

IRIS

Institut de recherche
et d'informations
socio-économiques

Mai 2013

Rapport de recherche

Les organismes communautaires au Québec
**Financement et évolution
des pratiques**

Julie Depelteau, chercheure-associée

Francis Fortier, chercheur

Guillaume Hébert, chercheur

Avec la collaboration de

Philippe Langlois, chercheur-associé

ISBN 978-2-923011-28-8

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

Impression Katasoho imprimerie & design
6300, avenue du Parc, suite 312, Montréal
☎ 514.961.5238
@ info@katasoho.com

Remerciements

Les auteur-e-s tiennent à remercier un ensemble de personnes sans qui l'étude n'aurait pu être. Les commentaires de l'équipe de chercheur-e-s de l'IRIS et les corrections de Martin Dufresne et de Monique Moisan ont rehaussé la qualité de cette étude, tant au niveau de la forme que du fond. Nous leur transmettons tous nos remerciements. Toutes les erreurs se trouvant encore néanmoins dans ce texte relèvent de l'entière responsabilité des auteur-e-s.

Sommaire

Cette étude se penche sur les différents effets de l'évolution des modalités du financement des organismes communautaires au Québec. Elle vise notamment à identifier les racines des changements qui ont actuellement cours. Pour ce faire, l'introduction de la gouvernance entrepreneuriale au Québec est décrite et les transformations qui y sont liées dans les milieux communautaires sont présentées. À l'aide des résultats d'un sondage probabiliste et des remarques des intervenant-e-s de ce secteur, l'étude illustre les processus en cours et leurs effets.

Principales conclusions

- Il existe un modèle particulier au Québec dans le secteur communautaire. Alors que l'État s'en inspirait dans les années 80 pour démocratiser son propre fonctionnement, la tendance s'est progressivement inversée. L'État et les autres bailleurs de fonds ont une influence grandissante sur les pratiques des milieux communautaires.
- Ce modèle communautaire québécois est affecté par de nouvelles pratiques de gestion, notamment celles qui découlent de la gouvernance managériale. L'évolution des modes et des types de financement des organismes constitue un vecteur de ces changements.
- La nouvelle gouvernance entrepreneuriale et ces nouveaux modes de gestion se traduisent notamment par des phénomènes tels que l'augmentation de la reddition de comptes comme instrument de contrôle, une influence plus marquée des bailleurs de fonds sur les tables de concertation ou encore la modification d'activités pour l'obtention de financement.
- L'émergence des nouvelles fondations privées indique également un changement dans les rapports entretenus entre les bailleurs de fonds et les organismes communautaires. Ces nouveaux bailleurs de fonds imposent un fonctionnement qui s'inspire du milieu des affaires dont la dynamique « descendante » plus hiérarchique contraste avec l'approche « ascendante » plus démocratique des milieux communautaires.
- Les intervenant-e-s du milieu communautaire sondés identifient plusieurs conséquences à l'évolution du financement, notamment l'introduction d'une logique propre au secteur privé et la bureaucratisation de leur milieu. Ils notent aussi que ces transformations menacent la mission originelle de leurs organisations et que les conditions de travail se dégradent.

Table des matières

REMERCIEMENTS	3
SOMMAIRE	5
PRINCIPALES CONCLUSIONS	5
LISTE DES TABLEAUX	8
LISTE DES GRAPHIQUES	10
LISTE DES SIGLES	11
INTRODUCTION	13
MÉTHODOLOGIE	14
CHAPITRE 1 La gouvernance, un projet politique	16
1.1 Néolibéralisme et gouvernance	16
1.2 La gouvernance entrepreneuriale et le nouveau management public	16
1.3 La gouvernance au Québec	17
CHAPITRE 2 La gouvernance des organismes communautaires	19
2.1 L'évolution paradoxale des années 1980-1990	19
2.2 Le tournant des années 2000	19
2.3 La remise en question du « modèle québécois » dans les milieux communautaires	20
2.4 Un cas d'espèce : le rapport du Vérificateur général du Québec	21
2.5 L'émergence des nouvelles fondations privées	21
CHAPITRE 3 Le financement et les transformations	24
3.1 Portrait général du financement	24
3.2 Analyse de l'influence des bailleurs de fonds	24
3.2.1 L'évolution de la reddition de comptes	25
3.2.2 L'influence des bailleurs de fonds sur les tables de concertation	27
3.2.3 Les pressions indirectes	27
3.3 Les effets identifiés au sein des organismes communautaires	30
3.3.1 La logique de marché et de l'entreprise privée	31
3.3.2 La bureaucratisation	32
3.3.3 La dénaturalisation	33
3.3.4 La dégradation des conditions de travail	35
CONCLUSION	36
LEXIQUE	37
NOTES	38

Liste des tableaux

TABLEAU 1	Région administrative des organismes communautaires	15
TABLEAU 2	Affiliation des organismes communautaires au Québec	15
TABLEAU 3	Moyenne du financement des organismes communautaires	15
TABLEAU 4	Le rôle social des organismes communautaires	20
TABLEAU 5	Les organismes communautaires et la reddition de comptes	20
TABLEAU 6	Comparaison des caractéristiques des fondations traditionnelles et des « nouvelles fondations »	22
TABLEAU 7	Perception qu'ont les organismes communautaires des différents bailleurs de fonds (en nombre relatif)	23
TABLEAU 8	Années d'existence des organismes communautaires et les hausses de reddition de comptes	25
TABLEAU 9	Nombre d'employé-e-s dans les organismes communautaires et les hausses de reddition de comptes	25
TABLEAU 10	Hausse de la reddition de comptes et augmentation du nombre de bailleurs de fonds	26
TABLEAU 11	Influence des bailleurs de fonds par le biais des tables de concertation	26
TABLEAU 12	Rôle perçu du milieu communautaire et l'influence des bailleurs de fonds par le biais des tables de concertation	26
TABLEAU 13	Affiliation des organismes communautaires au Québec et l'influence des bailleurs de fonds par le biais des tables de concertation	26
TABLEAU 14	Organismes communautaires ayant modifié des demandes de financement dans le but d'obtenir une subvention selon le type d'organisme et l'origine de la subvention	29
TABLEAU 15	Demandes de financement modifiées par les organismes communautaires dans le but d'obtenir une subvention, par mode de financement et selon l'origine de la subvention	29

TABLEAU 16	Modifications effectuées par les organismes communautaires en fonction du nombre d'années d'existence	29
TABLEAU 17	Modifications effectuées par les organismes communautaires en fonction du budget	29
TABLEAU 18	Modifications effectuées par les organismes communautaires en fonction du nombre d'employé-e-s	29
TABLEAU 19	Modifications effectuées par les organismes communautaires en fonction de la « philosophie » de l'organisme	29
TABLEAU 20	Les justifications de la pratique de la tarification dans le secteur communautaire	31
TABLEAU 21	L'évolution quantitative des bailleurs de fonds pour les organismes communautaires	32
TABLEAU 22	L'évolution quantitative des bailleurs de fonds pour les organismes communautaires	33
TABLEAU 23	L'importance des prises de positions sociales et politiques pour les organismes communautaires	34

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1	Proportion de l'allocation des subventions selon le mode de financement (financement de sources publiques et privées)	19
GRAPHIQUE 2	Moyenne provinciale du financement des organismes communautaires	24
GRAPHIQUE 3	Répartition des OC en fonction de leur point de vue sur l'évolution de l'ampleur de la reddition de comptes exigée par les bailleurs de fonds (%)	25
GRAPHIQUE 4	Proportion de demandes de subventions ayant engendré une modification au sein de l'organisme	28
GRAPHIQUE 5	Proportion des organismes communautaires ayant effectué au moins une modification dans le but d'obtenir une subvention	28

Liste des sigles

AC	Action communautaire
ACA	Action communautaire autonome
FLAC	Fondation Lucie et André Chagnon
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
INESSS	Institut national d'excellence en santé et en services sociaux
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OC	Organismes communautaires
PPP	Partenariat public-privé
PSOC	Programme de soutien aux organismes communautaires

Introduction

Les milieux communautaires, à l'instar des toutes les autres sphères relevant du service ou de l'action sociale, sont affectés par la progression d'un nouveau mode de gouvernance de type entrepreneurial. Issu de l'entreprise privée, ce mode de gestion est en cours d'introduction au sein de l'appareil d'État depuis quelques décennies. Cette nouvelle gouvernance affecte toutes les organisations publiques ou financées par des organismes publics, y compris celles qui cherchent à maintenir leur autonomie vis-à-vis de l'État, comme les organisations communautaires.

Les modalités du financement des organismes communautaires peuvent être garantes de leur autonomie, tout comme elles peuvent, à l'opposé, servir à les contraindre au point de les dénaturer. Depuis les années 1990, au Canada et aux États-Unis, les organismes communautaires se voient forcés d'adopter un modèle de gestion calqué sur celui des entreprises privées^a. Le contraste qui se révèle au contact des approches contradictoires (plus démocratiques ou plus hiérarchiques), est plus fort encore au Québec étant donné la reconnaissance de l'autonomie obtenue au fil des ans par les organismes communautaires.

Mais cette reconnaissance officielle au Québec ne s'accompagne pas forcément de garantie quant à la pérennité financière des organisations. Elle ne s'avère pas non plus suffisante pour assurer l'étanchéité de ces milieux devant l'imposition d'une gouvernance entrepreneuriale au sein de l'État et des acteurs sociaux qui reçoivent son appui.

Cette étude porte sur l'évolution du financement des organismes communautaires et ce qui en a résulté pour les pratiques de ces milieux. Son contenu s'appuie sur une revue de la littérature, sur un sondage probabiliste auprès de groupes communautaires québécois et sur des entretiens avec du personnel de ces organismes^a.

Tout au long de l'analyse, un lien est établi entre le secteur public (la fonction publique, la santé et les services sociaux, l'éducation, etc.) et les milieux communautaires même si la relation entre les deux ne relève pas de la hiérarchie. L'étude montre néanmoins que l'influence de l'État sur les pratiques communautaires est bien réelle.

Dans les deux premiers chapitres de cette étude, nous abordons les origines des changements qui ont actuellement cours dans l'évolution du financement des organismes communautaires.

Nous verrons que ces changements s'inscrivent dans une dynamique profonde qui dépasse largement la sphère communautaire. Lorsqu'elle nous échappe, il devient ardu de saisir les véritables finalités des mesures ayant divers impacts sur les milieux communautaires. Ces changements correspondent à des réformes fondamentales du contenu de la citoyenneté, de la sphère publique et de l'État, entre autres.

Nous évoquerons ensuite les modalités de l'importation de ces réformes au Québec puis de leur apparition subséquente au sein des milieux communautaires. Ce chapitre nous permettra également d'introduire un acteur qui vient changer le portrait du financement des organismes communautaires au Québec : les nouvelles fondations privées.

Dans la troisième partie, nous analyserons une série d'hypothèses sur le *modus operandi* des modifications actuelles des pratiques des milieux communautaires. Nous verrons brièvement l'état du financement avant d'identifier les transformations en cours à travers les pressions directes et indirectes détectées dans les réponses au sondage mené dans le cadre de cette étude. Enfin, nous identifierons une série d'effets associés à la transformation du financement des milieux communautaires. Cette dernière illustration prend appui sur les réponses ouvertes obtenues par l'entremise du sondage et sur les entrevues semi-dirigées également réalisées pour les fins de l'étude.

^a Le détail de ces deux étapes préliminaires figure dans des documents distincts qui se trouvent sur la page internet de l'étude : <http://www.iris-recherche.qc.ca/publications/communautaires>

Méthodologie

La collecte des données

La collecte et la recension des données ont été effectuées en mobilisant trois méthodologies complémentaires. Ces collectes visaient à recenser les données selon trois axes, soit la réalité du financement des organismes d'action communautaire (AC) au Québec, les liens qu'entretiennent les organismes avec les principaux bailleurs de fonds et les principaux changements observés et ressentis par les organismes.

En premier lieu, nous avons procédé à une revue de la littérature portant sur les tendances des dix dernières années en matière de financement et de reconnaissance des milieux communautaires au Québec. Cette revue situe les tendances à la fois dans le contexte des transformations des rapports de l'État et des 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 d'action communautaire autonome (ACA), 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 des Services sociaux. Ces secteurs représentent une portion considérable des organismes communautaires.

Une collecte de données brutes a été effectuée par l'entremise d'un sondage avec choix de réponses. Le sondage a été mené du 9 janvier 2012 au 15 avril 2012 auprès de 700 organismes communautaires par l'entremise d'un questionnaire auto-administré par Internet. Le taux de réponse a été de 49,4 %, soit un échantillon de 346 répondant-e-s. La sélection des organismes communautaires répondants s'est faite selon une méthode aléatoire simple à partir d'une liste rassemblant l'ensemble des organismes communautaires ayant reçu un financement présent ou passé du gouvernement du Québec. Par conséquent, lorsque nous évoquons dans la présente étude l'ensemble des organismes communautaires (la « population » statistique), nous nous référons spécifiquement aux organismes ayant reçu du financement provincial. La méthode de sélection des organismes communautaires participants confère un statut probabiliste au sondage. Par conséquent, ce sondage est représentatif avec une marge d'erreur de 5,3 %, 19 fois sur 20.

Le questionnaire du sondage comportait une série de questions ouvertes. Elles avaient pour objectif d'obtenir des éléments d'analyse qui n'auraient pas été couverts par les questions à choix de réponse, ainsi que de permettre aux répondant-e-s d'exposer et de développer le point de vue de leur organisme face à une problématique spécifique

(perception des organismes face à certains bailleurs de fonds, pratiques de tarification...). Elles permettent principalement de comprendre la perception des organismes communautaires de leurs bailleurs de fonds à la suite des transformations de leur financement. Ces questions ouvertes n'ont pas été analysées dans la présente étude avec une approche statistique comme ce fut le cas pour les autres questions du sondage; elles appellent plutôt une approche qualitative d'analyse de données. Environ 150 organismes ont répondu à une ou plusieurs de ces questions ouvertes, ce qui constitue un bassin important de répondant-e-s pour ce type d'approche. Dans la même optique d'approche qualitative, des entrevues supplémentaires ont été effectuées avec des représentant-e-s d'organismes communautaires ayant participé au sondage. Ces entrevues individuelles d'une durée moyenne d'une heure et demie ont permis de cumuler des informations qui ne pouvaient être obtenues par la méthode du sondage et procurent une analyse plus approfondie des réponses obtenues aux questions ouvertes. Les témoignages recueillis et les réponses aux questions ouvertes servent dans la présente étude à mieux comprendre les transformations structurelles engendrées par la nouvelle gouvernance que vivent présentement les organismes communautaires.

Représentativité du sondage

Afin de s'assurer de la représentativité de l'échantillon sélectionné, nous l'avons soumis à trois critères : (1) la région de l'organisme répondant, (2) son affiliation à titre d'organisme d'action communautaire (autonome ou non) et (3) les montants moyens de financement provenant du rapport Malette². En somme, la justification de représentativité de l'échantillon se fait selon trois axes : géographique, politique et financier. Le Tableau 1 permet d'observer qu'il n'y a pas de différence significative ($\chi^2(16)$ 25,6117 n.s.) entre la population (qui représente les organismes communautaires au Québec) et l'échantillon. Les quelques disparités ne sont pas notables et ne pourraient générer une sous-représentation ou surreprésentation d'une région dans le sondage en regard de la population.

Le Tableau 2 ne révèle pas de différence statistiquement significative ($\chi^2(1)$ 0,9774 n.s.) entre la proportion d'organismes d'action communautaire autonome au Québec et leur proportion des répondants à notre sondage. La représentativité du sondage est également observable en ce qui a trait aux moyennes de financement observées dans le rapport Malette (Tableau 3). En somme, en faisant reposer la représentativité du sondage sur ces trois axes, il est possible d'effectuer une projection valable sur les organismes communautaires au Québec à partir du sondage.

TABLEAU 1 Région administrative des organismes communautaires

Région	Population	Sondage
01. Bas-St-Laurent	4,5 %	5,7 %
02. Saguenay-Lac-St-Jean	6,3 %	8,9 %
03. Québec (Capitale-Nationale)	8,7 %	9,2 %
04. Mauricie	8,7 %	9,5 %
05. Estrie	4,7 %	5,4 %
06. Montréal	19,4 %	16,1 %
07. Outaouais	4,9 %	6,5 %
08. Abitibi-Témiscaminque	3,9 %	4,2 %
09. Côte-Nord	3,7 %	5,1 %
10. Nord-du-Québec	0,8 %	0,6 %
11. Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	4,1 %	6,3 %
12. Chaudière-Appalaches	5,8 %	6,8 %
13. Laval	2,3 %	3,3 %
14. Lanaudière	4,5 %	4,8 %
15. Laurentides	5,2 %	5,7 %
16. Montérégie	11,6 %	10,1 %
17. Centre-du-Québec	10,5 %	9,5 %

TABLEAU 2 Affiliation des organismes communautaires au Québec

	Population	Sondage
Organismes d'action communautaire (AC)	24,3 %	25,2 %
Organismes d'action communautaire autonome (ACA)	75,7 %	74,8 %

TABLEAU 3 Moyenne du financement des organismes communautaires

	Rapport Malette	Sondage IRIS
Provincial	58 %	61 %
Fédéral	6 %	6 %
Autofinancement	19 %	18 %
Autres	17 %	15 %

Chapitre 1

La gouvernance, un projet politique

1.1 Néolibéralisme et gouvernance

Rares sont les politiques publiques qui n'ont pas été affectées de près ou de loin par les réformes de l'État telles qu'elles se déploient dans le monde occidental depuis une trentaine d'années. Tantôt liée à l'ascension d'une nouvelle idéologie se réclamant de la tradition libérale, tantôt aux impératifs de l'adaptation pragmatique à la mondialisation des marchés, cette série de réformes reflète plus simplement le *néolibéralisme*.

Les politiques néolibérales mises de l'avant par les gouvernements ont modifié le rapport de l'État au marché. Elles ont progressivement soumis l'intervention étatique à des critères d'évaluation qui invoquent l'efficacité économique. Le néolibéralisme amène ainsi l'appareil d'État à favoriser la concurrence entre les agents tant publics que privés de la société, mais aussi entre les individus en général dans les rapports sociaux qu'ils entretiennent. Cette préférence pour le marché à titre d'allocateur de ressources s'est traduite par la privatisation de nombreuses missions sociales jadis confiées à l'État. La privatisation des services publics ou des organisations publiques est l'une des principales expressions des politiques néolibérales appliquées depuis une trentaine d'années. Elle n'est pas la seule; l'influence des idées néolibérales sur les gouvernements se lit également dans la libéralisation, la sous-traitance, le libre-échange, la rationalisation, la flexibilisation de la main-d'œuvre, la réforme des protections sociales, etc.

Cependant, contrairement à ce que de nombreux intervenant·e·s affirment depuis une vingtaine d'années, au point d'en avoir fait une idée reçue, l'État ne s'est pas retiré pour céder sa place au marché. L'application des politiques néolibérales ne se traduit ni par une dérégulation ou une dérèglementation de la société, ni par l'établissement d'un laisser-faire économique. L'État a plutôt modifié les fondements de son action et de son rapport au marché. Il œuvre désormais de manière à baliser les modalités de l'extension continue de la logique de marché, y compris au sein de la sphère publique.

Ainsi, l'État se comporte dorénavant tantôt comme un partenaire des acteurs des marchés, tantôt comme un compétiteur de plus sur ces marchés. Il n'en est plus l'arbitre ou le superviseur même s'il participe directement à l'économie en réduisant les impôts ou en stimulant les agents économiques. Plus fondamentalement, l'État est devenu indispensable à la mise en place d'une armature légale et infrastructurelle favorisant l'économie de marché. Il n'est pas nouveau, selon des approches libérales classiques, que

soit confiée à l'État la responsabilité d'assurer le respect des contrats conclus sur les marchés. Ce qui est nouveau, c'est le développement d'un État subordonné aux intérêts économiques, pierre d'assise d'une hypertrophie du capitalisme financier, architecte de l'extension tant externe (libre-échange) qu'interne (au sein de l'appareil d'État) des marchés, régulateur de l'accroissement des inégalités entre les riches et les pauvres et professeur des valeurs de concurrence universelle. Cela témoigne de l'hégémonie récente d'une nouvelle forme de «rationalité», celle qui sous-tend le mode d'accumulation néolibéral.

1.2 La gouvernance entrepreneuriale et le nouveau management public

Les réformes néolibérales neutralisent la portée plus proprement politique de l'État au fur et à mesure que ces réformes subordonnent son action à la logique marchande. Au bout de sa métamorphose régulatrice et facilitatrice du marché privé et de la concurrence, l'État devient un simple opérateur de l'économie. Cette nouvelle donne n'a rien d'un laisser-faire, elle requiert au contraire une intervention continue des agences étatiques pour soutenir l'extension des marchés. Cette action transversale et pénétrante, qui se déploie dans toutes les sphères de la société, tant publiques que privées, opère partout sous l'étendard de ce que l'on qualifie de «nouvelle» gouvernance.

La gouvernance entrepreneuriale est «l'ensemble du dispositif institutionnel et comportemental concernant [les dirigeants de l'entreprise], depuis la structuration de leurs missions et leurs nominations, jusqu'au contrôle de leurs actions et aux décisions de régulation les concernant³». Ce concept issu du monde des affaires importe des catégories et procédés du privé lorsqu'il dicte des réformes au sein d'institutions publiques internationales ou infranationales. Or, remarquent certains, «la gouvernance ne relève d'aucun processus social préalable qui aurait convenu ensuite au monde des organisations. Elle procède plutôt d'une colonisation par le management privé de tout processus social⁴».

La gouvernance a pour effet de désamorcer le politique et de céder le pas au management, avec une intensité telle qu'elle est désormais associée à un «management totalitaire⁵». Dans une société où la poursuite de la croissance économique est presque unanimement considérée comme un bienfait, voire même une condition préalable à la stabilité sociopolitique, et où les impératifs de la concurrence internationale ou encore la supposée efficacité supérieure de la logique privée constituent des *a priori* pratiquement non questionnables, la gouvernance vient sabler les faces rugueuses à l'économie, c'est-à-dire réfractaires à la stricte logique marchande.

C'est ainsi que, jadis associée aux injonctions adressées par des institutions internationales aux pays en développement, la gouvernance a fait son apparition au cœur des

politiques publiques du monde occidental. Ce mode de gestion est associé aux réformes néolibérales de Margaret Thatcher dans les années 1980, « afin de gérer l'État à la manière d'un *business*⁶ », puis durant les années 1990 aux initiatives pour imposer aux pays en développement des réformes structurelles visant à les insérer dans le processus de mondialisation des marchés.

L'invocation de la « saine gouvernance » rallie aisément une large proportion de la société en proposant de mieux évaluer la performance des organisations et de ses composantes, d'exiger davantage de reddition de comptes et de faire appel à plus de transparence. Mais ces méthodes accentuent la pression sur le personnel et requièrent la transmission continue d'informations à propos du fonctionnement quotidien d'une organisation. De fait, la gouvernance devient ultimement une façon d'exercer un micro-contrôle sur tous les plans d'une organisation. Comme l'écrit Denault :

Depuis, les bailleurs de fonds des universités et des organisations « non gouvernementales » ont inscrit l'emploi du terme dans leurs cahiers de charges sémantiques, de façon à ce qu'il se propage dans les universités et dans le monde militant, et ce, grâce à nombre d'« experts » soignant autant leur carrière que leurs bonnes causes. Dès lors, les populations se voient confisquer les termes usités et sensés de la vie politique, tels que politique, citoyenneté, peuple ou souveraineté, au profit d'un jargon managérial (gouvernance, partenariats, parties prenantes, acceptabilité sociale...) si dépourvu de signification rigoureuse qu'il permet à ceux qui en usent de lui faire dire ce qu'ils veulent. On trouve maintenant autant de définitions de la gouvernance que de gens qui se réclament du « concept »⁷.

L'ajout progressif de gestionnaires issus du monde des affaires aux conseils d'administration d'organismes publics expose comment sont privilégiées les dynamiques commerciales dans la gestion des organismes d'État. Cette transition est présentée comme une démonstration de « saine » gouvernance. Ainsi, non seulement l'idée de gouvernance fait-elle abstraction des procédés propres à la sphère publique, tel que les mandats d'un fonctionnaire, mais elle introduit carrément ses procédés au sein d'organisations créées pour réaliser une mission autre que commerciale et pour fonctionner selon d'autres modes que ceux qui sont propres à la sphère privée.

Les réformes structurelles qui se dessinent au Québec ont en commun d'amener tant les organismes publics que les milieux communautaires vers le « nouveau management public », une école de pensée en administration publique qui s'inspire du modèle de gestion propre au milieu des affaires⁸. Ce modèle de gestion oriente l'action des organismes vers l'atteinte de résultats mesurables et vise l'intégration de « meilleures pratiques » en matière de gouvernance pour arriver à ces résultats de la manière la plus efficiente qui soit, notamment par des programmes ciblés et stratégiques. Bref, la nouvelle gestion publique

exporte des méthodes et des solutions propres au milieu des affaires vers d'autres milieux, en présupposant qu'elles pourront les rendre plus performants au plan de la gestion, et conséquemment dans la poursuite de leurs activités.

Il est devenu essentiel de saisir la portée de cette nouvelle dynamique pour comprendre les récentes réformes de l'État. Dans les prochaines pages, nous verrons comment se déploient au Québec certaines réformes axées sur la gouvernance entrepreneuriale et le nouveau management public.

1.3 La gouvernance au Québec

L'adoption de la *Loi sur l'administration publique* en 2000 instaure au sein de l'État québécois plusieurs pratiques liées à la nouvelle gestion publique. Toutefois, c'est la réingénierie de l'État, amorcée en 2003, qui assure véritablement l'emprise de ce nouveau paradigme dans la gouvernance de l'État⁹. 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 favorise le recours aux partenariats public-privé (PPP) pour la dispensation de services publics. Cette dernière initiative passe par l'introduction et la multiplication d'ententes de services avec les organismes communautaires qui se voient alors définis comme « partenaires dans la prestation de services ».

En santé, cette modernisation prend son impulsion avec la réforme de Philippe Couillard en 2003 (Loi 33) et se poursuit sous le mandat d'Yves Bolduc à la Santé. La création d'« agences » de la santé et des services sociaux figure au nombre des modifications du réseau introduisant une nouvelle dynamique inspirée du privé. Au niveau des conseils d'administration, l'abolition de postes confiés à des représentante-s d'usager-e-s et l'ajout d'administrateurs externes, parfois issus du monde des affaires, contribuent également à l'introduction d'une gouvernance entrepreneuriale au sein du réseau.

Autre exemple de cette évolution dans le réseau de la santé : la mise en place progressive dans les établissements du financement à l'activité. Ce nouveau procédé d'allocation de ressources s'inscrit également dans une optique de « gestion par résultats » visant à mieux contrôler le réseau selon les directives du Ministère, à mieux évaluer la prestation de soins par le biais d'indicateurs quantitatifs et à susciter la concurrence entre les composantes du réseau.

Dans le système d'éducation québécois, on observe la même importation de mécanismes propres à la sphère privée. Les universités figurent au cœur de la constitution d'un marché mondial de l'éducation supérieure. Cette progression, ainsi que la compétition internationale qui en découle, se manifeste au Québec, par exemple, par des campagnes de marketing et de développement de campus qui visent à capter des parts de marchés, soit les étudiante-s, devenus client-e-s, et dont le nombre déterminera les revenus de

chaque établissement¹⁰. Comme dans le réseau de la santé, les réformes de gouvernance requièrent la modification des conseils d'administration afin d'y inclure des «représentant-e-s externes», souvent issus du monde des affaires, présentés comme plus «impartiaux» que les représentant-e-s de la communauté universitaire (étudiant-e-s, professeur-e-s, personnel de soutien).

En outre, des mécanismes comme ceux de l'assurance-qualité sont implantés sans guère d'opposition, alors même qu'ils affectent la mission fondamentale des organismes publics que sont les universités. Ce mécanisme exige des établissements d'enseignement supérieur qui s'y soumettent d'uniformiser les programmes d'études, de créer des partenariats avec le secteur privé et même d'asservir le niveau des frais de scolarité à la loi de l'offre et la demande.

Tant en santé qu'en éducation, les contrôles rendus nécessaires par la gouvernance entrepreneuriale requièrent des ressources humaines. Ainsi, on augmente les démarches administratives et donc les ressources qui y sont consacrées alors que des manques de travailleurs et de travailleuses se font sentir dans les salles de cours ou en première ligne dans le réseau de la santé. En appliquant des solutions issues du monde des affaires au nom de leur supposée efficacité, les ressources humaines se transforment mais ne diminuent pas la taille de l'État.

La récente création de l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS), qui vise à promouvoir les «meilleures pratiques» dans le domaine de la santé et des services sociaux, s'inscrit dans cette idéologie d'une nouvelle gestion publique. Cette idéologie semble affecter les rapports entre l'État et les organismes communautaires en favorisant la mutation des critères de reconnaissance et de financement. Malgré qu'ils ne soient pas des établissements relevant du secteur public, les organismes communautaires du secteur de la santé et des services sociaux ont exprimé des craintes quant à la possibilité que cet Institut procède à l'évaluation et à la standardisation de leurs pratiques puisqu'ils collaborent aux réseaux locaux de services¹¹.

Nous verrons dans le prochain chapitre que la nouvelle gouvernance entrepreneuriale modifie les rapports entre l'État et les milieux communautaires.

Chapitre 2

La gouvernance des organismes communautaires

2.1 L'évolution paradoxale des années 1980-1990

À la fin des années 1980, les organismes communautaires sont considérés comme des partenaires de l'État et même des modèles à suivre dans les initiatives de démocratisation et de décentralisation du système de santé québécois. Par exemple, le rapport Rochon (1988) et les orientations Lavoie-Roux (1989) reconnaissent les initiatives de participation démocratique du secteur communautaire¹². À cette époque, les subventions qu'obtiennent ces organismes relèvent habituellement du financement à la mission, ce qui constitue en soi une reconnaissance des particularités du milieu.

Les années 1990 font figure de période de transition. Les milieux communautaires connaissent alors une ère de professionnalisation. La reconnaissance que leur accorde alors l'État s'accompagne de plus en plus, en contrepartie, d'une prise en charge de fonctions dont l'État souhaite se départir. Même si elle met de l'avant la régionalisation (et, selon certains, légitime le communautaire¹³), la réforme du ministre de la Santé Marc-Yvan Côté au début des années 90 mise désormais sur un principe de complémentarité plutôt que de concertation. L'idée de démocratisation existe toujours, mais elle vise surtout à mobiliser le « consommateur-payeur¹⁴ », avec une conception de l'implication citoyenne calquée sur les rapports de marché. Le secteur communautaire est aussi assimilé à un nouveau marché d'emploi relevant de l'économie sociale, qui connaît à cette époque une forte impulsion¹⁵.

Cette décennie s'apparente davantage à une transition qu'à une rupture. Deux facettes contradictoires des milieux communautaires, celle axée sur la participation citoyenne et celle qui met plutôt l'accent sur une offre de services complémentaires à l'État, sont alors en situation de coexistence.

2.2 Le tournant des années 2000

En 2001, l'adoption d'une politique de reconnaissance de l'action communautaire répond à une revendication du milieu communautaire autonome soucieux de consolider un statut particulier pour ce secteur. Cette politique affirme l'importance de la prépondérance d'un financement à la mission, même si elle formalise du même coup les autres types de financement, en l'occurrence, le financement ponctuel et les ententes de services. D'ailleurs, comme le montre le Graphique 1, le financement à la mission demeure la principale forme de subvention pour les organismes communautaires.

GRAPHIQUE 1 Proportion de l'allocation des subventions selon le mode de financement (financement de sources publiques et privées)



Nombre de répondants : 336

Source : Enquête et calculs de l'IRIS

La politique de 2001 a permis le progrès simultané de deux conceptions opposées du rôle des organismes communautaires. D'une part, la reconnaissance de leur spécificité qui, même si elle n'était pas toujours accompagnée de crédits budgétaires, s'est avérée un outil de négociation pour les défenseurs de l'autonomie du secteur. En revanche, la formalisation de types de financement relevant davantage de la prestation de services et de la contractualisation a marqué l'avancée d'une représentation du secteur communautaire inspirée par la dynamique de marché. Cette conception axée sur la prestation de services là où existe un marché se reflète dans la perception que de nombreux organismes ont d'eux-mêmes (voir Tableau 4). On peut y lire que cette perception dépasse largement la conception que pourraient avoir les institutions étatiques des rôles des organismes communautaires. De plus, une polarisation importante existe entre deux conceptions du rôle social des organismes communautaires, soit celle qui correspondrait à *offrir des services efficaces pour un marché* (50 %) et celle qui se fonde sur un engagement *dans les luttes sociales aux côtés de la société civile* (38 %). La conception des organismes communautaires à titre de *partenaire dans l'application et l'élaboration de politiques publiques* (12,5 %) est plus marginale.

La politique de reconnaissance de l'action communautaire fait figure d'exception dans les rapports entre les milieux communautaires et l'État depuis le tournant des années 2000. Les tentatives de démocratisation des années

1980 laissent définitivement place à une recherche de rigueur et de procédures de contrôle ainsi que d'optimisation et d'évaluation des services¹⁶. De surcroît, la loi 24 adoptée en 2001 a réduit le nombre de sièges attribués aux organismes communautaires aux conseils d'administration des Régies régionales. Le nombre total de sièges a été réduit de moitié et ceux-ci ne sont plus attribués par élection mais par un mécanisme de nomination relevant du ministère de la Santé et des Services sociaux¹⁷.

TABEAU 4 Le rôle social des organismes communautaires

	Nombre relatif de répondants (%)
Agir à titre de partenaire dans l'application et l'élaboration des politiques publiques	12,5 %
Offrir des services efficaces là où existe un marché	49,4 %
S'engager dans les luttes sociales aux côtés de la société civile	38,2 %

Nombre de répondants : 249

Les réformes du système de santé et de services sociaux du ministre de la Santé Philippe Couillard vont considérablement accélérer la mise en œuvre d'une vision utilitariste des organismes communautaires, vision qui rompt cette fois avec toute reconnaissance de leur spécificité. L'adoption en 2003 de la loi qui crée les Centres de santé et de services sociaux (CSSS) octroie aux organismes communautaires un rôle de fournisseurs de services de première ligne. Certains assimilent ce changement à un virage vers la sous-traitance :

[Ce] type d'ententes contrevient aux principes de base des rapports qui se sont développés historiquement entre le MSSS [Ministère de la Santé et des Services Sociaux] et les milieux communautaires à travers le PSOC [Programme de soutien aux organismes communautaires]. 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 services¹⁸.

En 2011, la *Loi visant à améliorer la gestion du réseau de la santé et des services sociaux* poursuit la tendance à l'introduction d'une dynamique axée sur la performance qui reprend les méthodes développées dans le secteur privé. De façon tout à fait compatible avec les méthodes associées à la gouvernance, cette loi réduit la participation citoyenne dans le réseau et confie aux agences de santé et services sociaux un rôle d'évaluation de l'utilisation économique efficiente des ressources par les établissements de leur territoire. Les organisations communautaires craignent alors que leur autonomie soit affectée par ces mécanismes d'évaluation.

2.3 La remise en question du « modèle québécois » dans les milieux communautaires

Depuis le tournant des années 2000, la nature de la relation entre l'État et les organismes communautaires se modifie. Comme le montrait le Tableau 4, cette relation s'éloigne du principe de « co-construction », qui implique un partage de connaissances et de pratiques, et privilégie peu à peu d'autres types de relations, telles que la sous-traitance, la coexistence ou la complémentarité. Ces changements ont pour effet de placer le milieu communautaire dans des rapports contractuels ou hiérarchiques avec l'État, qui le considère davantage comme un fournisseur de services ou alors qui tend à lui dicter des directives. Dans un cas comme dans l'autre, ces approches constituent un revirement de la dynamique interne des organismes communautaires, qui n'étaient au départ redevables qu'à leurs membres et à la communauté où ils interviennent.

Les principales tendances à se dégager rendent compte d'une hiérarchisation grandissante, d'une intégration à l'appareil d'État et d'une relative stagnation du financement à la mission comparativement aux autres types de financement¹⁹. En conformité avec les nouvelles pratiques de gouvernance, les organismes communautaires signalent également devoir consacrer plus de temps à remplir des demandes de financement et à se soumettre à des procédures d'évaluation ou de reddition de comptes²⁰. Le Tableau 5 permet d'observer que la majorité des organismes (61,5 %) font état d'une augmentation substantielle des demandes de reddition de comptes en provenance des bailleurs de fonds, que ceux-ci soient publics ou privés.

Certains notent une contradiction potentiellement intenable entre la mise en place de normes administratives standardisées, d'une part, et les pratiques de l'action communautaire autonome qui – c'est le propre des mouvements sociaux – sont « mouvantes, évolutives, non standard²¹ ». En d'autres termes, une divergence fondamentale apparaît au moment d'institutionnaliser des « pratiques de protestation²² ».

TABEAU 5 Les organismes communautaires et la reddition de comptes

	Nombre relatif de répondants (%)
Les bailleurs de fonds exigent plus de rapports, de données ou de statistiques comparativement à la situation qui prévalait auparavant.	61,5 %
Les bailleurs de fonds n'exigent pas plus de rapports, de données ou de statistiques comparativement à la situation qui prévalait auparavant.	38,5 %

Nombre de répondants : 257

À titre d'exemple, le cadre de référence de la politique gouvernementale qui guide les relations entre l'État et les organismes communautaires comprend six principes directeurs qui devraient permettre le maintien d'un statut particulier :

1. transparence et respect mutuel;
2. relations diversifiées;
3. participation aux grands débats publics;
4. instances et lieux de consultation;
5. mélange de partenariat et collaboration;
6. promotion de l'action communautaire²³.

Toutefois, les tendances à la subordination grandissante du secteur communautaire à l'État risquent de rendre caducs ces principes directeurs.

Les contradictions ayant caractérisé l'adoption de lois et de politiques reflétant simultanément des mandats divergents des organisations communautaires, notamment dans leurs rapports avec l'État, débouchent aujourd'hui sur un modèle particulier au Québec, que certains auteurs qualifient d'«hybride paradoxal²⁴», combinant des éléments issus à la fois du néolibéralisme, du communautarisme et de la social-démocratie.

2.4 Un cas d'espèce : le rapport du Vérificateur général du Québec

En 2009, le Vérificateur général du Québec a déposé un rapport dans lequel il scrute le financement reçu par les organismes communautaires du MSSS et de ses agences dans chacune des régions administratives. Ce rapport met toutefois de l'avant une conception qui ne privilégie ni l'autonomie ni les particularités des milieux communautaires.

De plus, certaines recommandations du Vérificateur relatives à la reddition de comptes portent atteinte à l'autonomie des organismes communautaires et ne tiennent pas compte du cadre de référence sur la reddition de comptes négocié entre l'État et le secteur communautaire et entré en vigueur en 2010²⁵. Par exemple, la recommandation formulée au paragraphe 3.89 de son rapport incite à l'exercice d'une reddition de comptes accrue et à une augmentation des contrôles étatiques sur les activités des organismes communautaires. Une autre remarque du Vérificateur accorde à l'autonomie des organismes communautaires un caractère problématique parce qu'elle limite la capacité de contrôle des agences qui, sans ligne directrice du MSSS, affirment se sentir «vulnérables²⁶».

Le Vérificateur reprend par ailleurs du MSSS la notion de «producteur de services²⁷» pour déterminer le rôle des organismes communautaires vis-à-vis des instances locales du réseau et celle de «clientèle visée²⁸» pour désigner les populations concernées en vertu d'ententes de services.

Le Vérificateur général blâme le mécanisme de financement à la mission, propre au PSOC, de ne pas avoir forcé les organismes à diversifier leur financement²⁹. Quant aux ententes de services, il déplore que trop peu comportent des

«attentes précises» et que celles-ci ne soient pas «assorties de cibles et d'indicateurs pour évaluer l'atteinte des résultats³⁰». Il observe aussi que dans certains cas étudiés, «aucun contrat en bonne et due forme n'a été signé³¹».

À plusieurs reprises, le rapport fait l'éloge du processus d'attribution de fonds utilisé par Centraide. Il salue notamment le fait que «l'analyse des demandes est d'ailleurs soutenue par un guide et des grilles basées sur les critères d'évaluation et des indicateurs³²».

Le Vérificateur rappelle que des politiques officielles, dont la politique et le cadre de référence, prescrivent l'évaluation des pratiques et il insiste sur l'utilité de mener ces évaluations :

Pourtant l'évaluation est utile aux organismes : elle met l'accent sur ce qui fonctionne réellement et sur ce qui ne va pas. Elle leur permet aussi de trouver des moyens d'atteindre les objectifs fixés à moindre coût, tout en ayant la préoccupation constante du service à la clientèle, et de parvenir aux résultats attendus³³.

En somme, le Vérificateur général déploie une analyse qui appelle à l'utilisation d'une gestion comptable plus détaillée et d'un contrôle plus serré sur l'allocation des ressources, que celui-ci juge trop hasardeuse. Cependant, l'autonomie politique dont se réclament les groupes communautaires et qui justifie leur raison d'être se retrouve dans l'angle mort d'un vérificateur parlementaire qui évalue essentiellement des questions budgétaires. En ce sens, son rapport constitue un exemple de la dynamique de quadrillage quantitatif de la société qui, sous les atours d'une simple mise à niveau fonctionnelle, tend à entraver toute capacité d'action politique autonome.

Évidemment, personne ne s'opposera à la gestion «économique et efficiente³⁴» des deniers publics accordés aux milieux communautaires, pas plus que quiconque ne se prononcera contre la «qualité» du réseau universitaire ou encore la «performance» dans le réseau de la santé (voir la section 1.3.). Toutefois, deux problèmes se posent dans le cas précis de la «saine gouvernance» exigée des milieux communautaires. D'une part, elle repose sur des critères imposés «par le haut» alors que les milieux communautaires ont comme principe fondateur d'être redevables d'abord et avant tout à des communautés (approche «bottom-up» ou «ascendante»); d'autre part, les postulats néolibéraux qui sous-tendent l'idéologie montante de la gouvernance s'opposent à la mission des organismes communautaires. La gouvernance impose un cadre qui non seulement ne correspond pas à leurs valeurs, mais qui vient se poser là où le maintien d'un cadre apparaîtra en soi incompatible ou contre-indiqué.

2.5 L'émergence des nouvelles fondations privées

En 2007, le gouvernement du Québec et la Fondation Lucie et André Chagnon (FLAC), constituée par les profits de la vente de Vidéotron, mettent sur pied 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 et l'autre le développement des jeunes enfants. Dans un contexte où l'on allègue une « crise » des finances publiques, ces initiatives s'inscrivent dans la volonté de l'État de recourir au financement privé ou philanthropique pour financer l'action communautaire autonome. Ces fonds soulèvent des questionnements quant aux pratiques de concertation entre les milieux communautaires et un acteur telle qu'une fondation privée. Cela se produit en outre 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.

Certains n'hésitent pas à parler d'un « changement de paradigme tant scientifique que politique³⁵ ». On assiste effectivement à la mise en place d'un nouveau modèle de charité : la « nouvelle philanthropie » aussi appelée *venture philanthropy* ou 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. Toutefois, à leur différence, elles ont une mission très large qui leur permet de modifier leurs orientations et de s'investir dans différents champs d'action, priorisant les œuvres « efficaces »³⁶.

La nouvelle philanthropie accorde un rôle central à une récente forme de technocratie puisqu'elle met de l'avant une conception des problèmes sociaux comme relevant d'un problème technique dont la solution réside dans un usage judicieux des mécanismes de marchés, des statistiques permettant l'évaluation des résultats. Elle prétend même faire appel aux neurosciences pour identifier des sources psychologiques aux problèmes sociaux, comme la pauvreté. La nouvelle philanthropie repose ainsi sur des variables explicatives extrêmement individualisées. Ultimement, ces avancées « techniques » doivent garantir la stabilité du système économique :

La bonne santé et la performance économique des générations futures sont essentielles au maintien de l'ordre actuel. Celles-ci devront non seulement être en santé, mais aussi davantage formées pour assurer la compétitivité des entreprises dans un monde globalisé, de manière à pourvoir ainsi financièrement à la couverture des frais engendrés par une génération vieillissante toujours plus nombreuse. Nous sommes donc entrés dans une ère de *prévention* qui vise à réduire les risques de vivre des situations entraînant des coûts pour le système public et qui valorise un investissement dans le capital humain³⁷.

En fait, ces fondations, largement privées^a, ont le pouvoir de décider comment le financement octroyé peut être

a 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.

dépensé. À cet égard, elles financent principalement de petits organismes sans but lucratif auxquels il leur est plus facile d'imposer leurs conditions³⁸. La nouvelle philanthropie que véhiculent ces fondations se distingue aussi de la philanthropie traditionnelle car elle ne considère pas son financement comme un don charitable. Elle est présentée comme un investissement social qui permettra de répondre à des besoins sociaux que l'État (et les organismes communautaires) ne parvient pas à endiguer³⁹.

TABEAU 6 Comparaison des caractéristiques des fondations traditionnelles et des « nouvelles fondations »

Fondations traditionnelles MÉCÈNES	Nouvelles fondations INVESTISSEURS SOCIAUX
Font des dons.	Font des investissements.
Soutiennent la culture, la charité (les « œuvres »).	Ont des objectifs précis, ciblent des groupes spécifiques.
Interviennent peu une fois l'argent versé. Les dons sont désintéressés.	Exigent des résultats évalués et démontrés. Limite de temps.
Donnent aux institutions de leur collectivité : musées, églises, hôpitaux, etc.	Donnent en référence à des enjeux de société : pauvreté, obésité, décrochage scolaire, etc.

Source : *L'irruption des fondations privées dans le « communautaire » : une nouvelle gouvernance des services publics?*, présentation powerpoint, INRS, 19 avril 2012, p. 7.

L'« inefficacité » alléguée des politiques publiques et des interventions communautaires amène les adeptes de cette nouvelle philanthropie à appliquer des solutions issues du milieu des affaires pour résoudre les problèmes sociaux. En fait, ces philanthropes soutirent leurs capitaux à l'imposition, prétextant en faire un meilleur usage que l'État. Les nouvelles fondations limitent dans le temps le support offert : elles rompent avec « les politiques publiques [...] encadrées et conditionnées par leur mission d'universalité et leur caractère illimité dans le temps ». Qui plus est, « les fondations ne se définissent plus comme des mécènes, mais comme des »investisseurs sociaux« [...] on emprunte explicitement au langage du marché et du contrat⁴⁰ ».

Toutefois, il n'est pas possible d'appuyer leur prétention à l'efficacité par des données probantes⁴¹. Des chercheurs critiquent d'ailleurs sévèrement qu'une thèse scientifique aussi peu éprouvée ait autant de poids dans la détermination des politiques publiques :

De plus, elles doivent dépenser annuellement au moins 3,5 % de leur gain net pour des œuvres de bienfaisances. Aux États-Unis, c'est au minimum 5 % que ces fondations doivent octroyer annuellement. 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).

Elles n'ont qu'un argument d'autorité (celui de leur statut de scientifique) pour imposer leurs vues qui, n'en soyons pas surpris, épousent l'air du temps : moins d'État, plus de privé, plus de marché, moins de collectif, plus d'individuel, moins de structurel, plus de comportemental. C'est bien pourquoi les instances internationales se précipitent sur ces « théories » fonctionnelles pour poursuivre un modèle de développement qui n'est pas d'abord préoccupé par le mieux-être des communautés et des individus, mais par la création des conditions les plus favorables à la poursuite d'un modèle de société fondé sur les intérêts du capital financier. Ce qu'on qualifie de « nouvelle gouvernance »⁴².

Au Québec, les milieux communautaires font l'expérience de la nouvelle philanthropie au contact de la Fondation Lucie et André Chagnon (FLAC). Celle-ci 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 « PPP^a sociaux » prennent la forme de fonds constitués et gérés conjointement 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 la mise en œuvre de programmes élaborés par les tenants de la nouvelle philanthropie pose un défi en termes de logique d'action. En effet, ces bailleurs de fonds importent une logique d'action du milieu des affaires visant l'atteinte de résultats mesurables à l'aide de techniques et de pratiques éprouvées scientifiquement.

En ce sens, les tenants de la nouvelle philanthropie sont peu enclins à développer des approches innovantes ou comportant des risques, mais sont prompts à adopter celles élaborées par les experts⁴³. 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 asymétriques⁴⁴.

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 plutôt 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 sur le devenir humain, et de leur confrontation dans les lieux de conception des programmes et des pratiques⁴⁵. » Au Québec, dans le cadre de leur participation à des programmes issus de PPP sociaux, les organismes communautaires rencontrent des problèmes qui attestent de ces logiques d'action différentes.

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 qui ne correspondent pas nécessairement à la mission de ces organismes, et à réduire leurs activités politiques et de défense collective des droits⁴⁶. Cette crainte est exprimée vis-à-vis de la Fondation Chagnon : « Les stratégies de la FLAC font, selon plusieurs intervenants, courir le risque d'une uniformisation des orientations, des points de vue, des visions, des missions et des actions des organismes communautaires, ce qui contribue à modifier leur rôle envers les populations qu'ils servent⁴⁷. » Les témoignages recueillis par des chercheurs confirment l'expression de pareilles inquiétudes et critiques par les milieux communautaires⁴⁸.

Les données recueillies dans le cadre de cette étude sont d'ailleurs très révélatrices de la perception négative qu'inspire la Fondation Chagnon aux organismes communautaires (Tableau 7).

TABLEAU 7 Perception qu'ont les organismes communautaires des différents bailleurs de fonds (en nombre relatif)

Bailleurs de fonds	Très négatif à négatif	Positif à très positif	Ne s'applique pas/Refus de répondre
Programme de financement fédéral	47,9 %	28,7 %	23,4 %
Programme de financement provincial	24,0 %	73,0 %	3,0 %
Programme de financement municipal	41,4 %	30,1 %	28,5 %
Centraide	32,6 %	45,9 %	21,6 %
Fondation Chagnon	54,9 %	8,2 %	36,9 %
Fondations privées	29,1 %	28,7 %	42,3 %

266 répondants

a PPP fait référence aux « partenariats public-privé » ou encore à de nouveaux « partenariats public-philanthropie ». La logique est néanmoins la même : l'État s'associe ou sous-traite des responsabilités au secteur privé pour le financement et la prestation de services.

Chapitre 3

Le financement et les transformations

Ce chapitre porte sur les relations entre les organismes communautaires québécois et leurs différents bailleurs de fonds. Après un portrait des sources de financement des organismes, nous présenterons quelques analyses des résultats du sondage effectué auprès des organismes communautaires québécois, en questionnant les rapports entre les pratiques de la nouvelle gouvernance et le financement des organismes. Enfin, nous illustrerons une série d'effets de l'évolution récente du financement, tels qu'identifiés par des travailleurs et des travailleuses des milieux communautaires.

3.1 Portrait général du financement

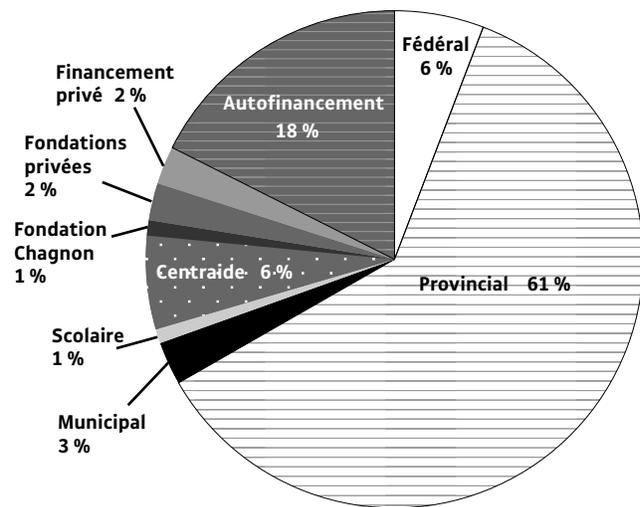
Avant de formuler des hypothèses concernant le lien entre les bailleurs de fonds et les organismes communautaires au Québec, il importe de dénombrer les principales sources de financement des organismes. Nous avons établi huit sources afférant au financement moyen des organismes (Graphique 2) : gouvernement (fédéral et provincial), administration municipale, commission scolaire ou école, Centraide^a, fondation privée, financement privé et autofinancement.

Le financement public inclut les subventions provenant des ministères et des agences de santé et services sociaux, mais exclut les sommes tirées des enveloppes discrétionnaires des élu·e·s. Ces enveloppes figurent plutôt avec le financement privé, tout comme les dons provenant d'individus, de clubs sociaux, de commanditaires ou de différentes caisses de bienfaisance des syndicats et des entreprises. En ce qui a trait à l'autofinancement, il englobe les activités de financement des organismes, les cotisations des membres et la tarification (ainsi que la tenue d'activités tarifées en lien avec la mission de l'organisme).

Le Graphique 2 présente le portrait général du financement du milieu communautaire. Le portrait n'illustre pas les revenus d'un organisme typique, mais plutôt l'allocation moyenne de fonds pour l'ensemble des organismes du Québec. La principale source de financement est l'apport provincial qui assure plus de 60 % des revenus des organismes communautaires. Il est toutefois à noter que l'autofinancement prend également une place importante à près de 18 %. Les ressources financières des organismes reposent ainsi en majeure partie (près de 80 %) sur des subventions en tous genres, soit 70,5 % de subventions publiques et 9,5 % d'argent venant de fonds privés.

^a Le financement de Centraide a été analysé séparément des autres bailleurs de fonds, puisque celui-ci demeure l'un des bailleurs privés les plus importants au Québec.

GRAPHIQUE 2 Moyenne provinciale du financement des organismes communautaires



Nombre de répondants : 336

Source : Enquête et calcul de l'IRIS.

Compte tenu de l'importance quantitative du financement extérieur aux organismes (donc excluant l'autofinancement), les conditions établies par les bailleurs de fonds constituent un levier suffisamment important pour transformer qualitativement les pratiques des groupes.

Comme il a été établi dans le chapitre précédent, l'évolution vers cette forme de gouvernance se manifeste dans la vision d'une majorité de subventionnaires, mais elle s'installe également de plus en plus dans la pratique des organismes communautaires au Québec. C'est pourquoi nous explorons dans ce chapitre le processus de mise en place de la nouvelle gouvernance au sein des organismes communautaires, en lien avec les politiques des bailleurs de fonds et la problématique du financement des organismes.

3.2 Analyse de l'influence des bailleurs de fonds

1. Le territoire couvert par l'organisme
2. La région administrative
3. Le nombre d'années d'existence de l'organisme
4. Le nombre d'employé·e·s
5. Le budget disponible de l'organisme
6. Le rôle perçu de l'action communautaire (partenaire, prestataire, société civile^b)
7. Organismes d'action communautaire ou non

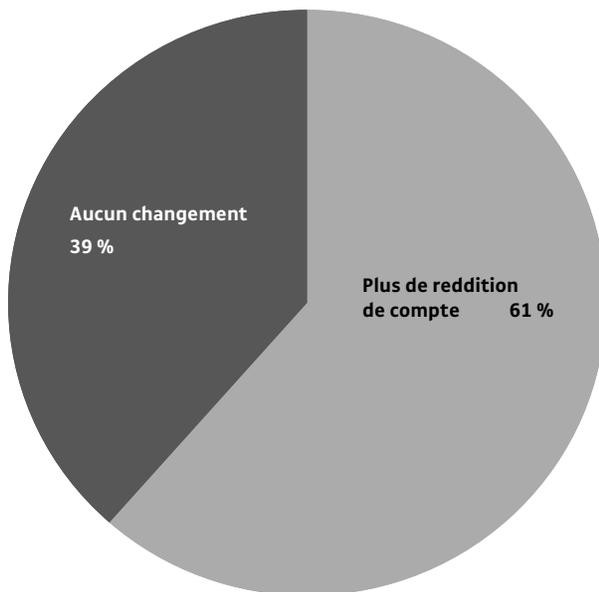
^b L'une des questions du sondage consistait à demander aux répondants de préciser quelle expression correspondait le mieux à leur vision de l'action communautaire parmi les trois choix suivant : (1) agir à titre de partenaire dans l'application et l'élaboration des politiques publiques, (2) offrir des services efficaces là où il existe un marché, (3) s'engager dans les luttes sociales aux côtés de la société civile. La conceptualisation de ces différentes visions peut être consultée dans la revue de la littérature qui accompagne cette étude.

Pour les trois sous-sections qui suivent, nous avons soumis à l'analyse ces distinctions typologiques. Ce processus d'analyse permet de vérifier si certains groupes communautaires sont plus enclins que d'autres à subir les différentes formes que prennent les pressions d'implantation de la nouvelle gouvernance.

3.2.1 L'évolution de la reddition de comptes

Une majorité d'organismes communautaires, soit plus de 60 % (Graphique 3), considère que les bailleurs de fond exigent une plus grande reddition de comptes que par le passé. Il est par contre à noter qu'aucune diminution de demandes de reddition de comptes n'a été mentionnée par les organismes communautaires ayant répondu au sondage. Le constat général est clair, il existe réellement une augmentation du niveau de reddition de comptes exigée par les bailleurs de fonds.

GRAPHIQUE 3 Répartition des OC en fonction de leur point de vue sur l'évolution de l'ampleur de la reddition de comptes exigée par les bailleurs de fonds (%)



Nombre de répondants : 326

Mais deux sous-questions demeurent : 1) Est-ce que tous les organismes communautaires sont affectés dans la même proportion par cette exigence ? 2) Est-ce que le constat établi par les organismes communautaires n'est que le reflet d'une augmentation du nombre de leurs bailleurs de fonds, qui leur donnerait l'impression que ceux-ci exigent plus de reddition de comptes que par le passé ? Afin de répondre à la première question, nous avons réparti les groupes communautaires selon différents critères, de manière à déterminer si cette reddition de comptes croissante affecte davantage certains groupes

que d'autres. Pour répondre à la seconde question, nous avons analysé le lien entre la multiplication du nombre de bailleurs de fonds et l'augmentation des redditions de comptes réclamées des organismes.

TABLEAU 8 Années d'existence des organismes communautaires et les hausses de reddition de comptes

Nombre d'années d'existence des organismes communautaires	n=	Hausse de la reddition de comptes	Aucune différence
10 ans et moins	19	36,8 %	63,2 %
11 à 25	138	63,8 %	36,2 %
26 et plus	97	63,9 %	36,1 %

Tous les organismes communautaires ne sont pas affectés de la même manière en ce qui concerne l'augmentation des demandes de reddition de comptes. Par contre, certains de nos sept paramètres caractéristiques ne font état d'aucune différence (régions administratives, action communautaire, le budget disponible des organismes, le rôle mis de l'avant par les organismes et le territoire couvert par l'organisme). Les différences se situent à d'autres niveaux.

Le nombre d'années d'existence de l'organisme a un impact sur la perception de l'évolution de la reddition de comptes (Tableau 8). Près des deux tiers (64 %) des organismes ayant plus de 10 ans et de ceux de plus de 26 ans affirment avoir observé une hausse du niveau de reddition de comptes, alors qu'ils sont un peu plus du tiers (36,8 %) à l'avoir fait chez les organismes vieux de moins de 10 ans. Il est normal de constater une proportion moins élevée pour les organismes ayant moins de 10 ans d'existence, puisque ceux-ci peuvent avoir été établis alors que la pratique accrue des demandes de reddition de comptes était déjà en place. Par contre, l'analyse de ce paramètre démontre la nouveauté de l'implantation de la pratique d'exigence de reddition de comptes par les bailleurs de fonds dans le monde communautaire.

Le Tableau 9 met en lien l'évolution de la reddition de comptes et le nombre d'employé·e·s. Ainsi, plus de 70 % des

TABLEAU 9 Nombre d'employé·e·s dans les organismes communautaires et les hausses de reddition de comptes

Nombre d'employé·e·s	n=	Hausse de la reddition de comptes	Aucune différence
aucun	14	57,1 %	42,9 %
1 à 4	126	73,8 %	26,2 %
5 à 10	59	72,9 %	27,1 %
11 et +	27	51,9 %	48,1 %

organismes employant de 1 à 10 travailleurs et travailleuses affirment constater une hausse du niveau de reddition de comptes, alors que ce n'est le cas que dans moins de 60 % des organismes sans personnel salarié. Dans le cas des organismes communautaires comptant plus de 10 personnes salariées, la moitié (51,9 %) perçoit une augmentation de la reddition de comptes. Le risque anticipé pour tous ces organismes est qu'une délégation accrue de ressources à des tâches administratives s'effectue au

détriment de l'intervention communautaire. La logique veut que l'impact négatif d'une perte de ressources dans l'intervention risque d'être plus important sur les organismes possédant moins de ressources humaines.

Il est pertinent de se demander également si le nombre de bailleurs de fonds peut avoir un effet sur l'ampleur de la reddition de comptes, c.-à-d. si les organismes communautaires n'identifient pas à tort comme une hausse du niveau de demandes de reddition de comptes une augmentation due à une simple hausse du nombre de leurs bailleurs de fonds. Il serait donc normal pour un organisme de signaler plus de reddition de comptes s'il fait affaire avec plus de bailleurs de fonds que par le passé. C'est ce que l'on note au Tableau 10 lorsque près de 60 % des organismes qui ont vu leur nombre de bailleurs de fonds augmenter disent qu'ils ont plus de reddition de comptes à effectuer. Suivant cette logique, une diminution ou une stabilité du nombre de bailleurs de fonds pour un organisme devrait se traduire par une stabilité relative des demandes de reddition de comptes. C'est l'inverse qui est observé. Les demandes de reddition de comptes connaissent également une hausse importante chez les organismes qui ont moins de bailleurs

TABLEAU 10 Hausse de la reddition de comptes et augmentation du nombre de bailleurs de fonds

	n=	Hausse de la reddition de comptes	Aucune différence	Ne s'applique pas/refus de répondre
Plus de bailleurs	94	59,6 %	39,4 %	1,1 %
Moins de bailleurs	31	66,7 %	23,5 %	9,8 %
Inchangé	117	54,7 %	42,7 %	2,6 %

TABLEAU 11 Influence des bailleurs de fonds par le biais des tables de concertation

	n=	Aucune influence	Un peu d'influence	Beaucoup d'influence	Ne s'applique pas/refus de répondre
Influence au quotidien	252	20,2 %	55,2 %	23,8 %	0,8 %
Influence sur le plan d'action et le type d'intervention	264	23,9 %	35,6 %	33,7 %	6,8 %

TABLEAU 12 Rôle perçu du milieu communautaire et l'influence des bailleurs de fonds par le biais des tables de concertation

	n=	Aucune influence	Un peu d'influence	Beaucoup d'influence	Ne s'applique pas/refus de répondre
Agir à titre de partenaire dans l'application et l'élaboration des politiques publiques	30	20,0 %	43,3 %	36,7 %	0,0 %
Offrir des services efficaces là où il existe un marché	115	19,1 %	54,8 %	24,4 %	1,8 %
S'engager dans les luttes sociales aux côtés de la société civile	92	19,6 %	60,9 %	19,6 %	0,0 %

TABLEAU 13 Affiliation des organismes communautaires au Québec et l'influence des bailleurs de fonds par le biais des tables de concertation

	n=	Pas d'influence	Un peu d'influence	Beaucoup d'influence	Ne s'applique pas/refus de répondre
Organismes d'action communautaire (AC)	50	22,0 %	44,0 %	32,0 %	2,0 %
Organismes d'action communautaire autonome (ACA)	193	19,7 %	57,5 %	22,3 %	0,5 %

de fonds et chez ceux qui en ont conservé le même nombre. Il faut donc rejeter l'hypothèse voulant que l'augmentation des demandes de reddition de comptes soit principalement attribuable à l'augmentation du nombre de bailleurs de fonds. L'explication la plus plausible des observations obtenues du Tableau 10 serait que les bailleurs de fonds exigent en général plus de reddition de comptes ou encore que ceux qui n'en exigeaient pas dans le passé imposent cette pratique, imposant ainsi plus de contraintes administratives aux organismes communautaires.

3.2.2 L'influence des bailleurs de fonds sur les tables de concertation

Après la reddition de comptes, il faut considérer l'impact de la présence des bailleurs de fonds sur certaines tables de concertation. Est-ce que les bailleurs de fonds utilisent les tables de concertation pour exercer une influence sur les activités des organismes? Le Tableau 11 montre que c'est bel et bien le cas pour une majorité d'entre eux. Dans le cas des activités quotidiennes, plus des trois quarts des organismes signalent que les bailleurs de fonds exercent une influence par le biais des tables de concertation. Lorsqu'il est question des plans d'action et des types d'intervention, cette influence est également majoritaire, à près de 70 %.

Comme pour la sous-section précédente, l'analyse a également été établie sur les bases d'une subdivision typologique. Aucune différence n'a été observée en ce qui concerne la région administrative, le budget, le nombre d'employé·e·s et le territoire couvert par l'organisme. C'est au niveau du positionnement politique des organismes que les différences sont observées, pour les autres caractéristiques, les proportions observées sont les mêmes que celles observées au Tableau 12.

Bien que les tables de concertation au sein desquelles siègent des bailleurs de fonds ne subissent pas des pressions directes aussi influentes que les exigences de reddition de compte adressées aux organismes individuels, il n'en demeure pas moins que leur influence est notable pour certains groupes communautaires. Alors que l'influence au quotidien sur l'ensemble des organismes communautaires s'élève à 24 % (Tableau 11), le pourcentage passe à 36,7 % pour l'influence sur les organismes disant agir à titre de partenaire dans l'application et l'élaboration des politiques publiques (Tableau 12) et à 32 % pour les organismes d'action communautaire (Tableau 13). Cette différence de proportion entre les différentes perceptions sur le rôle du milieu communautaire est assez importante pour établir une hypothèse provisoire d'une certaine résistance à l'influence des bailleurs de fonds chez des groupes communautaires particuliers. Donc, plutôt que de retenir que certains groupes seraient plus enclins à l'influence des bailleurs de fonds, l'hypothèse d'une résistance en vue de préserver une autonomie organisationnelle semble plus appropriée pour

comprendre les différences observées. Cette hypothèse sera explorée dans la prochaine sous-section.

3.2.3 Les pressions indirectes

Limiter l'analyse à la pression directe des bailleurs de fonds ne permet pas de repérer l'ensemble des dynamiques observées aujourd'hui dans les milieux communautaires en ce qui a trait à l'introduction ou non d'un nouveau mode de gouvernance dans ces milieux. Il faut également porter une attention aux changements que sont susceptibles de s'imposer les organismes communautaires sans que ces changements aient été prescrits. Cette sous-section aborde les « pressions indirectes ».

Pour dresser un portrait le plus précis possible de ces pressions indirectes dans la dynamique de mise en place de la nouvelle gouvernance, nous avons tenté de voir si des modifications avaient été effectuées par les organismes interrogés dans le but avoué d'obtenir une subvention. Dans tous les tableaux de cette sous-section, nous présentons les résultats en opposant « modification » et « aucune modification » pour l'ensemble des demandes de financement déposées et ce, que les demandes aient été retenues ou non. Dans ce sondage, les modifications assumées par les organismes communautaires pouvaient se décliner de cinq manières :

1. Vous vous êtes abstenus de prendre position publiquement sur un thème en dépit de votre volonté de le faire.
2. Vous avez modifié vos activités
3. Vous avez modifié votre approche envers des personnes rencontrées (ex. : rôle perçu par le groupe, style d'intervention, etc.)
4. Vous avez modifié votre mission ou vos objectifs
5. Vous avez modifié le fonctionnement ou la composition de vos instances

Bien que ces modifications englobent un éventail très large d'éléments, elles participent toutes d'une manière ou d'un autre à l'implantation de pratiques qui seraient conformes à la vision des bailleurs de fonds en ce qui concerne la nature de l'intervention communautaire. Comme il a été démontré plus haut, cette vision n'est pas nécessairement compatible avec les nécessités du milieu d'intervention communautaire.

Au-delà de l'analyse effectuée selon les paramètres caractéristiques de typologie établis, cette sous-section présente les résultats du sondage sous deux formes. La première présente le lien direct entre une demande de subvention et une modification. C'est-à-dire que l'on envisage, pour chaque demande de subvention, si une modification a été effectuée ou non. Cela permet de mesurer le poids d'influence sur les demandes et le nombre de modifications effectuées sur l'ensemble du monde communautaire. La deuxième forme présente les résultats en fonction des organismes ayant modifié leur approche. À la différence de la première forme, celle-ci permet de mesurer le nombre d'organismes ayant effectué une modification dans le

but d'obtenir une subvention, et ce, sans égard au nombre de modifications mises en place par l'organisme.

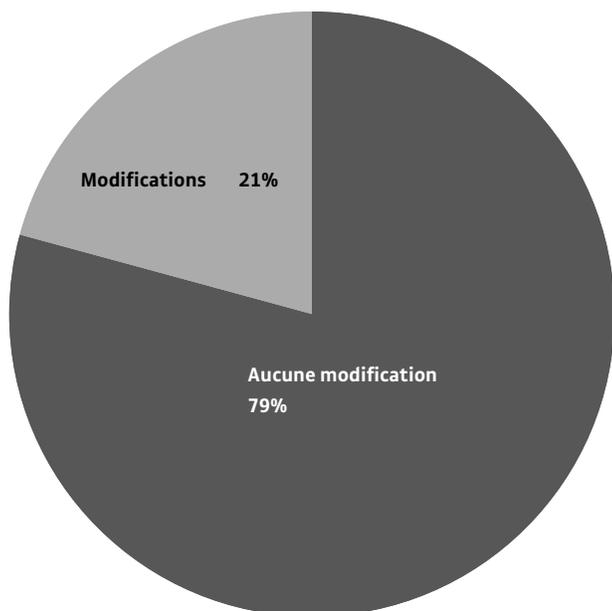
Trois sous-questions façonnent l'analyse de cette sous-question : (1) Est-ce que certaines *sources* de financement (fédéral, provincial, Centraide ou les fondations privées) engendrent plus de pressions indirectes que d'autres sur les organismes communautaires ? (2) Est-ce que certains *modes* de financement engendrent plus de pressions indirectes que d'autres sur les organismes communautaires ? Certains organismes communautaires sont-ils moins enclins à faire des modifications dans le but d'obtenir un financement ?

En considérant l'ensemble des demandes de financement effectuées par les organismes ayant répondu au sondage (Graphique 4), on constate qu'environ le cinquième (20,8 %) des demandes de subvention a entraîné des modifications au sein de l'organisme demandeur. Cette statistique prend en compte toutes les demandes déposées aux niveaux fédéral et provincial, ainsi qu'à Centraide et aux fondations privées. Les demandes de financement ont par ailleurs poussé environ 18 % des organismes (Graphique 5) à effectuer un ou plusieurs changements. L'analyse des ces deux graphiques dresse donc un portrait général des modifications observés dans le monde communautaire au Québec. Elle souligne surtout une double problématique. À savoir que ces modifications ont une proportion importante (en considérant que les modifications effectuées ont le potentiel de véritablement transformer la nature des organismes), et également que plus de 20 % des demandes de subvention ont impliqué une telle modification. Cela nous amène à

observer à la fois qui sont ces organismes qui ressentent l'obligation d'effectuer des modifications pour obtenir du financement et d'où proviennent les subventions qui engendrent cette nécessité.

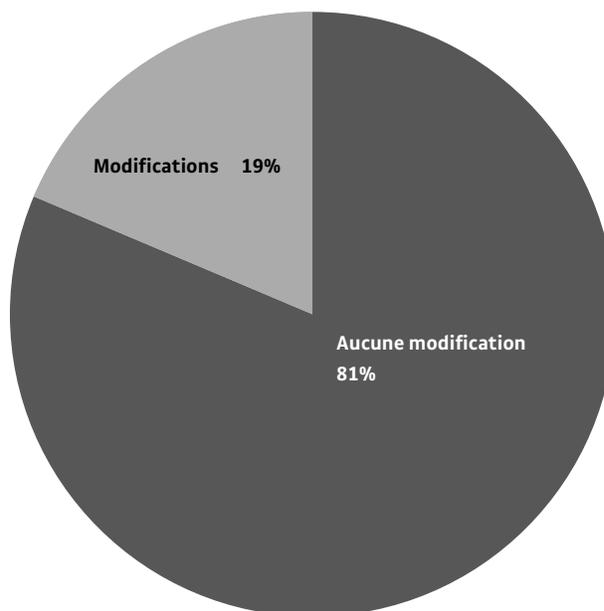
Néanmoins, le portrait général de la situation ne permet pas de vérifier si certaines demandes de financement occasionnent plus de pressions que d'autres. Le Tableau 14 témoigne des pressions indirectes relatives à des demandes adressées aux différents bailleurs de fonds. Dans le cas des instances publiques, la proportion des demandes qui ont engendré des modifications est plus importante au fédéral (21 %) qu'au palier provincial (13 %). Comme dans la démonstration précédente, la vision de l'organisme à propos de l'AC ou de l'ACA n'affecte pas les résultats au chapitre de la source de financement (publique ou en provenance de Centraide). Par contre, on remarque une certaine résistance des organismes d'ACA face aux pressions indirectes pouvant provenir des fondations privées. Alors que les organismes d'AC semblent plus réfractaires, dans une proportion similaire nonobstant la source, les demandes adressées aux fondations privées par les organismes d'ACA engendrent des modifications dans moins de 10 % des cas, soit plus de la moitié moins souvent que pour les autres instances. Cette différence d'attitude peut être analysée comme une résistance d'un groupe face à un autre. Comme on peut le constater lorsque l'ensemble des tableaux de cette étude est mis à contribution, cela n'indique pas non plus que les fondations privées engendrent moins de pressions directes.

GRAPHIQUE 4 Proportion de demandes de subventions ayant engendré une modification au sein de l'organisme



671 demandes de subvention

GRAPHIQUE 5 Proportion des organismes communautaires ayant effectué au moins une modification dans le but d'obtenir une subvention



322 répondants

Les demandes présentées aux fondations privées et à Centraide laissent entrevoir une différence semblable à celle observée entre les demandes adressées au fédéral et au provincial. Dans le cas de Centraide, près de 25 % présentent une modification, tandis que cette proportion est d'environ 15 % pour les fondations privées.

Le débat sur les modes de financement qui a actuellement cours dans le milieu communautaire rend éminemment pertinente une analyse croisée des modifications apportées selon le type de soutien financier demandé. Le Tableau 15 permet de constater une légère différence à la baisse à l'égard des demandes de financement de la mission : 21,5 % des demandes

TABLEAU 14 Proportion d'organismes ayant effectué au moins un modification selon le type d'organisme et l'origine de la subvention

	AC		ACA		Total	
	n=	%	n=	%	n=	%
Fédéral	25	24,0	91	25,3	137	25,2
Provincial	57	22,8	214	25,2	296	24,8
Centraide	20	20,0	112	25,0	134	24,6
Fondations	22	27,3	71	8,5	126	14,9

TABLEAU 15 Proportion d'organismes ayant effectué au moins un modification, par mode de financement et selon l'origine de la subvention

	n=	Mission	Autres modes	Différence
Total	310	21,4 %	25,1 %	-3,7 %
Provincial	271	22,4 %	29,6 %	-7,2 %
Centraide	120	22,6 %	22,2 %	0,4 %
Fondations	68	13,8 %	15,4 %	-1,6 %

TABLEAU 16 Modifications effectuées par les organismes communautaires en fonction du nombre d'années d'existence

	Organismes apportant des modifications		Demandes de subvention modifiées	
	n=	%	n=	%
10 ans et moins	19	57,7 %	61	31,2 %
11 à 25 ans	74	26,3 %	311	23,8 %
26 ans et plus	47	19,3 %	244	19,3 %

TABLEAU 17 Modifications effectuées par les organismes communautaires en fonction du budget

Budget	Organismes apportant des modifications		Demandes de subvention modifiées	
	n=	%	n=	%
Moins de 50 000 \$	25	25,8 %	31	16,0 %
50 à 99 999 \$	52	39,6 %	96	32,7 %
100 à 149 999 \$	45	22,4 %	85	24,4 %
150 à 199 999 \$	49	23,8 %	80	24,5 %
200 à 299 999 \$	63	26,4 %	140	28,6 %
300 à 499 999 \$	50	12,2 %	98	20,0 %
500 000 \$ et plus	50	15,8 %	95	22,0 %

TABLEAU 18 Modifications effectuées par les organismes communautaires en fonction du nombre d'employé·e·s

Nombre d'employé·e·s	Organismes apportant des modifications		Demandes de subvention modifiées	
	n=	%	n=	%
Aucun	18	27,8 %	28	26,6 %
1 à 4	200	26,0 %	356	27,8 %
5 à 10	81	21,0 %	203	12,8 %
11 et plus	38	26,3 %	87	14,9 %

TABLEAU 19 Modifications effectuées par les organismes communautaires en fonction de la « philosophie » de l'organisme

	Organismes apportant des modifications		Subventions modifiées	
	n=	%	n=	%
Agir à titre de partenaire dans l'application et l'élaboration des politiques publiques	31	35,5 %	71	25,4 %
Offrir des services efficaces là où existe un marché	123	30,9 %	266	25,9 %
S'engager dans les luttes sociales aux côtés de la société civile	95	24,3 %	206	19,4 %

de financement pour la mission se sont matérialisées avec une ou des altérations tandis que la proportion est de 25 % pour les autres modes.

Bien qu'il n'y ait pas de différence marquée pour l'ensemble des demandes, une distinction plus importante se dessine lorsque l'analyse est effectuée pour chacune des sources de financement. Celle-ci s'observe principalement à l'égard de la source provinciale comparativement à Centraide ou aux fondations privées. Pour les demandes provinciales, la différence est de près de 7 %. Tel que l'illustre le graphe du financement global (Graphique 2), la source la plus importante pour les organismes communautaires est le gouvernement provincial. S'il y a hausse des recours à d'autres modes de financement que celui associé à la mission, une accentuation des altérations risque de se concrétiser pour les organismes qui adressent des demandes à l'instance fédérale.

Ce chapitre analyse le lien entre les demandes de subventions et les modifications effectuées, selon la typologie des organismes. Certains paramètres caractéristiques ne génèrent pas de différence (région administrative, région d'intervention et action communautaire autonome ou non). Par contre, quatre des paramètres sont associés à des différences significatives : le nombre d'années d'existence de l'organisme (Tableau 16), le budget (Tableau 17), le nombre d'employé·e·s (Tableau 18) et le rôle perçu de l'action communautaire par l'organisme (Tableau 19).

Au paramètre du nombre d'années d'existence des organismes communautaires, on note une corrélation inverse entre l'ancienneté de l'organisme et le nombre de modifications apportées. Ce n'est pas seulement le nombre de groupes effectuant une modification qui diminue, mais également le nombre d'altérations apportées. En somme, plus un organisme est de fondation récente, plus il subira cette pression indirecte.

Cette corrélation s'observe également pour les organismes disposant de revenus plus élevés. Il n'en est cependant pas de même pour ce qui est du nombre d'employé·e·s. En effet, le nombre de demandes de subvention engendrant des modifications diminue avec l'augmentation du nombre de personnes salariées dans l'organisme. Par contre, on observe au Tableau 18 une certaine constance du nombre d'organismes modifiant leurs pratiques, nonobstant le nombre de travailleurs et de travailleuses. C'est plutôt dans le nombre de subventions engendrant des modifications qu'émerge une différence. En effet, pour les groupes communautaires comptant cinq employé·e·s et plus, il y a beaucoup moins de modifications effectuées.

Le dernier paramètre mis à contribution aux fins de l'analyse est le rôle de l'action communautaire tel que perçu par l'organisme (Tableau 19). Peu de différence est remarquée en ce qui concerne les subventions engendrant des modifications. Les modifications sont légèrement

moins nombreuses chez les organismes qui portent une plus grande importance à s'engager dans les luttes sociales aux côtés de la société civile. Cette différence est encore plus importante si l'on regarde la proportion de groupes ayant effectué une ou plusieurs modifications, soit 24 % des organismes mettant au centre de leur rôle l'engagement dans les luttes sociales, et 35 % de ceux agissant à titre de partenaire dans l'application et l'élaboration de politiques publiques.

Compte tenu des données relatives aux pressions indirectes, trois conclusions principales ressortent de l'analyse. Premièrement, nonobstant la source de financement, l'exigence de devoir faire des demandes de financement modifie certaines pratiques du monde communautaire. Ensuite, les demandes de financement à la mission engendrent moins de modifications que les autres modes pour ce qui est du financement offert par les instances publiques. Finalement, certains organismes (déterminés par leur peu d'ancienneté et leur budget, entre autres) sont plus susceptibles d'effectuer des modifications dans le but d'obtenir un financement.

Deux limites sont par contre à considérer au regard de la méthodologie utilisée. La première est la non-exhaustivité de la liste de modifications. Il est ainsi possible que certains changements aient été apportés au sein des organismes, mais que faute d'apparaître sur la liste d'exemples proposée, ils n'ont pas été pris en compte. La seconde limite est que nous présentons uniquement les modifications réalisées dans le but d'obtenir une subvention. Donc, les modifications implantant la nouvelle gouvernance qui ne sont pas directement liées aux conditions de financement ne sont pas considérées. En d'autres termes, ce que nous avons présenté dans cette section, constitue probablement la pointe de l'iceberg en ce qui concerne les processus d'implantation de la gouvernance au sein des organismes par l'entremise de pressions externes et internes. Mais ce qui est indéniable, c'est la réalité de dynamiques imposant une forme de gouvernance spécifique, en majeure partie forgée par la perception des bailleurs de fonds.

3.3 Les effets identifiés au sein des organismes communautaires

Dans cette section, nous reprenons les réponses formulées par les intervenants des organismes communautaires dans les questions ouvertes du sondage et dans les entrevues individuelles afin de déterminer les principaux axes sur lesquels se matérialise l'implantation de la nouvelle gouvernance au sein des organismes communautaires. Pour ce faire, nous avons synthétisé les observations principales en lien avec les impacts de l'évolution de leurs rapports avec les bailleurs de fonds. Nous avons regroupé les réponses en quatre catégories, soit celles qui font écho à la logique de l'entreprise privée, celles qui relèvent de la bureaucratisation, celles qui dénotent une dénaturalisation des organismes puis celles qui évoquent les conditions de travail du personnel.

3.3.1 La logique de marché et de l'entreprise privée

La gouvernance entrepreneuriale provient du secteur privé. Par conséquent, les réformes qui en découlent dans les milieux communautaires et que nous avons évoquées plus haut y importent des pratiques associées à la dynamique de l'entreprise privée. Parmi celles-ci, les travailleurs et travailleuses des organismes communautaires notent l'instauration de la tarification, la tendance à la sous-traitance, le développement de la concurrence et les exigences formulées en termes de performance et d'innovation.

Certains organismes font donc appel à la tarification. Aux yeux de certains intervenants·e-s, leur organisme agit en « mini-entreprise » qui fournit une « marchandise » parfois « monnayable » à des « clients ». Ce mode de perception d'un revenu correspond d'ailleurs au concept de l'utilisateur-payeur, nécessaire au fonctionnement des marchés. Bien que la tarification demeure, en proportion, relativement marginale comme source de financement, sa pratique ne l'est pas. Selon les données du sondage, environ 30 % des organismes sondés utilisent déjà cette forme de financement. Comme le montre le Tableau 20, les raisons qui motivent son utilisation sont multiples.

TABLEAU 20 Les justifications de la pratique de la tarification dans le secteur communautaire

	Nombre relatif de répondant·e-s (%)
La tarification d'activités est une pratique habituelle de l'organisme.	60,5 %
La tarification permet de diversifier les sources de financement.	51,3 %
La tarification vise à réduire le nombre de participant·es (trop d'intéressé·e-s, pas assez de place).	47,4 %
La tarification permet de faciliter l'organisation logistique (ex : pour s'assurer de la présence des inscrit·e-s).	0,0 %
La tarification est une exigence d'un bailleur de fonds.	2,6 %

Nombre de répondants : 76

Les travailleurs et travailleuses des organismes communautaires se perçoivent en outre de plus en plus placés·es par l'État dans une posture de sous-traitants·es. Ils et elles considèrent prendre en charge des fonctions qui étaient auparavant échues à l'État. Un intervenant œuvrant dans un organisme de droit au logement affirme ce qui suit :

Nous sommes devenus des sous-traitants de la Régie [du logement]. Les besoins du quartier augmentent, mais [les ressources de la Régie] n'augmentent pas assez vite. Ils disent aux gens qui les appellent : « Allez voir votre organisme des droits du logement. » Alors, nous, on se ramasse avec

les cas à problème, les plus difficiles, et on n'a pas assez de ressources pour les aider [...] Ces gens-là n'ont plus d'autres moyens ; après nous, c'est la rue.

Dans un tel contexte, des travailleurs et travailleuses d'organismes communautaires se disent dépassé·e-s par le nombre de laissé·e-s-pour-compte qui croît d'année en année et dont les problèmes s'aggravent, alors qu'ils et elles doivent simultanément composer avec des ressources qui stagnent ou diminuent.

D'autres font référence à la concurrence qui se développe entre les organismes. Elle se manifesterait ainsi dans des lieux qui devraient au contraire servir à la concertation. Cette participation à de multiples tables deviendrait alors un moyen servant à se démarquer par rapport aux autres organismes, dès lors perçus comme des rivaux pour l'obtention ou le maintien d'un financement. Un intervenant raconte :

Quand l'argent passe à travers les tables [de concertation], les gens s'entre-déchirent pour l'avoir [...] Ils vont s'entre-tuer. Ils sont tous dans la survie, ils ne se préoccupent plus de rien d'autre.

Les bailleurs de fonds privilégieraient maintenant l'élaboration de projets caractérisés par « l'innovation » continue. Cette logique calque elle aussi la dynamique du secteur privé. Les organismes communautaires sont contraints de proposer de nouveaux projets, « adaptés au goût du jour » selon l'expression d'un intervenant, année après année, ce qui implique beaucoup d'efforts et de ressources qui ne seront pas dirigées vers le terrain. Mais ces réinventions perpétuelles apparaissent comme nuisibles à de nombreux travailleurs et travailleuses d'organismes communautaires. Un intervenant raconte :

Le financement par projet doit être structurant et novateur. Tout le temps novateur. C'est bien d'établir de nouveaux projets, mais une fois établis, on ne s'en occupe plus et on doit déjà en trouver d'autres.

Qui plus est, cette exigence d'innovation formulée par des bailleurs de fonds finit par étouffer la réelle capacité d'innover des milieux communautaires, puisque leur spécificité dépend d'une approche « bottom-up », incompatible avec cette conditionnalité du financement⁴⁹. Les organismes sont amenés à se réinventer annuellement, non pas pour répondre aux besoins changeants de la population desservie, mais simplement dans le but de satisfaire les bailleurs de fonds. Le moteur de l'innovation n'est donc plus les besoins sociaux, mais l'adaptation aux exigences du financement, ce qui instaure dans les organismes une logique qui s'avère, aux yeux des intervenants·es, artificielle et pénible au plan administratif. Une intervenante raconte :

Pour avoir un nouveau financement, on décide d'écrire un nouveau projet qui, croit-on, va plaire au bailleur de fonds. Le projet prend presque trois ans à écrire, car à chaque fois on nous demande de revoir tel ou tel détail. On n'est pas payés pendant ce temps-là. Finalement, on nous refuse le finance-

ment! Et même si on l'avait accepté, on était supposé, en une semaine, trouver un intervenant, un coordonnateur et huit jeunes prêts à embarquer. Nous, on en avait il y a deux ans et demi, mais on ne les a plus maintenant!

Cette reproduction des façons de faire propres au secteur privé mène, enfin, à la mise en place de critères de « performance ». Ces critères sont définis bien davantage par les bailleurs de fonds que par les organismes communautaires, qui doivent s'y soumettre. Ils inciteraient les intervenant·e·s à modifier leurs méthodes de travail afin de se plier à ces exigences. Une intervenante :

Dans le cadre d'un programme de réinsertion scolaire, on nous demande de travailler avec des jeunes décrocheurs. On nous donne une limite de six mois maximum : après six mois, on doit avoir réussi à réinsérer le jeune, peu importe les conditions. Si on ne réussit pas, ça se retrouve dans notre dossier. Ce qui arrive, c'est que certains intervenants, lorsqu'ils vont voir de nouveaux jeunes, vont uniquement « choisir » les jeunes qui ont le plus de chances de revenir à l'école et vont laisser tomber les cas plus problématiques. Quelqu'un qui prend le risque de prendre les cas à problème risque de se retrouver avec un dossier moins performant.

Les bénéficiaires des services eux-mêmes finissent par devoir correspondre aux critères de performance. Comme le montre l'exemple précédent, les cas les plus complexes sont susceptibles de desservir la performance d'un organisme ou d'un travailleur; le statut du cas en question risque donc de changer du point de vue de l'organisme.

3.3.2 La bureaucratisation

Avec la montée de la gestion managériale et l'alourdissement du processus administratif, certain·e·s intervenant·e·s évoquent le développement d'une bureaucratisation de l'action communautaire. Les bailleurs de fonds exigent maintenant que les travailleurs et travailleuses communautaires soient évalué·e·s en fonction de critères de performance quantifiés, par le biais de grilles et autres formulaires standardisés. Ces méthodes d'évaluation, propres à la gestion d'entreprises privées, concordent difficilement à l'action communautaire.

Selon les travailleurs et travailleuses d'organismes communautaires, la reddition de comptes s'est complexifiée alors que les formulaires, sous-formulaires, grilles d'évaluation et autres demandes de remboursement s'ajoutent au fil des ans. Un intervenant explique :

Chez nous la reddition de comptes, c'est les jeunes qui paient pour, car on n'a pas assez de temps pour eux (...) Ici au centre, on est trois à se consacrer à toute la paperasserie administrative (...) On est de plus en plus occupés à temps plein à faire les rapports administratifs, les rapports budgétaires, les suivis, les détails. Ça prend de plus en plus de temps et d'énergie et il n'y a rien qui augmente, c'est juste pour maintenir notre budget. On doit prendre le temps en plus, ou bien sacrifier d'autres activités.

Plusieurs intervenant·e·s ont l'impression que les bailleurs de fonds perçoivent les organismes communautaires comme autant de fraudeurs potentiels tant la reddition de comptes s'avère serrée, y compris pour des montants peu élevés. Lorsqu'il s'agit de financement par projet, les formulaires à remplir et la reddition de comptes sont annuels, d'où une charge administrative considérable. Une intervenante en témoigne :

Tout ça [les demandes de financement et la reddition de comptes] doit être refait chaque année, parce que c'est surtout du financement par projet, toujours à renouveler.

Bref, les documents à rendre s'ajoutent et cette charge de travail administrative supplémentaire doit être répartie au sein de l'équipe de travail ou s'ajouter aux tâches de la direction.

Non seulement les demandes de financement peuvent-elles s'alourdir, mais elles peuvent être multipliées si les organismes doivent faire appel à davantage de bailleurs de fonds, avec augmentation conséquente des tâches administratives. Un intervenant témoigne :

Tout juste avant que j'arrive ici [...], on a perdu le financement du Ministère. Nous avons dû, pour compenser, aller grappiller des sous à toutes sortes d'autres bailleurs de fonds. Résultat : nous avons une charge administrative beaucoup plus lourde pour moins de financement.

TABLEAU 21 L'évolution quantitative des bailleurs de fonds pour les organismes communautaires

	Pourcentage de répondants
Le nombre de bailleurs n'a pas changé	44,3 %
Le nombre de bailleurs a augmenté	35,9 %
Le nombre de bailleurs a diminué	19,9 %

Nombre de répondants : 262

La nécessité de trouver davantage de bailleurs de fonds (voir Tableau 21) et de devoir compter sur un financement à court terme constituent des obstacles au maintien de l'autonomie des organisations.

Le Tableau 22 montre qu'une augmentation de bailleurs de fonds apparaît *a priori* bénéfique pour une majorité d'organismes communautaires (57,7 %), alors que leur diminution est considérée défavorable (73,1 %).

Mais limiter l'analyse à une question de financement ne peut expliquer pourquoi plus du tiers (36,2 %) des répondant·e·s considèrent l'augmentation du nombre de bailleurs de fonds comme un élément négatif. L'augmentation de la reddition de comptes et les heures exigées par la préparation des demandes de subventions seraient le corollaire négatif de cette multiplication des bailleurs de fonds.

TABLEAU 22 L'évolution quantitative des bailleurs de fonds pour les organismes communautaires

	n=	Diminution des bailleurs de fonds	Augmentation des bailleurs de fonds
Favorise les organismes	57	5,8 %	57,5 %
Défavorise les organismes	72	73,1 %	36,2 %
N'a pas d'impacts sur les organismes	20	21,2 %	9,6 %

Nombre de répondants : 262

Le propre de l'évaluation de la performance évoquée plus haut est de procéder à une catégorisation de la réalité et d'établir des critères standardisés pouvant être compilés et comparés entre eux. L'objectif est d'obtenir des instruments quantitatifs en vertu d'une logique devant permettre ultimement aux bailleurs de fonds d'évaluer la performance de chaque organisme communautaire. Ces évaluations doivent permettre à terme d'allouer les fonds aux organismes les plus performants, d'établir des processus standardisés d'intervention, de définir des durées moyennes pour chaque type d'intervention ou encore de modifier des activités jugées trop peu efficaces. Une intervenante affirme à ce propos :

Si un jeune vient me voir et me raconte ses problèmes, qu'est-ce que je dois faire? Est-ce que je dois sortir mon formulaire sur les problèmes psychologiques? Celui sur le décrochage scolaire? Si je fais ça, je suis forcée de travailler seulement sur un aspect de sa vie [...]. En sortant un formulaire, je le force dans une des catégories préétablies par les bailleurs de fonds! [...] Un autre formulaire nous oblige à prendre au maximum six mois pour s'occuper d'une jeune. Mais après six mois, cette personne-là ne disparaît pas dans la nature! Je la vois encore, elle s'implique encore dans le centre, elle a encore besoin d'aide.

Selon des travailleurs et des travailleuses, ce type de codification essentiellement quantitative peine à rendre compte de la pratique de l'action communautaire. Le véritable travail effectué est plus complexe et diversifié que ce que reflètent les catégories proposées dans les formulaires d'évaluation. Traduire en chiffres l'action communautaire peut forcer les intervenant·e·s à mettre de côté des aspects qu'ils et elles jugent essentiels à leur travail. L'emploi de catégories amènerait aussi à considérer les bénéficiaires de façon plus étroite et à devoir sacrifier une « approche globale⁵⁰ » de l'action communautaire. Une intervenante raconte :

De plus en plus, on exige des organismes qu'ils aient des experts agréés (...) Il y a des « experts » qui sont supposés s'occuper d'employabilité et de décrochage. Si un jeune ne va pas à l'école, ils ne s'occupent pas de savoir si le jeune mange à sa faim, s'il dort bien, s'il a de la difficulté avec ses parents. Ils veulent juste que le jeune retourne sur le banc

d'école, sans savoir pourquoi il n'y est pas. Ils considèrent les différents aspects de la vie comme des silos séparés. Ce qui fait qu'on est en confrontation avec eux, c'est que eux ne se concentrent que sur leur présence à l'école alors que nous on prend la personne dans son entièreté.

3.3.3 La dénaturalisation

Historiquement, l'action communautaire prend appui sur une vision globale de la société et valorise la communauté dans laquelle elle est implantée. Les milieux communautaires sont habilités à agir tant au quotidien qu'à long terme en œuvrant à cerner les causes sociales et économiques des maux qui affectent les communautés. Selon cette approche, la capacité de résonner et de répondre aux préoccupations et besoins d'une population est liée à une vision globale permettant la mobilisation sociale en vue d'une transformation démocratique de la société.

L'instauration d'une gestion entrepreneuriale ainsi que l'évolution vers un financement de ce type viennent remettre en cause la composante plus globale de l'action communautaire. Elles ajoutent aux pressions menaçant cette vision plus démocratique et susceptible de susciter des changements sociaux. Cette évolution tend à cantonner l'action communautaire à la résolution de cas précis et plus urgents, et donc à esquiver les causes profondes des problèmes vécus par les communautés.

En dépit de la persistance au sein des organismes d'une vision de l'action communautaire impliquant un rôle socio-politique (Voir Tableau 23), plusieurs intervenant·e·s du milieu affirment que ce rôle social s'effrite. La transformation redoutée des organismes communautaires en « mini-entreprises » de « sous-traitance », placées en « concurrence » avec des « compétiteurs » dans la recherche continue de financement contribue à cette dépolitisation.

Des intervenant·e·s du milieu communautaire affirment que les impératifs du financement incitent les organismes à abandonner leurs revendications globales afin de ne pas déplaire aux bailleurs de fonds. Sous cette pression, réelle ou imaginaire, certains iraient même jusqu'à accepter de transformer leur mission, d'abandonner des activités perçues comme indésirables ou encore de revoir leur positionnement social ou politique. Une intervenante raconte :

Une fois, à une table de concertation, le bailleur de fonds était absent. À ce moment, tous les intervenants présents se sont mis à critiquer les programmes proposés par le bailleur de fonds, perçus comme étant irréalistes, sous-financés, dépolitisés, etc. Lorsque je leur ai proposé d'en parler, en commun, au bailleur de fonds lorsqu'il reviendrait à la table, tout le monde m'a dit qu'ils aimeraient bien le faire, mais qu'ils ont trop peur de perdre leur financement [...] Alors ils acceptent des mauvais programmes simplement parce qu'ils ont peur pour leur survie.

De cette perte d'autonomie découle une perte de sens de l'action communautaire, car elle limite une action sociale

plus englobante et préconise un allègement au quotidien de la misère des personnes, mais sans en chercher les causes.

C'est dans ce même contexte que des travailleurs et des travailleuses d'organismes communautaires déplorent la difficulté de se consacrer à l'éducation populaire ou aux activités de mobilisation. La mobilisation n'est possible que si une communauté peut s'unir autour de revendications relativement transversales et qu'elle parvient à susciter une adhésion plus large dans la population. Il est considérablement plus difficile de réunir ces conditions lorsque des organismes se perçoivent comme des concurrents. Sans possibilité de se solidariser afin de mobiliser la population, les organismes communautaires risquent de perdre l'ancrage fondamental sur lequel repose leur légitimité dans un milieu. Un intervenant :

L'idée que l'on s'inscrit dans un mouvement de changement social, on a abandonné ça. Beaucoup d'organismes communautaires ont délaissé cette partie-là, et ce qui a pris la place, c'est qu'ils sont en situation de survie, c'est de rester vivant, mais à n'importe quel prix.

Et une autre intervenante ajoute :

Dans le quartier, il y a peut-être encore, quoi, trois ou quatre organismes qui font du changement social? Les autres, ils ne sont que des prestataires de services (...) Ça devient très difficile de mobiliser dans ce contexte-là, même pour des choses qui touchent directement les organismes.

Selon de nombreux intervenant-e-s, la nature et les objectifs des tables de concertation sont aussi altérés avec l'intégration des bailleurs de fonds. Il serait devenu habituel, particulièrement pour des organismes dont la situation financière est plus fragile, de multiplier les apparitions au sein de tables de concertation avec pour seul objectif le potentiel lucratif d'une telle participation. Certains organismes disent envoyer leurs membres à des dizaines de tables, ce qui exige beaucoup de temps, pour des résultats souvent peu tangibles. Un intervenant témoigne :

Bien des organismes, qui ne cherchent qu'à survivre, se rendent à toutes les tables [de concertation] où on peut trouver des bailleurs de fonds [...] Souvent, ça ne sert à rien, ils ne reçoivent presque rien, mais ils sont parfois tellement désespérés qu'ils continuent de courir après les sous.

Conséquemment, les tables auxquelles ne siègent pas de bailleurs de fonds, et qui ne représentent donc pas de possibilités de financement, risquent d'hériter d'un statut secondaire. Une intervenante raconte :

Puisque la table de concertation ne portait que sur le financement et pas sur le thème dont on devait parler, on a décidé de former une nouvelle table, sans bailleur de fonds, qui porterait vraiment sur le décrochage scolaire [...] Mais il n'y avait pas beaucoup d'organismes qui venaient, parce que, justement, ils passent tout leur temps à chercher du financement sur les tables de concertation où il y a des bailleurs de fonds.

Plus encore, des intervenant-e-s affirment que certaines tables de concertation ont été plus ou moins ouvertement

TABLEAU 23 L'importance des prises de positions sociales et politiques pour les organismes communautaires

	De très peu important à peu important	D'important à très important	Ne s'applique pas
Être issu de la communauté	6,5 %	91,2 %	2,3 %
Travailler en lien avec la communauté	2,3 %	97,0 %	0,8 %
Offrir des services	9,0 %	89,1 %	1,9 %
Régénérer (réparer) les liens sociaux	21,7 %	68,3 %	9,9 %
Une vie associative et démocratique dynamique	12,2 %	86,6 %	1,1 %
Un conseil d'administration indépendant	2,3 %	94,3 %	3,4 %
Des responsabilités complémentaires à l'action de l'État	23,5 %	59,4 %	17,1 %
Des politiques appliquées en fonction des demandes de l'État	48,8 %	22,2 %	29,0 %
Des pratiques et orientations déterminées librement	6,5 %	91,6 %	1,9 %
Participer à des consultations	25,9 %	71,8 %	2,3 %
Mobiliser la communauté	27,3 %	68,5 %	4,1 %
Prendre position par la rédaction de mémoires ou de pétitions	39,4 %	50,7 %	9,9 %
Lutter contre les inégalités	19,2 %	75,9 %	4,9 %
Intervenir en vertu d'une approche globale (plutôt qu'une approche plus ciblée et plus parcellaire)	10,7 %	85,5 %	3,8 %
Tenir des activités d'éducation populaire	21,1 %	73,2 %	5,7 %

Nombre de répondants : 262

prises en charge par des bailleurs de fonds et sont devenues elles-mêmes des pseudo-organismes communautaires. Bien que ce ne soit aucunement leur fonction de base, ces

tables retiennent une partie des sommes qui, théoriquement, devraient être allouées aux organismes communautaires qui en sont membres. Cela fait diminuer sensiblement le budget disponible à l'ensemble du milieu et place les bailleurs de fonds responsables de ces tables dans une position de conflit d'intérêts, puisqu'ils deviennent alors à la fois sources et récipiendaires du financement.

Une intervenante raconte :

[Telle] table de concertation reçoit les fonds destinés à des organismes communautaires, mais nous ne les recevons jamais. Ils ont décidé de rendre par eux-mêmes des services [...] ils ne sont plus une table, ils sont un organisme communautaire. Mais pourtant ils sont supposés être un bailleur de fonds, alors ils sont en conflit d'intérêts car ils s'autofinancent.

3.3.4 La dégradation des conditions de travail

Les difficultés financières des organismes se répercutent sur les conditions de travail des employé·e·s, qui demeurent, en dernière instance, effectivement responsables des activités de l'organisation en dépit des compressions budgétaires invoquées par les intervenant·e·s. Des membres de la direction d'organismes rencontrés ont avoué que le simple maintien des salaires forçait l'abandon de certaines activités essentielles de l'organisme. Qui plus est, ils affirment que les contraintes financières peuvent les amener à se départir d'un·e employé·e même si celui-ci ou celle-ci fait de l'excellent travail. La charge de travail doit alors être répartie au sein du reste de l'équipe, souvent déjà débordée par ses activités, la recherche de financement et la reddition de comptes. Un intervenant :

On a un manque constant de moyens et ça gruge sur certaines conditions de travail car on est obligé de réorganiser le travail, mais aussi on doit voir comment on pourra grappiller sur, mettons, les assurances collectives ou les indexations [de salaires]. Mais aussi, cette année, on aurait besoin dans une équipe d'un travailleur supplémentaire, mais comme on ne peut pas se le permettre, on va devoir être en déficit ou bien répartir la charge de travail.

Les intervenant·e·s désignent les heures supplémentaires et le stress accumulés comme des facteurs d'épuisement psychologique et moral. Des membres de la direction d'organismes font état de nombreux cas d'épuisement professionnel au sein de leur personnel. Ces absences, qui peuvent durer des mois, peuvent avoir des effets considérables pour un organisme dont les ressources humaines sont déjà sur-sollicitées^a. Une intervenante :

À un moment donné, on épuise et on brûle notre monde. Depuis quelques années, j'observe une dégradation des conditions de vie des gens du quartier (...) ça augmente

notre charge de travail et ça se reflète dans les travailleurs des organismes.

Les difficultés qu'éprouvent les salarié·e·s des organismes communautaires poussent plusieurs de ces personnes à quitter leur travail. Les diminutions du salaire réel et l'augmentation de la charge de travail en incitent certain·e·s à chercher de meilleures conditions du côté du secteur public ou de l'entreprise privée. Dans certains cas, de jeunes travailleurs utilisent les organismes communautaires pour acquérir de l'expérience afin de chercher un poste mieux rémunéré dans un autre secteur d'activité. Une intervenante :

Les travailleurs sont souvent plus attirés par l'institutionnel [postes au sein de l'État] ou le privé car ils offrent des meilleurs salaires que ce que l'on peut offrir et des meilleures conditions de travail [...] Cette année, j'ai perdu la moitié de mon personnel [...] Ça met de la pression d'avantage sur les autres travailleurs de l'organisme.

Ce roulement rapide de personnel pose de sérieux problèmes aux organismes communautaires. Une partie importante des ressources humaines est constamment en formation, ce qui exige une attention particulière de la part de la direction. Les nouveaux et nouvelles employé·e·s sont moins aguerris·e·s, et cette inexpérience se manifeste dans les activités de l'organisme. Une intervenante :

Suite au départ de mes deux employés, je me suis déjà retrouvée toute seule à faire tout le travail dans l'organisme. Ça me prenait tellement de temps que je devais laisser tomber les tables de concertation, ce qui affectait mon financement [...] Je devais entamer un processus d'embauche, mais je n'avais même pas le temps de faire ça !

a La formation récente d'un groupe d'entraide des « intervenantes et formatrices » se veut une réponse à cette dynamique « Regroupement, Échanges, Concertation des Intervenantes et des Formatrices en Social ». Manifeste. [En ligne] http://riocm.ca/assets/files/Mardis%20RIOCM/Manifeste%20du%20RECIFS_25_05-2011.pdf

Conclusion

Au Québec, les organismes communautaires ont un mode de fonctionnement spécifique dont les racines remontent aux balbutiements de la Révolution tranquille et à la montée des mouvements sociaux des années 1970. Ce secteur s'est développé pour venir en aide aux laissés-e-s pour compte de la société et pour consolider les communautés dans une perspective de changement social.

Or, cette mission « globale » à laquelle ont adhéré les milieux communautaires est largement incompatible avec une logique marchande. C'est pourtant cette dynamique qui caractérise la nouvelle gouvernance entrepreneuriale implantée dans la sphère publique et qui ruisselle désormais jusque dans les milieux communautaires.

Dans les pages qui précèdent, nous avons cherché à comprendre les modalités des transformations en cours et leurs effets sur les pratiques des organismes communautaires. Nous avons vu comment l'évolution du financement révèle une partie de ces changements.

Les modifications affectent les pratiques de gestion, par exemple la mesure des résultats des activités à l'aide d'indicateurs, puis l'intégration de ces évaluations dans la reddition de comptes ou encore la complexification des rapports financiers.

En outre, les pratiques deviennent plus « ciblées et stratégiques », ce qui signifie que l'action des milieux communautaires devient plus pointue et qu'ils visent des populations précises, au détriment des problématiques qui requièrent une compréhension plus globale et plus complexe.

C'est d'ailleurs dans ce contexte qu'apparaissent de nouveaux acteurs comme les nouvelles fondations privées qui œuvrent elles aussi sous un mode inspiré du secteur privé. Tant la gestion plus pointue que ces nouvelles fondations font appel à des référents idéologiques axés sur l'individu, lesquels tendent à nier la complexité sociale dans laquelle évoluent les organismes communautaires et en vertu de laquelle ils ont été fondés.

Ces nouveaux modes de fonctionnements tendent aussi à court-circuiter la légitimité même des milieux communautaires qui peuvent difficilement concilier le contrôle hiérarchique de la gouvernance entrepreneuriale avec leurs instances démocratiques.

Mais en dépit d'une tendance socio-économique lourde dans l'ensemble de la société à une époque néolibérale, les transformations que nous avons identifiées et illustrées dans cette étude ne peuvent s'opérer complètement à court terme. Les réformes techniques peuvent générer des changements administratifs relativement rapides, mais les effets plus fondamentaux de la nouvelle gouvernance entrepreneuriale, ceux qui affectent notamment les valeurs des milieux communautaires, ne sont pas instantanés. À cet égard, l'autonomie que ceux-ci ont mise de l'avant au fil des ans permet toujours une distanciation critique et une capacité de remise en cause qui s'avère justement indispensable dans une société démocratique.

Lexique

Action communautaire (AC)

Organisme à but non lucratif démontrant un enracinement dans la communauté, qui entretient une vie associative et démocratique et qui est libre de déterminer sa mission, ses orientations ainsi que ses approches et pratiques⁵¹.

Action communautaire autonome (ACA)

Présentant les caractéristiques des organismes d'action communautaire (AC), il s'agit de plus d'un organisme issu de la société civile et mis sur pied par des citoyennes et citoyens, dirigé par un conseil d'administration indépendant du réseau public, qui poursuit une mission sociale qui lui est propre et favorisant la transformation sociale. De plus, l'organisme fait preuve de pratiques citoyennes et d'approches axées sur la globalité de la problématique abordée⁵².

Financement à la mission

Ce financement contribue globalement à la réalisation de la mission, en fonction des décisions propres à l'organisme. Il permet à l'organisme de défrayer les coûts liés à son fonctionnement général (vie associative, activités régulières, concertation, mobilisation, représentation, local, ressources humaines, équipements, etc.)⁵³.

Gouvernance entrepreneuriale

« L'ensemble du dispositif institutionnel et comportemental concernant ces dirigeants, depuis la structuration de leurs missions et leur nomination, jusqu'au contrôle de leurs actions et aux décisions de régulation les concernant⁵⁴ ».

Nouvelle gestion publique

Courant de gestion qui, afin d'améliorer la gestion des affaires publiques, propose d'appliquer aux institutions publiques des principes du management issus de l'entreprise privée, tels que la création d'agences indépendantes ou l'application de modes de rémunération variables.

Nouvelles fondations privées (ou philanthrocapitalisme)

Fondations créées à partir de fortunes amassées durant les années 1990-2000. Les nouveaux philanthropes qui les dirigent considèrent que des méthodes issues du monde des affaires sont supérieures aux politiques publiques universelles pour régler les problèmes sociaux⁵⁵.

Notes

- 1 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.
- 2 Malette, «Portrait du financement des organismes communautaires en santé et services sociaux : année de référence 2006-2007», présentation au Ministère de la Santé et des Services Sociaux, 9 juillet 2009.
- 3 Pérez, Roland. «La gouvernance de l'entreprise», Sciences humaines, no 44, 2004.
- 4 Denault, Alain. *Gouvernance : Le management totalitaire*, Lux : Montréal, 2013, p. 120.
- 5 Ibid.
- 6 Denault, Alain. «Le financement des universités par l'impôt des entreprises», *Le Devoir*, 5 février 2013.
- 7 Idem.
- 8 Jetté, C. et Goyette, M. (2010). «Pratiques sociales et pratiques managériales : des convergences possibles?» In *Nouvelles pratique sociales*, vol. 22, no. 2, p. 25.
- 9 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.
- 10 Martin, Eric et Maxime Ouellet, *La gouvernance des universités dans l'économie du savoir*, IRIS, 2010
- 11 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 67 «Loi sur l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux», Montréal : Coalition Solidarité Santé. p. 8.
- 12 Jetté, C. (2008). *Les organismes communautaires 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. 212.
- 13 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), *op.cit.*, p. 250.
- 14 Jetté, *op. cit.*
- 15 Garon, p. 127 In Duval, Michèle et al. *Organisme communautaire au Québec : pratiques et enjeux*. Gaétan Morin Éditeur, 2005.
- 16 Jetté, *op. cit.* p. 300.
- 17 Bourque, D. (2006a). «Interfaces entre les organismes communautaires et le réseau public : continuité et rupture» In. *Économie et Solidarités*, vol. 36, no. 2, p. 17.
- 18 Jetté, *op. cit.* p. 372.
- 19 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. 5.
- 20 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.
- 21 Dufour, Pascale. «Appréciation de la Politique à partir du point de vue de la recherche évaluative sur la mise en œuvre et les retombées de la politique». Présentation au Colloque RQ-ACA «Dix ans de la Politique gouvernementale sur l'action communautaire».
- 22 *Idem.*
- 23 *Cadre de référence*, partie 1, articles 1 à 6, p. 5-15, <http://www.mess.gouv.qc.ca/sacais/action-communautaire/cadre-referance.asp>
- 24 Masson, Dominique (2012) «Changing state forms, competing state projects : funding women's organizations in Québec», *Studies in Political Economy* 80 : 79-103. p. 21.
- 25 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.
- 26 Vérificateur général du Québec. «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», *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009*, p. 3-28.
- 27 *Ibid.*, p. 3-9.
- 28 *Ibid.*, p. 3-22.
- 29 *Ibid.*, p. 3-21.
- 30 *Ibid.*, p. 3-22.
- 31 *Ibid.*, p. 3-23.
- 32 *Ibid.*, p. 3-18.
- 33 *Ibid.*, p. 3-33.
- 34 *Ibid.*, p. 3-10.
- 35 Ducharme, Élise et Frédéric Lesemann. «Philanthropie et fondations privées : une nouvelle gouvernance sociale?». *Lien social et politique*, n° 65, p. 212.
- 36 Prewitt, K. (2006). «Foundations» In. Powell, W. W. et Steinberg, R. *The Nonprofit Sector : A Research Handbook*. New Haven : Yale University Press. p. 355.
- 37 Ducharme et Lesemann, *ibid.*, p. 213.
- 38 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.
- 39 Anheier, H. K. (2005). *Nonprofit organizations : Theory, management, policy*. London : Routledge. p. 324.
- 40 Lesemann, Frédéric. «L'irruption des fondations privées dans

le »communautaire« : une nouvelle gouvernance des services publics ? » Texte d'une conférence présentée à Repentigny, 19 avril 2012, p. 4.

- 41 Prewitt, *op. cit.*, p. 373.
- 42 Ducharme et Lesemann, *op. cit.*, p. 221-222.
- 43 *Idem.*
- 44 Parazelli M. et al. (dir.). «La prévention précoce en question», *Nouvelles pratiques sociales* (numéro hors-série), hiver 2012, 182 p.
- 45 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.
- 46 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.
- 47 Ducharme et Lesemann, *op. cit.*, p. 211.
- 48 *Ibid.*, p. 212.
- 49 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.
- 50 Lamoureux, Henri *et al.* *L'approche globale : contexte et enjeux*. Réflexion d'un collectif d'auteurs. ROC 03, 2012. [En ligne] http://www.roco3.com/files/Recueil_approche_globale.pdf
- 51 RQ-ACA - http://www.rq-aca.org/?page_id=10
- 52 RQ-ACA, *op. cit.*
- 53 CTROC - http://www.ctroc.org/?page_id=62
- 54 Pérez, *op. cit.*
- 55 Edwards cité par Ducharme et Lesemann, *op. cit.*, p. 205



IRIS

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

L'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheur-e-s se positionne sur les grands enjeux socio-économiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.

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