépend alors de l'insertion des organismes dans le cadre des priorités étatiques et leur financement, conçu comme une assistance financière, est plutôt marginal. Les types de relations prédominantes sont celles de la sous-traitance et, dans le meilleur des cas, de la coexistence.

2.2. Les années 1980

À la fin des années 1980 et lors des années 1990, on observe une tentative de rapprochement de l'État et des milieux communautaires. En 1987, le rapport Harnois, du comité d'étude sur la santé mentale, recommande d'impliquer les patients dans leur prise en charge et d'établir un partenariat avec les milieux communautaires¹⁵. L'idée derrière ce partenariat est d'amener le secteur public à modifier ses pratiques et ses approches au contact des milieux communautaires, entre autres pour ce qui est des pratiques démocratiques¹⁶. Cela met la table pour le rapport Rochon (1988) qui recommande également une participation démocratique des usagers au système de santé et de services sociaux et un rapprochement avec les milieux communautaires. Il amène de plus l'idée d'une décentralisation et d'une régionalisation du système, favorisant l'adaptation aux réalités terrain, notamment à la suite des demandes exprimées par les organismes d'action communautaire autonome. En 1989, la ministre de la Santé et des Services sociaux, Thérèse Lavoie-Roux, publie les *Orientations* du ministère en matière de santé et de bien-être, qui affichent la volonté d'acteurs et d'actrices de l'État d'établir un rapport de collaboration avec les milieux communautaires dans un cadre démocratique et participatif favorisant une révision des pratiques dans le secteur public¹⁷. Les résultats des politiques des années 1980 sont plutôt restreints, témoignant de la difficulté d'actualiser dans la pratique la reconnaissance proposée dans les écrits gouvernementaux. En ce qui concerne le financement, le rapport Rochon souligne l'importance d'octroyer des subventions qui permettent de soutenir l'infrastructure de base des organismes communautaires.

Le financement additionnel serait octroyé pour des projets « ponctuels », soit des projets spéciaux occasionnels visant des populations ou des problématiques particulières¹⁸. À cette époque, c'est le financement à la mission qui prédomine. Ce financement est attribué

15 Harnois, D. (1987). *Pour un partenariat élargi*, Rapport du comité d'étude sur la santé mentale. Québec : Gouvernement du Québec.

16 Panet-Raymond, J. (1994). « Les nouveaux rapports entre l'État et les organismes communautaires à l'ombre de la Loi 120 » *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 7, no. 1, p. 87.

17 Jetté, C. (2008). *Op. cit.* p. 212.

18 *Ibid.*, p. 184-185.

de façon continue aux organismes, par le Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC), pour accomplir la mission dont ils se sont dotés avec leurs membres, préservant de la sorte leur autonomie par rapport aux orientations de l'État.

Quelques régions parviennent à mettre sur pied leur plan régional d'organisation de services (PROS) en santé mentale, alors que les négociations s'embourbent dans d'autres, ce qui permet à certains organismes d'obtenir un financement additionnel peu contraignant pour fournir des services dont la définition est généralement suffisamment large pour intégrer leur mission¹⁹. En effet, dans les années 1980, les mécanismes de financement des organismes communautaires sont peu formalisés.

2.3. Les années 1990

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, dans le contexte d'une crise socio-économique, la tendance à la professionnalisation dans les organismes communautaires amène l'État à accorder davantage de crédibilité à ceux-ci. Cela l'amène plus exactement à considérer ces organismes comme des ressources pouvant offrir des services dont il souhaite se départir pour diminuer ses dépenses. Les pratiques démocratiques, le rôle et le caractère propre des organismes communautaires, qui avaient suscité l'intérêt de quelques protagonistes dans les années 1980, sont supplantés par un intérêt porté davantage sur les services que peuvent dispenser les organismes. La volonté de démocratisation transparaît toujours, mais sur un registre marqué par le discours marchand du citoyen consommateur, décideur et payeur²⁰. L'État adopte dans cette période un discours influencé par le principe de l'offre et de la demande.

Ainsi, la réforme Côté, appliquée au début des années 1990, ainsi que la Loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS) de 1991 procèdent davantage de cette vision complémentaire de l'État et des milieux communautaires. La réforme Côté opère la régionalisation proposée par le rapport Rochon. Bien qu'une régionalisation ou à tout le moins une décentralisation du pouvoir ait été demandée par les milieux communautaires lors des consultations préalables, ceux-ci sont critiques de la manière dont elle s'effectue. Ils déplorent que cette réforme souligne l'idée de complémentarité entre eux et l'État ainsi que le manque de concertation avec eux²¹. En fait, cette régionalisation est enclenchée alors que les milieux communautaires ne sont pas eux-mêmes organisés sur une base régionale, mais plutôt sectorielle, et alors que l'État attend d'eux qu'ils prennent part aux instances régionales qu'il a établies, sur des territoires administratifs peu significatifs pour eux. La régionalisation a donc affecté la cohésion des milieux communautaires à cette époque, qui se sont dotés de structures additionnelles de représentation. La régionalisation a également touché le financement découlant du PSOC car ce sont dorénavant les Régies régionales, plutôt que le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), qui administrent ces budgets sur leur territoire. Le terrain de négociation du financement est ainsi déplacé vers un lieu où les milieux communautaires doivent gagner en cohésion. Cette régionalisation des décisions budgétaires entraînera des disparités régionales importantes tant en matière de financement qu'en matière de reconnaissance de l'action communautaire autonome, bien qu'au niveau ministériel on tende à privilégier une relation de complémentarité, dans laquelle le secteur public s'appuie sur les milieux communautaires pour offrir des services complémentaires. Au cours des années 1990, des compressions importantes amènent une réallocation de certains budgets, notamment vers le PSOC, dans l'idée que les organismes communautaires peuvent offrir des services palliant le retrait de l'État. Le budget du PSOC augmente donc, mais cela ne se traduit pas par une hausse du financement de chacun des groupes. Plutôt, ce

19 *Ibid.*, p. 205.

20 *Ibid.*, p. 250.

21 *Ibid.*, p. 288-289.

sont davantage de groupes qui sont financés²². Malgré tout, dans le cadre de la LSSS, les milieux communautaires réussissent à négocier une reconnaissance légale de l'autonomie des groupes communautaires qui reçoivent du financement étatique et la nécessité d'élaborer un modèle d'évaluation particulier pour juger l'action des organismes communautaires²³. Ces outils leur seront essentiels pour rappeler l'autonomie et le caractère propre des organismes communautaires tant dans les années 1990 qu'après. De plus, le Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA²⁴) sera créé en 1995 pour soutenir financièrement l'action communautaire autonome et, à la suite des demandes qui proviennent notamment de ce milieu, pour élaborer une politique de reconnaissance et de financement. Cette politique jouera un rôle important pour affirmer le principe d'autonomie des milieux communautaires, dans le contexte où l'État québécois tend de plus en plus à considérer les milieux communautaires comme des ressources complémentaires et tente de les intégrer au réseau des établissements et des services publics, particulièrement dans le secteur de la santé et des services sociaux²⁵.

2.4. Les années 2000

2.4.1 RECENTRALISATION ET LOI N° 24

Dès la fin des années 1990, alors que l'État recommence à investir dans le système de santé et de services sociaux, la tendance est à la recentralisation du pouvoir d'allocation de financement. Les nouvelles sommes allouées sont destinées à des programmes précis que doivent mettre en œuvre les Régies régionales, plutôt qu'attribuées à celles-ci pour qu'elles les distribuent selon leurs priorités. Les disparités régionales rapportées à la suite de la réforme Côté sont invoquées pour effectuer cette recentralisation, en 2001, par la Loi n° 24 (projet de loi n° 28) qui modifie la LSSS. Cette réforme, qui n'aura pas les effets escomptés pour contrer les disparités régionales²⁶, modifie le rôle des Régies régionales et des CLSC qui sont respectivement appelés à devenir des instances de supervision et de coordination des réseaux de services de leur territoire²⁷. Les tentatives de démocratisation depuis les années 1980 laissent définitivement place à une recherche de rigueur et de procédures de contrôle, d'optimisation et d'évaluation des services²⁸. D'ailleurs, dans le cadre de la Loi n° 24, les organismes communautaires perdent des sièges au conseil d'administration de leur régie régionale, dont le nombre total est réduit de moitié, qui de surcroît ne sont plus attribués par élection, mais par un mécanisme de nomination qui relève du MSSS²⁹.

2.4.2 LA POLITIQUE DE RECONNAISSANCE DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE (2001)

La *Politique de reconnaissance de l'action communautaire*³⁰ contraste plus ou moins avec les réformes liées à la Loi n° 24 et à la recentralisation de la fin des années 1990. Cette politique amène une reconnaissance formelle de l'importance du financement des organismes communautaires autonomes, et plus particulièrement du financement prépondérant de leur

22 *Ibid.*, p. 228-229.

23 *Ibid.*, p. 289.

24 Aujourd'hui connu sous le nom le Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS).

25 *Ibid.*, p. 279.

26 *Ibid.*, p. 323.

27 Bourque, D. (2006a). *Op. cit.*, p. 16-17.

28 Jetté, C. (2008). *Op. cit.*, p. 300.

29 Bourque, D. (2006a). *Op. cit.*, p. 17.

30 Gouvernement du Québec (2001). *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*. Politique gouvernementale. Québec : Ministère de l'Emploi et

mission, comme le revendiquait le milieu communautaire autonome. Pour les groupes dont le financement n'est pas octroyé sur une base pluriannuelle, la politique recommande l'instauration de la pratique du financement sur une base triennale, sans réduire le financement continu de certains groupes à cette base, comme ceux financés par le MSSS. La politique contient également l'idée d'un seuil plancher de financement qui implique une participation financière «significative» du gouvernement permettant aux organismes de couvrir leurs frais généraux et ceux liés à l'accomplissement de leur mission. De plus, face à la résistance importante dont ont fait preuve les milieux communautaires, la politique souligne l'importance du financement pour les groupes de défense collective des droits, auxquels elle semble amalgamer les groupes d'éducation populaire autonome, dont elle ne fait pas mention. Au plan du financement, les milieux communautaires sont ainsi parvenus à inscrire plusieurs de leurs préoccupations dans cette politique, bien qu'elle n'ait jamais été assortie de crédits budgétaires permettant de lui donner toute l'envergure voulue, ce qu'ont critiqué tant les organismes communautaires que certains acteurs ministériels³¹. Le titre de la politique n'inclut pas la dénomination d'«autonome» pour caractériser l'action communautaire, ce qui importe au-delà du plan symbolique, car cela élargit ou précise l'éventail d'organismes qui peuvent y recourir. De plus, cette politique établit trois modes de financement : soit le financement à la mission, le financement ponctuel et les ententes de services. Cette formalisation des ententes de services qui, bien que répandues dans le secteur de la santé et des services sociaux, est fortement contesté dans d'autres secteurs des milieux communautaires³². Ces deux «irritants» attestent du même enjeu ayant traversé l'élaboration de la politique de reconnaissance : soit l'importance de préserver l'autonomie des organismes communautaires pour empêcher leur instrumentalisation par l'État et préserver la nature spécifique de leur action, soit leur visée de transformation sociale. Cette crainte de l'instrumentalisation de l'action communautaire est accentuée par le processus lui-même d'élaboration de la politique, qui a connu des ratés significatifs en matière de consultation des milieux communautaires³³. Elle deviendra néanmoins, dans le cadre des réformes subséquentes des années 2000, un outil de négociation important pour faire respecter l'autonomie des groupes communautaires.

2.4.3 LA POLITIQUE DE SOUTIEN À DOMICILE ET LES PROJETS DE LOI N° 25 ET N° 83

La *Politique de soutien à domicile*, lancée en 2003, affecte tous les organismes communautaires en lien avec le CLSC de leur région, puisque le rôle de celui-ci comme coordonnateur des services de santé et sociaux, affirmé en 2001, est renforcé dans cette nouvelle disposition légale en ce qui concerne les services à domicile³⁴. Ce renforcement entraîne une consolidation des rapports hiérarchiques entre les organismes communautaires et les CLSC (et la régie régionale), qui seront désormais imputables et responsables des services qu'ils coordonnent, même si ce n'est pas eux qui les rendent. Cela accentue la vision

de la Solidarité sociale.

31 White, D. et al. (2008) *La gouvernance intersectorielle à l'épreuve : Évaluation de la mise en œuvre et des premières retombées de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire*. Rapport final abrégé. Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, Montréal : CPDS, Université de Montréal. p. 10.

32 Greason, V. (2007). « Compte-rendu : "Dix ans de luttes pour la reconnaissance" » In. *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 20, no. 1, p. 246-247.

33 Comité aviseur de l'action communautaire autonome (2000). *Mémoire concernant la proposition de politique « Le milieu communautaire : un acteur essentiel au développement du Québec »*, Montréal : Comité aviseur de l'action communautaire autonome. p. 7-8.

34 Bourque, D. (2006a). *Op. cit.*, p. 18.

étatique du rôle de fournisseur de services des organismes et porte atteinte à l'idée de collaboration qui émane de la politique de reconnaissance de 2001³⁵.

Quant à elle, la *Loi sur les agences de développement des réseaux locaux de services de santé et de services sociaux* (projet de loi n° 25) est adoptée de manière expéditive en décembre 2003. Celle-ci a pourtant des conséquences majeures pour l'organisation du système de santé et de services sociaux, et conséquemment sur les milieux communautaires qui sont financés et collaborent avec ces établissements. En effet, cette loi instaure les Centres de santé et de services sociaux (CSSS), qui naissent de la fusion des établissements de santé (CLSC, CHSLD et CH) d'un territoire donné et qui ont le rôle de coordonner et d'optimiser les ressources de ce territoire. Sont ainsi mis en place les réseaux locaux de services sur des territoires qui correspondent plus ou moins aux territoires des centres hospitaliers. Si ces territoires administratifs ont du sens dans le contexte du réseau public, ils sont, comme le souligne Bourque, complètement artificiels pour les milieux communautaires³⁶, habitués de se coordonner sur les plans sectoriels et, après la réforme Côté, régionaux. Cette loi met de l'avant une vision utilitariste des organismes communautaires, qu'on présente comme un prolongement du système public, un fournisseur de soins de première ligne (de prévention et de soins non spécialisés). Elle impose des territoires non significatifs aux milieux communautaires et, par son organisation, déploie une conception centrée sur les besoins du secteur hospitalier, soit une recherche de ressources pouvant compléter ou remplacer les soins hospitaliers. Dans cette nouvelle organisation, les acteurs locaux, et même les nouvelles agences de développement des réseaux locaux de services intégrés de santé et de services sociaux, ont peu de pouvoir dans les décisions qui concernent le financement des organismes communautaires : ils reçoivent une enveloppe budgétaire à répartir en tenant compte des priorités ministérielles et des programmes dont ils doivent assurer le maintien ou la mise en place. C'est à partir de ce point que s'accroissent les tensions entourant les ententes de services, particulièrement dans les secteurs Famille et Santé et Services sociaux. Elles apparaissent alors comme un moyen privilégié dans le cadre des réseaux locaux de services de composer avec les orientations ministérielles de plus en plus précises, à la fois en matière de financement et de programmes³⁷. Ainsi, ces ententes affectent les rapports entre l'État et les milieux communautaires. Pour Jetté : « [...] ce type d'ententes contrevient aux principes de base des rapports qui se sont développés historiquement entre le MSSS et les milieux communautaires à travers le PSOC. Les ententes de services se définissent davantage comme une opération de sous-traitance supervisée par un État déterminant unilatéralement les conditions de l'offre des services³⁸ ».

En 2005, le projet de loi n° 83 est adopté et vient modifier essentiellement la LSSS pour que les dispositions du projet de loi n° 25, adopté en 2003, s'y reflètent. Il s'agit donc d'une formalisation des structures et des rôles déjà mis en place ou en voie de l'être qui concernent les agences, les CSSS et les organismes communautaires. De plus, ce projet de loi souligne la responsabilité des agences de veiller à la qualité des services offerts sur son territoire, même s'ils ne le sont pas par des établissements publics. Il oriente aussi les CSSS vers une approche populationnelle qui consiste, dans un premier temps, à évaluer les besoins réels de la population desservie (plutôt que ses demandes) et à connaître les ressources disponibles pour ensuite organiser les services de manière à ce que ces ressources répondent efficacement aux besoins prioritaires. Dans un deuxième temps, les

35 *Ibid.*, p. 21.

36 Bourque, D. (2006a). *Op. cit.*, p. 20.

37 Bourque, D. (2006b). « Ententes de services et nouveau partenariat public/communautaire : quatre études de cas » In. *Cahiers du Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS)*. Montréal : UQAM/LAREPPS, p. 4.

38 Jetté, C. (2008). *Op. cit.*, p. 372.

résultats de cette organisation sont évalués pour effectuer les ajustements nécessaires. À partir du milieu des années 2000, les rapports entre les CSSS et les organismes communautaires sont affectés par cette approche, dans laquelle les organismes communautaires sont considérés comme des « ressources » des réseaux locaux de services³⁹.

2.4.4 LE PLAN D'ACTION GOUVERNEMENTAL EN MATIÈRE D'ACTION COMMUNAUTAIRE

En 2004, le *Cadre de référence en matière d'action communautaire* est produit par un comité formé de parties gouvernementales et communautaires. Ce cadre était revendiqué par les organismes d'action communautaire autonome pour établir des paramètres quant au financement à la mission octroyé par le gouvernement. Le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille y assortit un *Plan d'action* qui n'a pas fait l'objet de consultations avec les représentant·e·s du mouvement de l'action communautaire autonome⁴⁰. Ce plan inquiète puisqu'il introduit des mécanismes d'évaluation par le gouvernement du financement des organismes communautaires sur un territoire. Ainsi, les organismes dont la mission ne pourra être considérée pertinente du point de vue des réseaux locaux de services voient leur financement menacé⁴¹. Dans cette perspective d'optimisation des services, les groupes qui ne sont pas reconnus comme des organismes communautaires autonomes pourront avoir accès à du financement à la mission, mais parallèlement le financement gouvernemental n'est pas accru de manière à financer de nouveaux groupes d'action communautaire autonome. Les milieux communautaires dénonceront ce moratoire *de facto*⁴². Ce plan consterne puisque la vision qui s'en dégage semble contraster avec la vision de la politique de reconnaissance qu'il doit étayer⁴³. Néanmoins, nombre de mesures que comporte ce plan d'action trouvent écho dans la politique de reconnaissance de 2001, notamment celles qui ont trait à la reddition de comptes et à l'évaluation⁴⁴. Par ailleurs, à la fois le cadre et le plan d'action réitèrent des acquis importants pour le mouvement communautaire autonome, soit la prépondérance du financement à la mission, le financement sur une période pluriannuelle, le seuil plancher et la participation gouvernementale significative dans le financement ainsi que la reconnaissance du caractère spécifique de l'action communautaire autonome.

2.4.5 LES PROJETS DE LOI N° 1, N° 6 ET N° 7

En 2007, un projet de loi constitue un fonds géré par un partenariat public-privé (PPP). Le gouvernement du Québec et la fondation privée Lucie et André Chagnon mettent alors sur pied, par l'entremise du projet de loi n° 1, le Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie. En 2009, deux autres fonds sont créés sur ce modèle, avec les mêmes partenaires : l'un vise à soutenir les proches aidants (n° 6) et l'autre le développement des jeunes enfants (n° 7), qui remplace le fonds créé en 2007. Ces projets de loi s'inscrivent dans la volonté de l'État de recourir au financement privé ou philanthropique pour financer l'action communautaire autonome. Cette volonté était inscrite à la fois dans la politique de reconnaissance de 2001 et dans le plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire⁴⁵. Ces fonds dédiés sont une source de financement additionnel pour les milieux communautaires des secteurs visés. Par contre, ces fonds soulèvent des

39 Bourque, D. (2006b). *Op. cit.*, p. 5.

40 Comité avisier de l'action communautaire autonome (2004). *Analyse du Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire et du Cadre de référence en matière d'action communautaire*, Montréal : Comité avisier de l'action communautaire autonome. p. 6.

41 *Ibid.*, p. 5-6.

42 *Ibid.*, p. 6.

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*, p. 33.

45 *Ibid.*

questionnements quant aux pratiques de concertation entre les milieux communautaires et un acteur comme une fondation privée et quant à la manière dont ces acteurs privés, par le biais de fonds publics-privés, obtiennent un pouvoir décisionnel sur des fonds publics. Cela se produit dans un contexte où aucun débat public n'a eu lieu pour discuter de la légitimité du mode de gouvernance qui se dégage de tels partenariats.

2.4.6 L'HARMONISATION ET L'ÉVALUATION DU PROGRAMME DE SOUTIEN AUX ORGANISMES COMMUNAUTAIRES (PSOC)

La régionalisation du PSOC⁴⁶ amène les organisations communautaires nationales telles que la Coalition des Tables régionales d'organismes communautaires (CTROC) et la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (Table) à intervenir afin d'harmoniser les pratiques qui ont cours dans différentes régions du Québec et au ministère puisqu'il existe d'importantes disparités, tant en matière de financement que de reconnaissance⁴⁷.

En 2004, le MSSS met sur pied un *Comité sur la consolidation et la valorisation de l'action communautaire en santé et service sociaux* (ou « comité valo-conso⁴⁸ »). En novembre de cette année, le MSSS transmet à la Table et à la CTROC le document de travail *Propositions en vue des travaux d'harmonisation des pratiques de la gestion du PSOC*. Le ministère y explique les démarches qu'il a entreprises avec les agences en vue d'harmoniser ses pratiques administratives concernant le PSOC en regard 1) du Cadre de référence de la Politique sur l'action communautaire et 2) des observations du Vérificateur général du Québec concernant la gestion du PSOC.

De 2007 à 2009, les modes de financement accordé par le PSOC font également l'objet de travaux entre le MSSS et le mouvement communautaire, toujours dans le cadre du comité « valo-conso ». Un document de travail sera produit en 2008 par le MSSS sous le nom de *Cadre de référence sur les modes de financement du programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC)*. Il formalise notamment la définition de chacun des trois modes de financement associés au PSOC : pour la mission, pour les activités spécifiques et pour les projets ponctuels. Le PSOC était jusque-là associé officiellement uniquement au financement à la mission globale, mais le MSSS souhaite qu'il réunisse les trois modes de financement, notamment pour formaliser des pratiques administratives existantes dans certaines agences.

Il n'est pas question alors des ententes de services étant donné que les fonds du PSOC ne peuvent être alloués en vertu de ce mode. Néanmoins, les ententes pour les activités spécifiques se rapprochent des ententes de services et laissent croire qu'à certaines occasions, ce type de financement s'approche de la sous-traitance de services publics à des organismes communautaires. Ce cadre réitère l'idée que le financement à la mission doit être prépondérant par rapport aux autres sources de financement, mais sans inscrire d'objectif à atteindre. Cette idée est cependant assortie de précautions quant à la capacité financière de l'État d'octroyer ce type de financement, mettant en danger les notions de seuil plancher et de participation gouvernementale significative, qui ne figurent nulle part dans le document. De cette manière, ces précautions compromettent le financement à la mission. L'intégration officielle des trois modes de financement à l'intérieur du PSOC est critiquée par le milieu communautaire autonome qui y voit plusieurs désavantages.

Après une consultation sur le document de 2008, les représentants du mouvement communautaire refusent d'adhérer sans modifications à la proposition. Les réserves et objections du mouvement communautaire portaient notamment sur le fait que

⁴⁶ Voir 2.4.3.

⁴⁷ Ces disparités seront documentées, entre autres, dans : White, D. *et al.* (2008) *Op. cit.*

⁴⁸ Ce comité chapeautera plusieurs sous-comités dont un sous-comité sur la reddition de comptes (2005-2008), un sous-comité sur les modes de financements (2007-2009), un sous-comité sur le financement (2008-2010).

l'harmonisation vise davantage à répondre aux besoins spécifiques du MSSS et des agences régionales qu'à s'harmoniser à la politique gouvernementale de l'action communautaire. Le financement à la mission globale n'y est pas suffisamment lié à l'action communautaire autonome (absence des critères liées à la transformation sociale et aux pratiques citoyennes larges), la prépondérance à y accorder n'est pas suffisamment protégée et le risque demeure que le mode de financement pour des activités spécifiques se développe au détriment des autres modes.

Il est en outre à noter que certains critères d'admissibilité au PSOC sont modifiés de façon à régulariser l'octroi d'un financement à la mission à des groupes qui souhaitent offrir des services complémentaires à l'État. Comme ces groupes n'ont pas de mission de transformation sociale, le financement de leur mission paraît dilapider les sources de financement pour l'action communautaire autonome et surtout diluer l'idée d'action communautaire autonome.

En 2009, le Vérificateur général du Québec publie son rapport annuel et s'intéresse au soutien financier qu'accordent le MSSS et les agences de la santé et des services sociaux aux organismes communautaires par le biais du PSOC. Il effectue plusieurs recommandations qui vont dans le sens d'une reddition de comptes plus détaillée des organismes communautaires financés, d'un meilleur suivi du financement accordé, d'une formalisation des mécanismes de financement, de l'évaluation des programmes pour lesquels les organismes sont financés et de l'encouragement des organismes communautaires à évaluer leurs activités. La plupart de ces recommandations sont mal accueillies par les milieux communautaires, dont les représentants n'ont pas été consultés⁴⁹. La Table et la CTROC s'opposent aux recommandations qui alourdissent inutilement la reddition de comptes ou qui compromettent l'autonomie des organismes communautaires et qui ne tiennent pas compte des cadres et politiques déjà en application à cet égard. Elles soulignent aussi que des cas isolés sont utilisés pour justifier l'application, à l'ensemble des organismes, de nouvelles règles de contrôle. Un échantillon composé de 53 organismes, dont 30 ont vu leurs rapports d'activités et rapports financiers étudiés⁵⁰, ne permet pas selon elles de généraliser les interventions à plus de 3000 organismes communautaires. Le Vérificateur général précise effectivement que les « résultats de la vérification ne peuvent être extrapolés⁵¹ ». Néanmoins, elles accueillent favorablement que le Vérificateur recommande que le MSSS et les agences soient en mesure de connaître le total des sommes versées aux organismes communautaires par les établissements publics, rappelant qu'il s'agit d'une exigence dans la LSSSS⁵². Les informations actuelles ne tiennent pas compte de ces sources de financement pour évaluer la proportion que prennent chacun des modes de financement dans les revenus des organismes communautaires⁵³. Ces informations permettraient

49 Coalition des tables régionales d'organismes communautaires (2009). *Avis de la CTROC au regard des recommandations du Vérificateur général sur le soutien financier aux organismes communautaires accordé par le ministère de la Santé et des Services sociaux et les agences de la santé et des services sociaux*. Montréal : Coalition des tables régionales d'organismes communautaires. p. 4.

50 Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (2009). *Mise en perspective du rapport du Vérificateur général du Québec sur le Programme de soutien financier aux organismes communautaires : Vision des regroupements provinciaux*. Mémoire présenté par la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (Table) devant la Commission de l'administration publique le 3 septembre 2009. p. 5.

51 Gouvernement du Québec, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009*. Tome I. Québec. novembre 2008. article 3.32.

52 Table des regroupements provinciaux des organismes communautaires et bénévoles. *Op. cit.* p. 21. L'article 108 de la LSSSS stipulant que les agences doivent documenter les ententes de services conclues par les CSSS.

53 Réseau québécois de l'action communautaire autonome (2009). *Évolution des modes de soutien financier du gouvernement québécois à l'égard de l'action communautaire*. Montréal : Réseau québécois de l'action communautaire autonome. p. 9 et 42.

d'établir un portrait plus juste de la situation des organismes communautaires du secteur Santé et Services sociaux, secteur qui, dans l'état actuel des connaissances, a la proportion la plus élevée de financement à la mission des secteurs d'action communautaire. Certaines recommandations du Vérificateur qui ont trait à la reddition de comptes portent toutefois atteinte à l'autonomie des organismes communautaires et ne tiennent pas compte du cadre de référence sur la reddition de comptes qui a été négocié avec le communautaire et qui est entré en vigueur en 2010⁵⁴. D'autres recommandations au sujet de l'évaluation tendent à instrumentaliser l'action des organismes communautaires au profit d'une amélioration de l'offre de services, comme l'attribution de leur financement en fonction des besoins établis par les CSSS.

En 2010, poursuivant sa volonté d'harmoniser les pratiques en matière de financement et se basant sur les recommandations du Vérificateur général, le MSSS produit un projet de *Convention de soutien financier* pour les années 2011 à 2014. Ce projet doit formaliser et baliser les pratiques existantes en matière de financement à la mission issu du PSOC. Ainsi, le MSSS souhaite le faire signer à tous les organismes communautaires recevant ce type de financement. Une mobilisation s'organise pour offrir une opposition importante à ce projet (1800 conseils d'administration transmettent leur opposition)⁵⁵. Des personnalités du milieu de l'enseignement et de la recherche s'intéressant à l'action communautaire autonome ont également apporté leur appui à cette mobilisation. Ce projet de convention octroie des pouvoirs discrétionnaires d'évaluation, de contrôle, de révision et de retrait du financement des organismes communautaires et les fait renoncer à certaines protections légales et juridiques qui garantissent leur autonomie. Les dispositions contenues dans le projet de convention donnent des pouvoirs au bailleur de fonds dont l'étendue permettrait différentes formes d'ingérence dans la mission, les pratiques, les orientations et les modes de gestion des organismes communautaires financés⁵⁶, tout en lui accordant le pouvoir de modifier unilatéralement la convention. Cette convention introduit aussi l'idée que le financement est octroyé sur une base triennale, alors que dans le cadre du PSOC il l'est davantage sur une base continue, tout en faisant craindre que le financement ne soit pas renouvelé au-delà de 2014. L'opposition des groupes communautaires mène à des rencontres de travail entre des représentant·e·s du mouvement communautaire autonome et du MSSS, au report d'un an de l'application de la convention ainsi qu'à l'ébauche d'autres projets de convention sur lesquels seront appelé·e·s à négocier des représentant·e·s du mouvement communautaire autonome et du MSSS. Ce projet de convention annonçait l'avènement d'un rapport tutélaire entre l'État et les organismes communautaires. Ceux-ci ont résisté à ce type de rapport, faisant du même coup reconnaître à l'État leur statut d'acteurs politiques, redevables à leurs membres et à leurs bailleurs de fonds selon les dispositions légales en vigueur.

54 Gouvernement du Québec (2008). *La reddition de comptes dans le cadre du soutien à la mission globale Programme de soutien aux organismes communautaires*. Québec : Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec.

55 Jocelyne Bernier *et al.* (2011). « Une menace plane sur l'autonomie des organismes communautaires » *Le Soleil* <<http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/opinions/points-de-vue/201103/04/01-4376109-une-menace-plane-sur-lautonomie-des-organismes-communautaires.php>> (page consultée le 22 juillet 2011). Et voir le site Internet qui sert de plateforme à la campagne «NON à la convention PSOC». CTROC et Table (2011). NON à la convention PSOC [En ligne] <<http://www.nonalaconvention.org/>> (page consultée le 22 juillet 2011).

56 Jocelyne Bernier *et al.* (2011). *Op. cit.*

2.4.7 LE PROJET DE LOI N° 127

Adopté en juin 2011, le projet de loi n° 127, *Loi visant à améliorer la gestion du réseau de la SSS*, s'inscrit dans la lignée des projets de loi n° 25 et n° 83, en ce qu'il établit des rôles et des responsabilités pour les établissements du système de santé et de services sociaux. Davantage de pouvoirs sont accordés au ministre, qui doit désormais approuver les orientations et les priorités régionales déterminées par les agences. La participation citoyenne à la gestion du réseau de santé et de services sociaux est corrigée à la baisse et le mécanisme veillant à la consultation de la population, le Forum des populations, est éliminé. En ce qui concerne les organismes communautaires, ce qui inquiète, c'est l'introduction de l'idée de performance et d'un nouveau rôle attribué aux agences, c'est-à-dire l'évaluation de l'utilisation économique et efficiente des ressources par les établissements de leur territoire. Bien que les organismes communautaires ne soient pas des établissements publics, ils craignent que les agences évaluent l'utilisation économique et efficiente des ressources qui leur sont allouées par le biais du PSOC et des ententes de services. Cela fait aussi craindre que la « performance » des organismes communautaires, quant aux services qu'ils offrent, à leurs pratiques et même à leur mission, soit évaluée.

2.4.8 BILAN DES ANNÉES 2000

Les années 2000 apportent leur lot de formalisation des rapports entre les milieux communautaires et l'État. Les budgets consacrés aux milieux communautaires croissent, mais ne se traduisent toutefois pas par une hausse du financement de chacun des organismes communautaires⁵⁷. La formalisation des rapports entre les organismes communautaires et l'État va de pair avec l'intensification de ceux-ci et surtout avec la tendance grandissante de l'État à concevoir les organismes communautaires comme des fournisseurs de services complémentaires aux siens. C'est en fonction de ce que les organismes produisent de tangibles, leurs services, et du financement qu'il leur accorde, que l'État appréhende les organismes communautaires. Ainsi, le discours de l'offre et de la demande est de plus en plus invoqué par l'État au fil de la décennie. Cela concorde avec la tendance à mettre l'accent dans les réformes sur l'évaluation des programmes et des résultats ainsi que sur la reddition de comptes. Les milieux communautaires ont négocié leur adhésion à ces principes, qui sont le plus souvent acceptés lorsqu'ils n'affectent pas leur autonomie. Ce discours de l'État semble néanmoins plus ou moins s'actualiser dans les rapports vécus entre les organismes communautaires et l'État. Ainsi en 2007, Proulx, Bourque et Savard rapportaient avoir recensé, dans huit secteurs d'action communautaire, les quatre types de relations suivantes : la sous-traitance, la coexistence, la complémentarité et la co-construction⁵⁸. La collaboration et la concertation semblent ainsi persister malgré les mesures contraignantes et réductrices. Il faut souligner à cet effet la portée structurante de la politique de reconnaissance de 2001, qui a instauré la prépondérance du financement à la mission comme mode de financement des organismes communautaires, alors que ce type de financement est marginal dans les pays occidentaux⁵⁹. La défense de ce principe par le mouvement communautaire autonome demeure cruciale pour la pérennité du principe et de l'autonomie des organismes. L'importance du financement à la mission, par rapport aux autres modes, est variable selon les ministères, mais elle serait grandissante⁶⁰. Il n'est pas possible de statuer à ce sujet puisque les montants des ententes de services qui interviennent entre les CSSS et les

57 Jetté, C. (2008). *Op. cit.*, p. 228-229.

58 Proulx, J. *et al.* (2007). *Op. cit.*, p. 293.

59 White, D. *et al.* (2008) *Op. cit.*, p. 6-7.

60 Réseau québécois de l'action communautaire autonome (2009). *Op. cit.*, p. 4.

organismes communautaires ne sont pas compilés, ce qui empêche d'avoir un portrait exact de la situation et de son évolution⁶¹.

En 2008, White et ses collègues notaient que la politique de reconnaissance était l'occasion d'innover et d'introduire de nouveaux modes de gouvernance favorisant la collaboration entre les milieux communautaires et l'État⁶², soit l'occasion de concrétiser une relation de co-construction. Trois ans plus tard, ce portrait est entaché par les réformes légales rigidifiant le modèle de gestion, à tout le moins dans le secteur de la santé et des services sociaux, et plus particulièrement par le projet de convention de soutien financier relevant du PSOC. Les versions à venir de cette convention pourraient être l'occasion de revenir à un type de relation caractérisé davantage par la collaboration.

2.5. Tendances de fond

Les milieux communautaires québécois font face, ces dernières années, à d'importantes mutations qui concernent leur financement et leur reconnaissance. Ces mutations attestent de la logique paradoxale qui caractérise les rapports de l'État et des milieux communautaires au Québec. D'un côté, les budgets consacrés à l'action communautaire sont importants et l'État compte de plus en plus sur la participation des milieux communautaires pour répondre à des besoins sociaux. De l'autre, il établit un cadre légal et institutionnel de plus en plus contraignant pour les milieux communautaires et le financement qu'il offre ne permet pas aux organismes communautaires autonomes de répondre complètement aux besoins qu'ils identifient, selon la logique d'action qui leur est propre. Ainsi, les tentatives de rapprochement et de collaboration sont jalonnées d'actions et de discours dont les effets tendent à restreindre l'autonomie des milieux communautaires. Cette logique paradoxale pourra donc contribuer, dans les années à venir, à renforcer ou à affaiblir les tendances de fond qui se dégagent actuellement en matière de reconnaissance et de financement des organismes communautaires.

2.5.1 HIÉRARCHISATION

En ce qui concerne la reconnaissance, la LSSSS et la *Politique de reconnaissance de l'action communautaire* sont les outils qui permettent actuellement le mieux aux organismes communautaires de faire respecter leur autonomie au fil des réformes et de l'adoption de nouvelles lois et politiques. Celles-ci tendent, depuis une décennie, à instaurer des rapports hiérarchiques entre les organismes communautaires et l'État⁶³. Bourque souligne qu'avant les années 2000, si ces rapports étaient conflictuels, ils relevaient tout de même en général de la collaboration et de la concertation⁶⁴. Pour White et ses collègues, certains ministères arboraient déjà cette conception hiérarchique ou traditionnelle des rapports entre l'État et les milieux communautaires avant les années 2000 et la politique de reconnaissance n'est pas parvenue à altérer cette conception⁶⁵. Les rapports qui se dessinent actuellement sont de l'ordre de la supervision, de la coordination et du contrôle des « fournisseurs de services » dans lesquels sont englobés les milieux communautaires. Cette tendance à la hiérarchisation est soutenue par les rapports contractuels résultant des ententes de services. Bourque souligne l'effet paradoxal que les différents modes de

61 *Ibid.*, p. 9 et 42.

62 White *et al.* (2008). *Op. cit.*, p. 21.

63 Bouchard, M. J. *et al.* (2005). « Modèle québécois de développement et gouvernance : entre le partenariat et le néolibéralisme ? » In. *Cahiers du CRISES*, Collection « Études théoriques ». Montréal : CRISES et Chaire de recherche du Canada en économie sociale; Bourque, D. (2006a). *Op. cit.*; Jetté, C. (2011). « The Role of Community Organizations in the Transformation of the Social Development Model in Québec » In. *Revue canadienne de recherche sur les OSBL et l'économie sociale*, vol. 2, no. 1, p. 61-74; Proulx, J. *et al.* (2007). *Op. cit.*, p. 293-307.

64 Bourque, D. (2006a). *Op. cit.*, 15.

65 White, D. *et al.* (2008). *Op. cit.*, p. 18-19.

financement peuvent avoir, faisant coexister différents degrés de rapports hiérarchiques entre les organismes communautaires et les établissements publics⁶⁶.

2.5.2 INTÉGRATION

Cette hiérarchisation va de pair avec la tendance de l'État à considérer les organismes communautaires comme parties intégrantes de ses réseaux de services, et conséquemment à mettre en place des mécanismes d'évaluation et de reddition de comptes qui s'apparentent à ceux de l'administration publique⁶⁷. Au Québec, cette tendance est d'autant plus prégnante que, depuis 2001, les organismes communautaires autonomes sont « rattachés » au ministère dont le champ d'action s'apparente le plus au leur. Cela signifie notamment que c'est à ce ministère qu'ils adressent leurs demandes de financement. Cette tendance amène à rigidifier le fonctionnement des organismes communautaires autonomes, dont la souplesse permet de répondre à des problématiques nouvelles et d'élaborer de nouvelles pratiques⁶⁸. À cet égard, Jetté remarquait que lorsque l'État tient compte de cette souplesse dans ses rapports avec les organismes communautaires, par exemple dans l'octroi de financement par le PSOC, cela permet aux organismes d'agir en concertation avec les structures étatiques, tout en conservant leur spécificité : « Qu'on le veuille ou non, l'autonomie des organismes est garantie avant tout par leur capacité d'exercer leurs actions en dehors de contraintes financières liées à l'atteinte d'objectifs de performance mesurés à partir de dispositifs d'évaluation peu compatibles avec leur logique d'action⁶⁹. » Bref, cette souplesse est une marque de reconnaissance de l'État de la spécificité et du rôle particulier de l'action communautaire autonome.

2.5.3 DIMINUTION DE LA VALEUR DU FINANCEMENT À LA MISSION

Au Québec, le financement à la mission est un mode plus important qu'il ne l'est dans le reste du Canada⁷⁰, ce que l'on ne peut pas manquer d'attribuer à la politique de reconnaissance de 2001, au PSOC et à la détermination du mouvement communautaire autonome. Malgré tout, le financement à la mission est en déclin dans plusieurs ministères, ce que semble masquer l'importance de ce mode de financement au MSSS : « [...] la valeur des ententes de services augmente pendant que celle des subventions en appui à la mission diminue⁷¹. » Au Québec, l'importance accrue des ententes de services fait penser que les milieux communautaires ressentiront des effets similaires à ceux répertoriés dans le reste du Canada, où les milieux communautaires font face à du financement ciblé et à court terme depuis la fin des années 1990 et le début des années 2000⁷². Comme le financement ciblé au Canada, le financement par ententes de services donne aux bailleurs de fonds un contrôle important sur les pratiques des organismes financés, car il est octroyé selon des modalités précises fixées dans un contrat. Au Québec, Bourque a observé que les établissements publics du système de santé ont tendance à définir les

⁶⁶ Bourque, D. (2006a). *Op. cit.*, p. 23.

⁶⁷ Juillet, L. *et al.* (2001). « The Impact of Changes in the Funding Environment on Nonprofit Organizations » In Brock, K. L. et Banting, K. G. *The Nonprofit Sector And Government In A New Century*. Montréal : McGill-Queen's University Press. p. 21.

⁶⁸ Jetté, C. (2008). *Op. cit.*, p. 17.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 369 et 372.

⁷⁰ Hall, M. *et al.* (2003). *The Capacity To Serve : A Qualitative Study Of The Challenges Facing Canada's Nonprofit And Voluntary Organizations*. Toronto : Canadian Centre for Philanthropy. p. 4.

⁷¹ White, D. *et al.* (2008). *Op. cit.*, p. 11.

⁷² Scott, K. (2003). *Le financement, ça compte : l'impact du nouveau régime de financement au Canada sur les organismes bénévoles et communautaires à but non lucratif*. [En ligne] <<http://www.vsi-isbc.org/fr/funding/funding-matters/introdintrod.pdf>> (page consultée le 26 juin 2011). p. xiii-xiv.

termes des ententes de services de manière unilatérale et directive⁷³. Pourtant, selon ce chercheur, ces ententes n'excluent pas la possibilité de travailler en concertation avec les organismes communautaires pour établir les termes de celles-ci⁷⁴. Par ailleurs, il note que les organismes communautaires se sentent contraints d'accepter des ententes de services, craignant que leur refus ne mette en péril des ressources actuelles ou éventuelles ou encore leurs rapports avec leurs bailleurs de fonds⁷⁵.

Au Canada, la tendance au financement à court terme, sur une base non continue, génère des fluctuations dans les revenus des organismes communautaires. Il devient donc plus difficile pour les organismes de faire des prévisions budgétaires, ce qui affecte tant le type et la variété de services offerts, le type de bénéficiaires visés, la poursuite d'activités orientées sur la mission, que les conditions de travail de leur personnel. Aussi, le financement est parfois incertain ou obtenu à la dernière minute, car il est conditionnel à l'appui d'autres bailleurs de fonds et à la mise en place de partenariats. Le retrait d'un bailleur ou d'un partenaire a alors un effet d'entraînement qui contribue à précariser le financement⁷⁶. Au Québec, cette tendance est observée chez les organismes qui ne bénéficient pas de financement à la mission⁷⁷.

La diminution de la valeur du financement à la mission se répercute dans les activités des organismes communautaires. Comme les organismes sont financés pour certaines activités et certains projets, ils doivent rechercher davantage de sources de financement pour maintenir l'ensemble des activités qui se rattachent à leur mission et pour couvrir leurs frais généraux. Bref, avec cette tendance, les revenus des organismes communautaires ne s'accroissent pas, contrairement au nombre de bailleurs de fonds et au nombre de projets spécifiques mis sur pied⁷⁸. Dans ces conditions, la recherche de financement et la reddition de comptes ajoutent aux tâches administratives : plus de temps et de ressources sont consacrés à remplir les demandes de financement, les évaluations et à faire la reddition de comptes⁷⁹. Cette reddition de comptes se multiplie comme elle concerne des activités spécifiques plutôt que l'ensemble des activités annuelles et comme elle doit être effectuée pour chacun des bailleurs de fonds, dont les demandes sont parfois imprécises et modifiées sans avertissement⁸⁰. Ce fardeau administratif affecte les organismes communautaires québécois qui ont peu d'employées salariées (il s'agit principalement de femmes) et où leurs conditions de travail sont généralement faibles par rapport au reste du Canada⁸¹.

Au Canada, on constate une tendance des organismes à s'engager dans des activités commerciales, qui les éloignent de leur mission première, dans l'espoir de stabiliser

73 Bourque, D. (2006b). *Op. cit.*, p. 56.

74 *Ibid.*, p. 65.

75 *Ibid.*, p. 8.

76 Scott, K. (2003). *Op. cit.*, p. xiii-xiv. Et Hall, M. *et al.* (2003). *Op. cit.*, p. viii.

77 Réseau SOLIDARITÉ itinérance du Québec (2008). *Enquête sur le financement à la mission des organismes communautaires en itinérance Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS)* [En ligne] <http://www.rapsim.org/docs/RSIQ_AnalysePSOC.pdf> (page consultée le 28 juin 2011). p. 5-6.

78 Juillet, L. *et al.* (2001). *Op. cit.*, 37.

79 Réseau SOLIDARITÉ itinérance du Québec (2008). *Op. cit.*, p. 5-6.

80 Briand, L. *et al.* (2011). « Une étude exploratoire de l'influence des bailleurs de fonds sur les missions de deux organismes dans le secteur du logement communautaire » In. *Cahiers du CRISES*. Collection « Études théoriques ». Montréal : CRISES. p. 38.

81 Bussièrès, D. *et al.* (2006). *Op. cit.*, p. 4; Centre de formation populaire et Relais-femmes (2005). *Pour que travailler dans le communautaire ne rime plus avec misère : enquête sur les avantages sociaux dans les organismes communautaires*. Montréal : Centre de formation populaire et Relais-femmes.

leurs sources de financement⁸². Au Québec, pour le moment, cette tendance semble surtout se concentrer sur la tarification de certaines activités de l'organisme, qui ne visent pas sa « population » première, pour le financement d'autres activités plus proches de sa mission. Pour stabiliser leur financement, les organismes québécois intègrent des priorités de leurs bailleurs de fonds lorsqu'elles déterminent leurs activités et les « populations » visées⁸³. Une recherche menée par Briand, mais dont les résultats doivent être traités avec précaution puisqu'ils découlent de l'analyse de seulement deux organismes, tend à montrer qu'au Québec malgré la mise sur pied d'activités découlant des priorités et des objectifs de leurs bailleurs de fonds, les organismes communautaires parviennent à « garder le cap » sur leur mission⁸⁴. Ils ont le défi de faire cohabiter les activités qu'ils établissent pour remplir leur mission et celles établies en fonction des priorités des bailleurs de fonds, dont les logiques d'actions sont parfois contradictoires (*bottom-up* versus *top-down*)⁸⁵. La prépondérance du financement à la mission permet aux organismes communautaires de concilier ces logiques d'actions en intégrant les activités spécifiques à leur vision d'ensemble.

L'effet des tendances en matière de financement sur la réduction, ou non, des activités de défense collective des droits est sujet à débat, particulièrement aux États-Unis. Différents auteurs soutiennent des thèses contradictoires, mais s'accordent néanmoins sur l'idée que les bailleurs de fonds exercent des pressions, explicites ou implicites, pour diminuer ce type d'activités. Les organismes parviennent à maintenir ces activités lorsqu'ils ont des sources de financement stables, puisque le défi le plus important ne semble pas de résister aux pressions externes, mais d'avoir des ressources, du temps et du personnel pour mener ces activités⁸⁶. Au Canada, les organismes ont la perception que les activités de défense des droits peuvent nuire à l'obtention du financement dont ils ont besoin et tendent à restreindre ce type d'activités⁸⁷. Au Québec, ce thème fait l'objet de moins d'attention, mais le peu de personnel et l'accroissement de la valeur des ententes de services fait penser que ces activités pourraient être affectées ici aussi, particulièrement pour les organismes n'ayant pas de financement à la mission.

Au Québec, les tendances de fond en matière de financement et de reconnaissance des milieux communautaires correspondent à la hiérarchisation croissante des rapports avec l'État, la conception de l'État que les organismes sont intégrés à ses réseaux de services et la diminution de la valeur du financement à la mission, jumelée à l'augmentation de la valeur des ententes de services. Les effets de ces tendances sont moins marqués au Québec qu'au Canada et aux États-Unis, puisque ces tendances sont ici freinées par les outils mobilisés par les organismes communautaires (LSSSS, politique de reconnaissance et PSOC). À ce titre, les négociations qui entourent la convention PSOC paraissent déterminantes, car cette convention amène justement à réviser les outils qu'utilisent les organismes communautaires pour maintenir leur autonomie.

82 Hall, M. et Banting, K. G. (2000). « The Non-profit Sector in Canada : An Introduction » In Banting, K. G. *The Nonprofit Sector In Canada : Roles And Relationships*. Montréal : McGill-Queen's University Press. p. 1-28.

83 Briand, L. *et al.* (2011). *Op. cit.*, p. 24.

84 *Ibid.*, p. xi.

85 *Ibid.*, p. 45.

86 Silverman, R. M. et Patterson, K. L. (2011). « The effects of perceived funding trends on non-profit advocacy : A national survey of non-profit advocacy organizations in the United States » In. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 24, no. 5, p. 435-437.

87 Scott, K. (2003). *Op. cit.*, p. xiii-xiv. Et Hall, M. *et al.* (2003). *Op. cit.*, p. viii.

3. Les défis des milieux communautaires face à leurs nouveaux « partenaires »

Du point de vue des milieux communautaires, trois défis ressortent des tendances observées : d'abord, les partenariats avec le secteur public, ensuite les rapports avec le monde de la philanthropie et enfin l'introduction d'un modèle de gouvernance et de pratiques administratives liées à la « nouvelle gestion publique ». Ces trois défis posent deux enjeux pour les organismes communautaires autonomes. Premièrement, celui de faire reconnaître leurs propres logiques d'actions et leurs propres pratiques de gouvernance, par leurs partenaires tant du secteur public que du monde de la philanthropie. Cette reconnaissance est primordiale pour les organismes, puisqu'elle assure que leur redevabilité va d'abord à leur communauté et ensuite à leurs bailleurs de fonds. Ce lien de redevabilité à la communauté est essentiel pour maintenir la spécificité et l'autonomie de l'action communautaire, mais aussi sa légitimité. Deuxièmement, ces défis posent l'enjeu de la politisation des problématiques sociales que les organismes communautaires rencontrent. En effet, le discours de l'offre et de la demande semble s'imposer et apporter avec lui une tendance à la dépolitisation qui se manifeste dans les approches préconisées pour répondre aux besoins sociaux ainsi que dans les modes de gouvernance élaborés.

3.1. Partenariat État-communautaire : l'avènement d'une logique de complémentarité

Au Québec, l'idée de partenariat de l'État avec les milieux communautaires émerge avec la réforme Côté. Ainsi, à partir des années 1990, la concertation entre les organismes communautaires prend de l'importance, entre autres dans le cadre de l'implantation des Régies régionales⁸⁸. Dans le cadre des rapports entre l'État et les organismes communautaires du secteur de la santé et des services sociaux, Bourque élabore la définition suivante de ce qui devrait constituer un partenariat :

[...] il s'agit d'une relation d'échange structurée entre, d'une part, un ou des organismes communautaires (ou regroupements d'organismes communautaires) et, d'autre part, une ou des composantes du réseau public (MSSS, régie régionale, établissement) impliqués dans une démarche convenue entre eux et visant la planification, la réalisation ou l'évaluation d'activités ou de services reliés au secteur de la santé et des services sociaux⁸⁹.

Dans les années 2000, la base sur laquelle ces partenariats sont envisagés change : l'efficacité des réponses à des besoins sociaux prend le pas sur l'idée de transfert des connaissances et des pratiques. Cela ne signifie pas que les organismes communautaires deviennent de simples sous-contractants, mais qu'un changement de discours s'opère. En effet, le discours justifiant le partenariat entre l'État et les organismes communautaires ne souligne pas l'apport spécifique de ces derniers pour élaborer des programmes ou des politiques, mais plutôt la nécessité d'impliquer tous les acteurs pouvant fournir des ressources pour répondre aux besoins sociaux. Les effets des partenariats semblent mitigés au début des années 2000. En 2003, il apparaissait que si des gains pouvaient être effectués par les milieux communautaires dans leurs partenariats avec l'État, les partenariats entre les organismes communautaires et les établissements du réseau public

⁸⁸ Fournier, D. *et al.* (2001). « La dynamique partenariale sur les pratiques des organismes communautaires dans le contexte de la réorganisation du réseau de la santé et des services sociaux » In. *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 14, no. 1, p. 113 et 125.

⁸⁹ Bourque, D. (2003). « Essai de typologie du partenariat dans le secteur de la santé et des services sociaux au Québec » In. *Cahiers du CÉRIS*, Gatineau : Université du Québec en Outaouais. p. 13.

n'engendraient pas de modification du type de relation entre ces acteurs, ni de modification des pratiques dans les établissements publics⁹⁰. Au milieu des années 2000, l'implantation de nouveaux rôles et responsabilités hiérarchiques dans le réseau public et le recours aux ententes de services faisaient craindre que les partenariats deviennent moins propices que jamais à la concertation des acteurs et actrices et à ce que s'effectuent des compromis de part et d'autre⁹¹. La littérature québécoise n'offre pas de certitude quant aux effets qu'ont actuellement les partenariats. Toutefois, ailleurs au Canada, aux États-Unis et en Grande-Bretagne, on rapporte une tendance à la consultation qui ne se traduit ni par l'écoute, ni par l'influence des milieux communautaires. Ces consultations drainent les énergies et les ressources des milieux communautaires : « *I am consulted to death* » ironise à ce propos un représentant britannique⁹². Ces milieux communautaires continuent néanmoins de participer à ces consultations qui leur donnent accès à des informations stratégiques⁹³. Par ailleurs, les représentant·e·s de l'État se montrent surpris que les milieux communautaires ne soient pas plus reconnaissants de ces structures partenariales et, par conséquent, prêts à faire davantage de compromis⁹⁴.

Le modèle partenarial tel qu'il semble se dessiner au Québec mise sur une logique de la complémentarité des milieux communautaires et du secteur public. Cette logique tend à recouvrir les conflits qui animent les rapports entre les organismes communautaires et l'État. Elle tend à faire oublier le rôle de critique que jouent les organismes communautaires autonomes à l'égard des approches, des pratiques et des priorités du secteur public. Elle oublie que les milieux communautaires, s'ils partagent des préoccupations communes avec le secteur public, n'identifient pas les mêmes formes d'intervention pour y répondre et s'inscrivent dans une approche de transformation sociale. Chez les organismes communautaires autonomes, au contraire de l'État : « Cette finalité transformationnelle occupe une place plus importante que la dispensation des services eux-mêmes⁹⁵. » Bref, tout se passe comme si l'État avait du mal à garder le cap sur l'idée que l'action communautaire autonome représente davantage que le développement social qu'elle rend possible. Sous la loupe étatique, les milieux communautaires sont perçus comme un tiers secteur (ni État, ni marché) répondant à des besoins sociaux qu'il cherche aussi à combler.

Dans la logique de complémentarité qui amène au partenariat, ce sont les manières de faire propres aux milieux communautaires et leurs « services alternatifs » qui intéressent l'État. Cela est ironique, puisque les tendances en matière de financement qu'établit l'État affaiblissent la capacité des organismes communautaires à mettre en œuvre ces « services alternatifs »⁹⁶. Autrement dit, la standardisation qui découle des tendances actuelles en matière de financement affecte la capacité d'innover de l'action communautaire autonome, car elle affecte la source de cette innovation : son approche ascendante (*bottom-up*).

90 Bourque, D. (2003). *Op. cit.*, p. 38.

91 Bourque, D. et al. (2006c). « Le développement des communautés aujourd'hui : les défis majeurs de la décennie qui vient », Série « Recherches », no. 2, Gatineau : Alliance de recherche Innovation sociale et développement des communautés (ARUC-UQO), CÉRIS, CRDC et CRIDES. p. 9.

92 Craig, G. et al. (2004). « Protest or Partnership? The Voluntary and Community Sectors in the Policy Process » In. *Social Policy & Administration*, vol. 38, no. 3, p. 228.

93 *Ibid.*, p. 225.

94 *Ibid.*, p. 230.

95 Larivière, C. (2001). « L'amplification obligée des relations partenariales : l'interdépendance est-elle une menace à l'autonomie ? » In. *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 14, no. 1, p. 77-78.

96 Carey, G. E. et Braunack-Mayer, A. J. (2009). « Exploring the effects of government funding on community-based organizations : 'top-down' or 'bottom-up' approaches to health promotion ? » In. *Global Health Promotion*, vol. 16, no. 3, p. 50.

Cette tendance a été remarquée au Québec dès le début des années 2000⁹⁷ et l'accroissement de la valeur du financement par ententes de services ne manquera pas de l'accentuer, si les modalités de ces ententes sont déterminées de manière unilatérale par le bailleur de fonds. D'autant plus que dans le secteur de la santé et des services sociaux, les orientations et les priorités ministérielles sont définies de plus en plus en détails, ce qui laisse une marge de manœuvre très mince aux organismes communautaires pour composer avec celles-ci⁹⁸, sans compter leur capacité à les négocier. C'est l'importance du financement à la mission qui est garante de cette marge de manœuvre, qui n'est pas seulement importante pour maintenir la capacité d'innovation des organismes communautaires autonomes, mais aussi leur légitimité face à la communauté dans laquelle ils sont enracinés. Cette marge de manœuvre permet aux milieux communautaires, au travers des expériences de partenariats avec l'État, de maintenir leur identité « communautaire ».

L'idée de supplémentarité de l'État et des milieux communautaires amène parfois à croire que ces derniers pourraient pallier le retrait de l'État de différents champs sociaux. Ainsi, le partenariat pourrait être élargi davantage pour que les organismes communautaires répondent à plus de besoins sociaux ou encore les champs de responsabilités de l'État pourraient être révisés (à la baisse). Plusieurs auteurs s'attaquent à cette idée en soulignant que le retrait de l'État donnerait certainement lieu à un recours plus important aux organismes communautaires, mais que la réduction des budgets étatiques dans les champs d'action des organismes ne leur permettrait pas de répondre à ces besoins plus importants, ni même de maintenir leur niveau d'action⁹⁹. Pour Clemens, le fait que les citoyen.ne.s aient la perception que les organismes communautaires ne sont pas financés par des fonds publics contribue à alimenter l'idée que le retrait de l'État puisse être pallié par les organismes communautaires et que le financement public de certains services sociaux ne soit pas désirable¹⁰⁰. Cette idée méconnaît la nature de l'action communautaire autonome et son fondement politique qui le préserve de se substituer à l'État.

3.2. La nouvelle philanthropie : l'avènement d'une logique entrepreneuriale

Au Québec comme ailleurs, on assiste à l'émergence d'un nouveau modèle de philanthropie mis de l'avant par différentes fondations : la « nouvelle philanthropie » aussi appelée *venture philanthropy* et philanthrocapitalisme. Comme les fondations traditionnelles, les fondations qui opèrent sous le mode de la nouvelle philanthropie font des dons à différents organismes et ne paient pas d'impôts sur leurs capitaux, mais à leur différence, elles ont une mission très large qui leur permet de modifier leurs priorités et de s'investir dans différents champs d'action¹⁰¹. En fait, ces fondations, largement privées¹⁰², visent à ce que le financement qu'elles octroient soit dépensé d'une manière particulière ; elles financent

97 Comeau, Y. et Turcotte, D. (2002). « Les effets du financement étatique sur les associations » In. *Lien social et Politiques*, vol. 48, p. 72.

98 Bourque, D. (2006c). *Op. cit.*, p. 9.

99 Rathgeb Smith, S. et Grønbjerg. (2006). *Op. cit.*, p. 236.

100 Clemens, E. S. (2006). « The Constitution of Citizens : Political Theories of Nonprofit Organizations » In. Powell, W. W. et Steinberg, R. *Op. cit.*, p. 215.

101 Prewitt, K. (2006). « Foundations » In. Powell, W. W. et Steinberg, R. *Op. cit.*, p. 355.

102 Au Québec, une fondation est considérée privée lorsque plus de 50 % de ses capitaux provient d'une personne ou d'un groupe de personnes ayant des liens de dépendance entre elles (comme une famille) et que la moitié ou plus de ses dirigeant.e.s (administration, direction, fiducie, etc.) entretiennent de tels liens de dépendance. Ces fondations sont tenues de ne pas, en règle générale, utiliser leurs revenus pour payer leurs dirigeant.e.s. De plus, elles doivent dépenser annuellement au moins 3,5 % de leur gain net pour des œuvres de bienfaisance. Aux États-Unis, c'est au minimum 5 % que ces fondations doivent octroyer annuellement.

donc de petits organismes sans but lucratif auxquels il leur est plus facile d'imposer leurs conditions¹⁰³. La nouvelle philanthropie que véhiculent ces fondations se distingue aussi de la philanthropie traditionnelle, car elle ne considère pas que son financement est un don charitable : il s'agit d'un investissement social qui permettra de répondre à des besoins sociaux que l'État (et les organismes communautaires) ne parvient pas à endiguer¹⁰⁴. Cette « inefficacité » amène les adeptes de cette nouvelle philanthropie à apporter des solutions issues du milieu des affaires pour résoudre les problèmes sociaux. Autrement dit, ces philanthropes soutirent leurs capitaux au système d'impôt croyant en faire un meilleur usage que ne le ferait l'État. Leur logique relève de la recherche d'efficacité et de résultats plutôt que de l'évasion fiscale. Toutefois, il n'est pas possible d'appuyer leur prétention à l'efficacité par des données probantes : « [...] *the empirical basis for this assertion has not been forthcoming*¹⁰⁵. »

Au Québec, les milieux communautaires font l'expérience de la nouvelle philanthropie en 2000, avec la création de la Fondation Lucie et André Chagnon (FLAC). Ce sont les profits de la vente de Vidéotron qui constituent les capitaux de la FLAC. Cette fondation pousse cependant la logique de la nouvelle philanthropie plus loin que dans le reste du Canada et aux États-Unis en mettant sur pied des partenariats avec l'État. Ces « partenariats public-philanthropie » ou « PPP sociaux » prennent la forme de fonds constitués et gérés par la FLAC et l'État. Ces fonds sont dédiés à des programmes élaborés par les partenaires, à l'initiative de la FLAC, dans différents domaines et servent à financer des établissements, groupes et organismes qui participent à la mise en œuvre de ces programmes.

Pour les milieux communautaires, la participation à des programmes élaborés par les tenant-e-s de la nouvelle philanthropie pose un défi en termes de logique d'action. En effet, ces bailleurs de fonds, qui importent une logique d'action entrepreneuriale du milieu des affaires, visent l'atteinte de résultats mesurables à l'aide de techniques et de pratiques éprouvées scientifiquement. En ce sens, les sympathisant-e-s de la nouvelle philanthropie sont peu enclin à développer des approches innovantes ou comportant des risques, mais prompts à adopter celles élaborées par les experts¹⁰⁶. Ils préconisent généralement des interventions basées sur la prévention précoce ou d'autres approches positivistes des problématiques sociales. Ces approches ont en commun de vouloir résoudre les problèmes sociaux en intervenant sur les comportements des individus considérés « à risque », plutôt qu'en situant ces problèmes dans un contexte social et politique où les rapports de pouvoir sont asymétriques. Ces approches ont aussi en commun de considérer que les pratiques et les solutions identifiées par les experts sont supérieures à celles identifiées par les non-experts. Ainsi, ces bailleurs de fonds privilégient une approche descendante (*top-down*) tant pour déterminer les besoins et les priorités que les pratiques et les interventions. Cette logique descendante contraste avec l'approche ascendante privilégiée par les milieux communautaires qui met l'accent sur l'identification par la communauté de problématiques, de priorités et de manières d'y répondre. Elle entrave la logique démocratique et participative que privilégie l'action communautaire autonome : « Ce point de vue scientifique est celui du dogme qui ne reconnaît pas la valeur démocratique de la pluralité des interprétations

Gouvernement du Québec (2011). « Types d'organismes » In. *Revenu Québec* [En ligne] <http://www.revenuquebec.ca/fr/entreprise/impot/organismes/info.aspx> (page consultée le 2 août 2011).

103 Minkoff, Debra C. et Powell, W. W. (2006). « Nonprofit Mission : Constancy, Responsiveness, or Deflection ? » In. Powell, W. W. et Steinberg, R. *The Nonprofit Sector : A Research Handbook*. New Haven : Yale University Press. p. 593.

104 Anheier, H. K. (2005). *Nonprofit organizations : Theory, management, policy*. London : Routledge. p. 324.

105 Prewitt, K. (2006). *Op. cit.*, p. 373.

106 *Ibid.*

sur le devenir humain, et de leur confrontation dans les lieux de conception des programmes et des pratiques¹⁰⁷. »

Au Québec, dans le cadre de leur participation à des programmes issus de PPP sociaux, les organismes communautaires ont rencontré des problèmes qui attestent de ces logiques d'action différentes. D'ailleurs, dans le cadre des consultations sur le projet de loi n° 7, instituant un PPP social, le Regroupement des organismes communautaires Famille de Montréal avait recommandé un moratoire sur les ententes entre l'État et la FLAC. Il a témoigné des expériences d'organismes communautaires : dont l'autonomie n'a pas été respectée, dont les opinions divergentes ont été marginalisées, qui se sont sentis peu écoutés et qui ont été traités comme des sous-traitants¹⁰⁸. La FLAC avait souligné en être à ses débuts et avait indiqué qu'elle corrigerait ses pratiques. Plus récemment, le Regroupement des organismes communautaires québécois de lutte au décrochage a aussi été mis au fait de pratiques similaires par les organismes membres. Ceux-ci déploieraient la relation de sous-traitance établie par la FLAC, son peu d'intérêt pour les besoins exprimés par la communauté et pour les programmes élaborés par les organismes. Également, ils ont souligné que leur participation aux projets de la FLAC contribue à les éloigner de leur mission et qu'elle mobilise leurs ressources sans une compensation suffisante. Finalement, les organismes ont noté que les instances de concertation instaurées par la FLAC dédoublent les structures existantes et qu'elles ont eu des effets « perturbateurs et démobilisants¹⁰⁹. » Dans un contexte où ils recherchent activement du financement pour maintenir leurs activités et assurer leur survie, les organismes communautaires se sentent parfois contraints à participer aux projets de la FLAC, malgré ces problèmes récurrents, et sont même encouragés à le faire par l'État, malgré ces pratiques qui montrent peu de reconnaissance.

Prewitt souligne que les fondations sont régulièrement interpellées pour rendre des comptes quant à leurs actions et à leurs manières de faire pour différentes raisons :

[...] foundations receive a public subsidy; they project their vision of public good into the public arena; and they create a state-protected power asymmetry between those with money and those who want it. The foundation sector is, by definition and in law, largely undemocratic, for how else to characterize a wealthy elite who apply tax protected dollars to enact their vision of the public good¹¹⁰.

En dépit de cela, les fondations privées n'ont pas tendance à rendre de comptes, que ce soit au Québec ou ailleurs en Amérique du Nord. Dans le cas des PPP sociaux avec la FLAC, à la suite du flou qui entourait la *Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie* et des critiques qu'il a suscitées, des exigences en matière de reddition de comptes ont été déterminées par le gouvernement¹¹¹. Néanmoins, les PPP sociaux sont problématiques au-delà de la question de la reddition de comptes. Après tout, des fonds publics sont gérés

107 Parazelli, M. (2010). « Les programmes positivistes de prévention précoce. Vers quel horizon politique ? » In. *Les enfants au carré ? Une prévention qui tourne pas rond ! Prévention et éducation plutôt que prédiction et conditionnement*, Troisième colloque du mouvement « Pas de 0 de conduite pour les enfants de 3 ans » [En ligne] <http://www.rq-aca.org/Documents/05_enjeux_communautaires_et_sociaux/5.4-ppp/prevention_precoce_mparazelli_2010.pdf> (page consultée le 28 juin 2011), p. 23.

108 Regroupement des organismes communautaires Famille de Montréal (2009). *Quand les PPP s'emparent du social*, Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 7 – Loi instituant le fonds pour le développement des jeunes enfants. Montréal : Regroupement des organismes communautaires Famille de Montréal. p. 3-5.

109 Regroupement des organismes communautaires québécois de lutte au décrochage (2011). *Action communautaire autonome en soutien à la réussite éducative et « PPP sociaux »*. Montréal : Regroupement des organismes communautaires québécois de lutte au décrochage. p. 12.

110 Prewitt, K. (2006). *Op. cit.*, p. 374.

111 Regroupement des organismes communautaires québécois de lutte au décrochage (2011). *Op. cit.*, p. 10.

en partie par des acteurs privés pour mettre en place des programmes sociaux, et ce pouvoir leur est donné en raison de leurs ressources financières. C'est la mise en place d'une structure de gouvernance non démocratique qui inquiète. Plus particulièrement, dans ces PPP sociaux, l'autonomie des organismes communautaires est mise en jeu, comme l'ont rapporté des organismes de différents secteurs¹¹². Aussi, ces PPP sociaux font craindre que les programmes qui en sont issus occultent des besoins importants exprimés par les communautés, à propos de différentes problématiques sociales, n'étant pas alignés avec les priorités des bailleurs de fonds :

[...] on oublie trop souvent qu'en tant que relation contractuelle de très long terme, le PPP crée un monopole privé qui n'est pas assujéti au processus démocratique. Cela réduit d'autant les possibilités démocratiques futures de changer les orientations de politiques publiques si elles ne correspondent plus aux volontés collectives. Or, sous un PPP, ces changements futurs sont laissés à l'arbitraire des partenaires privés et aux aléas du marché alors que les citoyens en sont réduits à être des consommateurs peu importe s'ils ont ou non de réelles options en termes de choix¹¹³.

Déjà, des organismes rapportent que le ciblage des enfants de 0 à 5 ans par la FLAC sur-sollicite ceux-ci, alors que d'autres besoins importants sont ignorés¹¹⁴. Pour les organismes communautaires, les fonds publics au service des PPP sociaux seraient mieux investis dans un rehaussement de leur financement : « Les 15 000 000 \$ annuels prévus dans le projet de loi n° 7 ne seraient-ils pas mieux utilisés en accroissant le soutien financier à la mission des organismes communautaires famille dont le financement global et annuel dépasse à peine 16 000 000 \$¹¹⁵ ? » Enfin, les PPP sociaux font craindre pour la vitalité démocratique, puisque les fondations de la nouvelle philanthropie amènent généralement les organismes à concentrer leurs activités sur la dispensation de services n'étant pas nécessairement près de leur mission et à réduire leurs activités politiques et de défense collective des droits¹¹⁶.

3.3. Nouvelle gestion publique et autres avatars de la gouvernance : l'emprise de la logique entrepreneuriale

La nouvelle philanthropie et le modèle partenarial tels qu'ils se dessinent actuellement au Québec ont en commun d'amener les milieux communautaires vers la « nouvelle gestion publique », une école de pensée en administration publique dont découle un modèle de gestion issu du milieu des affaires¹¹⁷. Ce modèle de gestion oriente l'action des organismes vers l'atteinte de résultats mesurables et vise à leur faire adopter les « meilleures pratiques » en matière de gouvernance pour arriver à ces résultats de la

112 *Ibid.*; Regroupement des organismes communautaires Famille de Montréal (2009). *Op. cit.*

113 Fortier, I. (2010). « La modernisation de l'État québécois : la gouvernance démocratique à l'épreuve des enjeux du managérialisme » In. *Nouvelles pratique sociales*, vol. 22, no. 2, p. 46.

114 Regroupement des organismes communautaires québécois de lutte au décrochage (2011). *Op. cit.*, p. 8.

115 Réseau québécois de l'action communautaire autonome (2009). *Questions de gouvernance démocratique : les organismes communautaires, l'État et les fondations privées*, Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 7 – Loi instituant le fonds pour le développement des jeunes enfants. Montréal : Réseau québécois de l'action communautaire autonome. p. 5.

116 Silverman, R. M. et Patterson, K. L. (2011). « The effects of perceived funding trends on non-profit advocacy : A national survey of non-profit advocacy organizations in the United States » In. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 24, n° 5, p. 438.

117 Jetté, C. et Goyette, M. (2010). « Pratiques sociales et pratiques managériales : des convergences possibles ? » In. *Nouvelles pratique sociales*, vol. 22, no. 2, p. 25.

façon la plus efficiente qui soit, notamment par des programmes ciblés et stratégiques. Sous le mode de la nouvelle gestion publique, la collaboration de l'État et des organismes communautaires pour la dispensation de services est formalisée par des contrats, soit les ententes de services¹¹⁸. Bref, la nouvelle gestion publique exporte des méthodes et des solutions propres au milieu des affaires vers d'autres milieux, présupposant qu'elles pourront les rendre plus performants en matière de gestion, et conséquemment dans la poursuite de leurs activités.

Dès les années 1990 au Canada et aux États-Unis, les organismes communautaires ressentent des pressions pour intégrer ce modèle de gestion¹¹⁹. Cela concerne leurs pratiques de gestion, par exemple la mesure des résultats de leurs pratiques à l'aide d'indicateurs, l'intégration de ces évaluations dans leur reddition de comptes ou encore la complexification de leurs rapports financiers. Mais ces pressions influencent également les programmes élaborés par les organismes communautaires, dont les objectifs sont énoncés en termes mesurables. Par surcroît, ces programmes sont « ciblés et stratégiques », ce qui signifie que leur action est pointue et qu'ils visent des populations précises, au détriment des personnes faisant face à des problématiques multiples et complexes. De plus, ces programmes sont généralement intensifs : le nombre de « client·e·s » est élevé et peu de temps est accordé à chaque intervention¹²⁰. Les organismes adoptent certaines pratiques de la nouvelle gestion publique par contrainte économique : c'est-à-dire pour répondre aux exigences de leurs bailleurs de fonds, craignant de perdre une part de leur financement¹²¹. Par contre, les organismes de petite taille semblent avoir plus de difficulté à intégrer ces exigences, qui requièrent plus de ressources que leurs méthodes usuelles : il leur faut plus de personnel pour entreprendre les tâches administratives qui en découlent et souvent des outils informatiques ou technologiques pour mesurer les résultats demandés¹²².

Au Québec, en 2000, la Loi sur l'administration publique apporte des pratiques liées à la nouvelle gestion publique, mais c'est la réingénierie de l'État, amorcée en 2003, qui assure véritablement son emprise dans la gouvernance de l'État¹²³. Cette réingénierie, aussi appelée « modernisation », repose entre autres sur la création d'agences qui mettent en œuvre les politiques publiques élaborées par les ministères et sur le recours aux PPP pour la dispensation de services publics, recours auquel ne sont pas étrangères les ententes de services avec les organismes communautaires. D'ailleurs, les ententes de services ont été formalisées vers la même époque, dans la politique de reconnaissance :

Du point de vue des décideurs politiques, l'intérêt de la PRSAC [politique de reconnaissance] résidait entre autres dans la nouvelle forme de gouvernance qu'elle permettrait d'actualiser. Une simplification et une harmonisation des dispositifs régissant les liens et les pratiques entre le gouvernement et le mouvement communautaire de même que leur généralisation à l'ensemble de l'appareil gouvernemental s'avéraient essentiels pour pouvoir recourir plus systématiquement aux groupes d'action communautaire et ainsi exploiter toute la richesse

118 White, D. *et al.* (2008). *Op. cit.*, p. 21.

119 Brock, K. L. et Banting, K. G. (2001). « The Nonprofit Sector and Government in a New Century : An Introduction » In. Brock, K. L. et Banting, K. G. *The Nonprofit Sector And Government In A New Century*. Montréal : McGill-Queen's University Press. p. 5.

120 Dart, R. (2004). « Being Business-like in a Nonprofit Organization : A Grounded and Inductive Typology » In. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 33, no. 2, p. 298 et 305.

121 Alexander, J. (2000). « Adaptive Strategies of Nonprofit Human Service Organizations in an Era of Devolution and New Public Management » In. *Nonprofit Management & Leadership*, vol. 10, no. 2, p. 300.

122 *Ibid.*

123 Fortier, I. (2010). *Op. cit.*, p. 42.

potentielle d'un partenariat susceptible de favoriser le développement social et la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques¹²⁴.

La nouvelle gestion publique intervient donc dès le début des années 2000 dans les rapports entre l'État et les organismes communautaires et semble expliquer les mutations d'alors dans leur reconnaissance et leur financement. La récente création de l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux, qui vise à promouvoir les « meilleures pratiques » dans le domaine de la santé et des services sociaux s'inscrit dans cette lignée. Les organismes communautaires du secteur de la santé et des services sociaux ont d'ailleurs exprimé des craintes quant à la possibilité que cet institut ne procède à l'évaluation et à la standardisation de leurs pratiques, comme ils collaborent aux réseaux locaux de services, malgré qu'ils ne soient pas des établissements publics¹²⁵. Bref, le modèle de la nouvelle gestion publique, tel qu'appliqué au Québec, modifie profondément les rapports entre l'État et les milieux communautaires et fragilise leur autonomie.

En fait, la nouvelle gestion publique pose deux problèmes majeurs : l'un en termes de reconnaissance de la spécificité de l'action communautaire et l'autre en termes démocratiques. Premièrement, ce modèle de gestion pose problème pour les organismes communautaires, car il institue une logique entrepreneuriale et présente les pratiques qui en découlent comme étant nécessairement supérieures à celles élaborées par les milieux communautaires. Les logiques d'action différentes ne sont pas considérées comme potentiellement intéressantes et mieux adaptées au contexte particulier des organismes communautaires¹²⁶. Pourtant, les méthodes et les pratiques émanant du milieu des affaires, si elles sont efficaces dans leur contexte, ne s'avèrent pas nécessairement judicieuses dans le contexte des organismes communautaires, dont la mission, la structure, et le « marché » les éloignent du secteur privé. Lohmann répertorie un vaste corpus de recherches scientifiques au sujet des pratiques de gestion du milieu des affaires mésadaptées pour le secteur à but non lucratif¹²⁷. Quant aux activités des organismes elles-mêmes, la conciliation de la logique d'action entrepreneuriale et de la logique de l'action communautaire autonome est délicate dans la mesure où cette dernière ne vise pas à atteindre des « résultats mesurables » prédéterminés à l'aide de procédures standardisées.

En effet, l'action communautaire génère de l'incertitude quant au coût de ses services (en temps par exemple) et quant aux résultats de ses actions, incertitude que la standardisation amenée par la nouvelle gestion publique vise à effacer. Pourtant, les pratiques et les méthodes des organismes communautaires qui génèrent cette incertitude, comme l'innovation et la définition des besoins et des priorités par la communauté, sont précisément celles qui font leur succès dans l'atteinte de leur mission¹²⁸. En ce sens, la nouvelle gestion publique, par les pratiques qu'elle apporte, et notamment son emphase sur l'atteinte de résultats mesurables, dénature l'action communautaire autonome. Malgré cela, les exigences d'évaluation et de reddition de comptes des bailleurs de fonds ne sont pas superflues. L'élaboration de modèles par les milieux communautaires eux-mêmes est une avenue intéressante pour répondre à ce problème, ou à tout le moins, leur participation à la démarche, comme ce fut le cas dans le cadre du PSOC. La

124 White, D. *et al.* (2008). *Op. cit.*, p. 4.

125 Coalition Solidarité Santé (2010). *Les organismes communautaires ne sont pas des établissements du Réseau de la Santé et des Services sociaux*, Mémoire concernant le projet de loi n^o 67 « Loi sur l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux », Montréal : Coalition Solidarité Santé. p. 8.

126 Lohmann, R. A. (2007). « Charity, Philanthropy, Public Service, or Enterprise : What Are the Big Questions of Nonprofit Management Today ? » In. *Public Administration Review*, vol. 67, no. 3, p. 439.

127 *Ibid.*, p. 440.

128 Jetté, C. et Goyette, M. (2010). *Op. cit.*, p. 69.

reddition de comptes aux bailleurs de fonds ne doit cependant pas faire oublier que c'est d'abord envers leur communauté que les organismes sont redevables.

Deuxièmement, la nouvelle gestion publique pose un enjeu démocratique qui ne concerne pas spécifiquement les milieux communautaires. Elle tend à techniciser les problématiques sociales et leurs solutions pour en reléguer la définition et l'élaboration aux « experts » en management ou dans d'autres domaines scientifiques. De la sorte, on soustrait ces problématiques et solutions du domaine politique et collectif, tout en prétendant que les avis des experts n'ont pas de portée politique. Pourtant, ces avis orientent les politiques publiques et les programmes sociaux. Pour les organismes communautaires, cette approche (con)descendante (*top-down*) représente une menace à leur autonomie. Elle se manifeste dans les pressions effectuées pour intégrer des pratiques issues de la nouvelle gestion publique qui établissent ce que sont, au juste, la « bonne gouvernance » et les « meilleures pratiques ». Cette définition comporte un contenu politique qui n'est pas soumis au débat dans la communauté concernée, alors que l'action communautaire vise à donner une voix à celle-ci dans une visée de transformation sociale¹²⁹. La délibération publique sur les valeurs politiques et les normes sociales est esquivée par la technicisation qu'opère la nouvelle gestion publique. Telle qu'appliquée au Québec, la réforme de la nouvelle gestion publique a posé des problèmes démocratiques soulevés par les milieux communautaires, qui n'ont pas manqué de souligner le manque de consultations publiques, et plus largement de débat social, concernant les projets de loi qui l'ont implantée.

129 McCambridge, R. (2004). « Underestimating the Power of Nonprofit Governance » In. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 33, no. 2, p. 346.

Conclusion

La revue des mutations en matière de financement et de reconnaissance des milieux communautaires et des défis qu'elles génèrent amène au constat que ceux-ci sont reliés par le type de discours qui les soutient : celui de l'offre et de la demande. Il imprègne la logique de la complémentarité et la logique entrepreneuriale qui caractérisent les partenariats avec l'État, la nouvelle philanthropie et la nouvelle gestion publique. En ce sens, on obtient une meilleure compréhension des défis auxquels font face les milieux communautaires et surtout l'action communautaire autonome lorsqu'on les articule les uns aux autres.

Une étude portant sur les enjeux concernant les modes de financement des organismes communautaires autonomes gagnerait à resserrer le lien entre les défis relevés et les effets des tendances observées en matière de financement. Elle pourrait s'interroger spécifiquement sur les tendances politiques sous-jacentes aux mutations des modes de financement et de la reconnaissance de l'action communautaire autonome et à leurs conséquences pour les organismes communautaires. Sa ligne argumentaire pourrait mettre de l'avant la spécificité de l'action communautaire ou se rapporter davantage au phénomène de dépolitisation qu'entraîne le discours de l'offre et de la demande, tel que mobilisé dans le contexte québécois.



IRIS

**Institut de recherche
et d'informations
socio-économiques**

L'IRIS, un institut de recherche sans but lucratif, indépendant et progressiste, a été fondé en 2000. L'Institut produit des recherches sur les grands enjeux de l'heure (partenariats public privé, fiscalité, éducation, santé, environnement, etc.) et diffuse un contre discours aux perspectives que défendent les élites économiques.

Institut de recherche et d'informations socio économiques

1710, rue Beaudry, bureau 2.0, Montréal (Québec) H2L 3E7
514 789 2409 · www.iris_recherche.qc.ca