Document generated on 07/13/2025 5:54 p.m.

Lien social et Politiques

Les effets du financement étatique sur les associations
The effects of state financing on community groups

Yvan Comeau and Daniel Turcotte

Number 48, Fall 2002

La démocratisation du social

URI: https://id.erudit.org/iderudit/007892ar
DOI: https://doi.org/10.7202/007892ar

See table of contents

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)
1703-9665 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Comeau, Y. & Turcotte, D. (2002). Les effets du financement étatique sur les associations. *Lien social et Politiques*, (48), 67–77. https://doi.org/10.7202/007892ar

Article abstract

This article uses an institutionalist approach to analyse two empirical cases, assessing the effects of state financing on community groups over several years. Any changes are essentially organisational, that is affecting production. The rules structuring power relations — the institutional dimension — are less susceptible to change. Public money is only one part of a set of phenomena influencing the development of associations, such as their strategic capacities and their service provision. The greatest effects are felt when the financing is heavily regulated, provides a major portion of the group's revenue, is long-term, and supports unfamiliar activities.

© Lien social et Politiques, 2002

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Les effets du financement étatique sur les associations

Yvan Comeau et Daniel Turcotte

Cet article s'intéresse aux effets du financement étatique sur les associations [1]. L'appui financier de l'État comprend plusieurs modalités : contribution avec ou sans remboursement, financement de salaires ou de fonctionnement, et soutien récursif ou circonstanciel. Peu importe sa forme, l'intervention financière étatique représente une des facettes du rapport entre l'État et les associations qui influencent la capacité d'agir de ces dernières [2] (McAdam, McCarty et Zald, 1988; Fillieule, 1993). Le financement étatique représente un aspect hautement stratégique pour les associations puisqu'il influe directement sur leur autonomie et le niveau de leurs ressources. Or, ce financement modifie-t-il de manière significative la configuration des associations ? Dans l'affirmative, de quelle manière le financement étatique influence-t-il leur capacité d'agir ?

Afin de répondre à ces questions, la démarche de recherche repose sur une double perspective : une approche globale des changements que connaissent les associations et une étude empirique du phénomène. D'une part, envisager de manière large les changements dans les associations amène à considérer la complexité des associations dont l'étude requiert une approche pluridimensionnelle (Laville et Sainsaulieu, 1997 : 27-29). D'autre part, le regard empirique donne accès à des informations de première main sur les modifications concrètes qui se produisent ou non dans les associations.

État des connaissances sur les changements dans les associations

Les études empiriques sur les changements dans les associations avancent deux hypothèses sur les effets du financement étatique : « dégénérescence » ou « innovation ». L'hypothèse de la dégénérescence soutient que cet appui financier dénature les associations, qui changent leurs orientations et leurs activités et se mettent en situation de dépendance à l'égard de l'État. Il y aurait passage d'une situation de réseau (forme non hiérarchique) à un quasi-appareil (forme intermédiaire) et finalement à un appareil (structure hiérarchique) (Meister, 1974; Robichaud, 1996). Dans cette perspective, l'institutionnalisation d'un organisme communautaire est suspecte [3].

Selon l'hypothèse de l'innovation, le financement étatique permet aux associations d'élargir leur influence dans leur communauté, d'étendre leurs services et de développer de nouveaux modèles de négociation (Knapp, Robertson et Thomason, 1990; Saxon-Harrold,

Lien social et Politiques – RIAC, 48, *La démocratisation du social.* Automne 2002, pages 67-77.

1990; Grønbjerg, 1993; Stone, 1996). Il comporte certains inconvénients (centrage sur des problèmes administratifs, mutations des fonctions des bénévoles, risque d'autorité de type professionnel, contrôles gouvernementaux, entre autres choses), mais il permet des innovations et des expérimentations qui peuvent favoriser de nouvelles régulations dans les services impliquant la société civile. Dans cette perspective, la livraison de services publics par les associations se justifie parce que l'État ne peut pas financièrement prendre en charge tous les services et parce que ses règles de gouvernance ne permettent pas un contrôle par les employés et les usagers aussi grand que ceux-ci le souhaiteraient. Ainsi, l'institutionnalisation peut être positive dans la mesure où s'établissent de nouvelles formes démocratiques de fonctionnement qui se transforment en routines (Bordt, 1997).

La vérification de ces deux hypothèses passe par l'étude de l'évolution des associations et par l'identification des facteurs qui influencent cette évolution. À cet égard, les recherches sur les changements dans les associations peuvent être distinguées en deux catégories selon qu'elles s'inscrivent dans une approche déterministe (accent mis sur les phénomènes structurels qui contraignent ou facilitent les changements dans les organismes communautaires), ou dans une approche interactionniste ou volontariste (insistance sur la rationalité, les choix, les coûts et bénéfices envisagés, et les conséquences prévisibles). Dans l'approche « déterministe », on retrouve l'écologie sociale et la théorie de la dépendance à l'égard des ressources *(resource dependency model)*. L'écologie sociale postule que les forces internes des associations les confinent à l'inertie. Ce sont les menaces de l'environnement qui forcent les associations à changer; celles-ci se transforment essentiellement en fonction des pressions de l'environnement. Ainsi, les associations qui se conforment aux critères de sélectivité se donnent des avantages dans la compétition pour les ressources (Tucker et al., 1984; Selle et Øymyr, 1992).

L'approche de la dépendance à l'égard des ressources *(resource dependency model)* place au centre de l'analyse les effets de la rareté et de l'échange des différents types de ressources sur le fonctionnement interne des associations. Grønbjerg (1993) a relevé l'influence de ces deux phénomènes suite à l'examen des dynamiques de financement, des contingences de l'environnement et du management de treize associations. Bien que cette approche insiste sur la disponibilité des ressources pour expliquer les changements dans les associations, elle reconnaît que les acteurs internes et les gestionnaires, en particulier, peuvent réduire l'incertitude sur le financement, ce qui leur confère un pouvoir important.

Les approches interactionnistes ou volontaristes ont inspiré des études sur les changements dans les organismes à l'aide de la théorie systémique, de l'interactionnisme proprement dit et des types d'autorités. Dans une perspective systémique, Billis et Harris (1992) ont analysé une centaine d'associations œuvrant dans des villes du nord de l'Angleterre et dans la région de Londres. Selon leurs conclusions, les changements dans les organismes résultent d'une interaction dynamique entre les politiques implicites et les ressources humaines et financières. Cette combinaison représente le système de base *(root system)* qui interagit avec la gouvernance de l'organisme.

L'interactionnisme guidait Lofland (1997) au cours de son observation participante d'une association qui est passée de l'état de groupe informel à celui d'organisation structurée. Lofland dégage six propositions pour expliquer cette transition, la principale étant que la transition se fait seulement si les participants interagissent de manière à accomplir le processus de transformation. Les autres propositions sont les suivantes : le moment le plus critique pour une association est le passage qui fait du groupe informel une association structurée[4]; les procédures forcent l'ouverture du groupe; des procédures connues des membres et traduisant une intention

d'ouverture favorisent cette dernière; et des responsabilités et des règles exercent une fonction de pivot dans la transition.

Une perspective institutionnaliste concernant les changements dans les associations

L'institutionnalisme étudie les changements dans les organismes en combinant les visions déterministe et interactionniste (Bordt, 1997). Selon cette perspective, les changements résultent d'une dynamique interactive complexe entre les contraintes structurelles et les effets des actions menées par les acteurs. Des phénomènes externes [5] et internes aux associations exercent une forme d'incitation au changement; cependant, les capacités stratégiques des associations débouchent sur des actions qui, à leur tour, structurent le contexte de manière nouvelle et parfois imprévisible (Giddens, 1997).

Les phénomènes qui entraînent les changements et les changements eux-mêmes peuvent appartenir à deux composantes : institutionnelle et organisationnelle (Touraine, 1993; Bélanger et Lévesque, 1994). La composante institutionnelle privilégie les rapports entre les acteurs pour reconnaître les pressions politiques qui agissent sur et dans les associations. Ces pressions sont externes (phénomènes liés à l'espace public dans lequel se manifestent l'État, les forces du marché et la société civile [6]) (Laville et Sainsaulieu, 1997) et internes (règles juridiques, mission, prise de décisions des organismes). La composante organisationnelle concerne les moyens mis en œuvre par l'organisme pour atteindre ses objectifs. Il s'agit principalement de phénomènes internes qui concernent les ressources financières et humaines, la coordination des activités, la production, et l'usage des services et des biens. Même si elle est relativement autonome, la composante organisationnelle est en grande partie déterminée par des phénomènes institutionnels et par les stratégies des acteurs de l'organisme.

Ainsi, les changements dans les associations se présentent comme la résultante de phénomènes institutionnels externes, de phénomènes institutionnels et organisationnels internes, et des stratégies adoptées par les acteurs. Le financement étatique fait partie de cet ensemble de phénomènes qui affectent le développement des associations. Pour en cerner l'influence, il est nécessaire de considérer différents éléments qui traduisent la dynamique d'ensemble de l'évolution des associations, notamment l'évolution de la mission, des activités et du membership, l'insertion dans la communauté, la nature des services offerts, la disponibilité des ressources humaines et matérielles et les modalités de fonctionnement.

Méthodologie de la recherche

C'est cette conception du changement dans les associations qui a servi de toile de fond à la réalisation de deux recherches sur les effets du financement étatique. La première prend la forme d'une évaluation portant sur le plan d'action du gouvernement du Québec pour le développement de l'économie sociale et solidaire, adopté lors du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996 (Comeau et al., 2001). Dans le volet quantitatif, 365 associations ont répondu à un questionnaire détaillé concernant les changements institutionnels et organisationnels qu'elles ont connus entre 1996 et 1999. Dans le volet qualitatif, 46 représentants et représentantes d'associations ont participé à treize rencontres de groupe portant sur les mesures gouvernementales. La deuxième étude a examiné les effets du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail sur les trajectoires des organismes financés (Comeau et al., 2002). La recherche comporte une phase exploratoire au cours de laquelle quinze personnes ont accordé des entrevues sur les changements institutionnels et organisationnels liés à cette mesure dans leurs associations. Dans une seconde phase à visée explicative, 126 associations, situées en Gaspésie et dans l'île de Montréal, ont répondu à un questionnaire touchant leur situation avant et après la réalisation d'un projet financé par le Fonds de lutte contre la pauvreté.

Tout en considérant les diverses influences qui se manifestent sur les associations, ces études permettent de reconnaître empiriquement les effets particuliers sur les associations de trois programmes publics de financement : le Fonds de lutte contre la pauvreté [7], le programme d'appui aux centres de la petite enfance [8] et le Programme d'exonération financière pour les services d'aide à domicile (PEFSAD) [9]. Dans le volet quantitatif des études, la représentativité statistique des échantillons permet d'affirmer qu'ils représentent la population des orga-

nismes étudiés; en outre, les questionnaires standardisés ont permis d'obtenir des données chiffrées dont le traitement statistique a rendu possible la comparaison de la situation des associations avant le financement étatique avec leur situation après quelques années. Le volet qualitatif a favorisé une exploration plus poussée et une meilleure compréhension des changements dans les associations.

Les changements d'ordre organisationnel

Les résultats des deux études indiquent que, quelques années après un financement étatique particulier, les principaux changements sont de nature organisationnelle et concernent la coordination des activités, les ressources humaines et les ressources financières.

Sur le plan de la coordination des activités, l'étude sur les associations appuyées par le Fonds de lutte contre la pauvreté montre un usage plus répandu des plans de développement, de communication et d'affaires, après quelques années.

Sur le plan des ressources humaines, les résultats des deux études révèlent une augmentation significative du nombre d'employés. Bien que tous les organismes étudiés connaissent une telle hausse, celle-ci est particulièrement remarquable dans les organismes d'aide à domicile. Par ailleurs, on observe une hausse du nombre de bénévoles, particulièrement dans les associations appuyées par le Fonds de lutte contre la pauvreté. Autre volet des ressources humaines, la formation du personnel a crû de manière significative au regard des sommes consacrées et du nombre de salariés rejoints. Cette constatation vaut pour les associations soutenues par les trois programmes de financement.

Sur le plan des ressources financières, l'augmentation des revenus et des dépenses est généralisée après quelques années. En ce qui a trait aux bilans financiers, les variations sont également significatives mais plus faibles que dans le cas des budgets. Ainsi, dans les centres de la petite enfance et dans les organismes d'aide à domicile, on remarque une croissance significative des actifs, alors que dans les associations appuyées par le Fonds de lutte contre la pauvreté, seules les immobilisations connaissent une hausse significative au cours de la période. Le tableau 1 présente les données relatives à ces transformations.

Les changements d'ordre institutionnel

Du côté de la dimension institutionnelle (tableau 2), il se produit quelques changements significatifs concernant le membership, les instances décisionnelles et les contrats de travail, mais ils ne sont pas

Tableau 1. Indices des changements organisationnels dans les associations

	Étude sur le Plan d'action d'économie sociale (N = 365)		*Étude sur le Fonds de lutte contre la pauvreté (N = 126)*	
Indices de nature organisationnelle	**1996**	**1999**	**Avant**	**Actuel**
Coordination des activités. Proportion (%) des associations ayant :				
— un plan de développement	ND*	ND	25,6	37,2
— un plan d'affaires	ND	ND	7,7	15,5
Nombre de salariés	20,8	27,5	6,8	9,0
Nombre de bénévoles	ND	ND	39	45
Montant consacré à la formation du personnel ($)	6 289	10 220	2 360	2 750
Revenus annuels ($)	796 446	1 026 371	354 110	436 181
Dépenses annuelles ($)	692 562	924 659	341 230	427 538

* Information non disponible dans cette étude.

généralisés. Ainsi, on observe les phénomènes suivants : le nombre de sociétaires augmente dans les associations appuyées par les trois programmes; le nombre de membres présents à l'assemblée générale croît seulement dans les centres de la petite enfance et dans les organismes d'aide à domicile; les femmes sont davantage présentes dans certains conseils d'administration. En outre, les salaires connaissent des hausses dans les associations appuyées par tous les programmes, la politique sur les conditions devient souvent explicite en étant désormais écrite et le nombre de regroupements auxquels appartiennent les associations augmente significativement chez celles qui sont appuyées par le Fonds de lutte contre la pauvreté. Cependant, il n'y a aucun changement notable en ce qui concerne la mission (statut légal, population desservie et services offerts), la nature et la composition sociale des instances décisionnelles, et certains aspects des contrats de travail (la syndicalisation et les avantages sociaux, par exemple) et des réseaux (la fréquences des contacts avec certains acteurs comme les organismes gouvernementaux, par exemple).

Le constat général à l'effet que les changements dans les associations s'opèrent d'abord du côté des variables organisationnelles permet de confirmer la stabilité des variables institutionnelles. Cette relative stabilité de la dimension institutionnelle constitue un phénomène positif. En effet, comme la dimension institutionnelle ne se transforme pas facilement, les acteurs internes et externes peuvent compter sur une permanence des structures politiques des organismes et sur une certaine prévisibilité de leurs actions. Si ces organismes se vouent à l'intérêt général, ils doivent pouvoir démontrer qu'ils possèdent la capacité de faire face aux contraintes en conservant leur spécificité et leur identité. Ils entretiennent ainsi la confiance et s'assurent une légitimité qui paraîtrait autrement fragile si leur structure politique devenait trop mouvante.

Les phénomènes associés aux changements dans les associations

L'étude des changements dans les associations appuyées par le Fonds de lutte contre la pauvreté a permis de circonscrire l'influence de phénomènes comme la dynamique sociale de la communauté, le degré d'institutionnalisation (l'âge des associations et leur taille), les capacités stratégiques des associations (utilisation de plans, expérience et formation des coordonnateurs) et les liens d'usage (les types de services offerts), sur la nature des changements qui se sont opérés dans les organisations.

Le premier phénomène associé aux changements concerne la *dynamique sociale de la communauté et l'ancrage territorial de l'association.* Sur un plan institutionnel, on constate que dans certains milieux, les femmes sont davantage engagées dans la gestion des associations. Le deuxième phénomène a trait au *degré d'institutionnalisation* des associations. Sur cet aspect, les associations les plus anciennes et celles qui comptent le plus d'employés augmentent leur membership et formalisent les rela-

Tableau 2. Indices des changements institutionnels dans les associations

	Étude sur le Plan d'action d'économie sociale (N = 365)		*Étude sur le Fonds de lutte contre la pauvreté (N = 126)*	
Indices de nature institutionnelle	**1996**	**1999**	**Avant**	**Actuel**
Nombre de femmes au CA	4,7	5,1	3,9	4,1
Salaire : taux pour les activités de production ($) *				
Hommes	10,08	11,37	8,06	8,57
Femmes	10,09	11,20	8,57	8,87
Proportion des associations ayant une politique formelle de gestion du personnel (%)	ND	ND	53,3	66,7
Nombre de regroupements avec lesquels l'association entretient des liens	ND	ND	4,3	5,1

* Dans l'étude sur le Plan d'action, les données s'appuient sur le salaire moyen; dans l'étude sur le Fonds de lutte, elles traduisent le salaire « minimum ».

tions de travail par une politique écrite sur les conditions de travail. Sur le plan organisationnel, ces associations connaissent également une hausse significative du nombre d'employés et de bénévoles. Le troisième phénomène se rapporte à *la capacité des acteurs de conduire des actions collectives.* Plus les associations ont des capacités stratégiques en raison de l'expérience et de la formation académique élevée des coordonnateurs, plus elles accroissent leur membership. On peut penser qu'elles peuvent ainsi mieux répondre aux préoccupations de la population locale en étant capables de conserver une organisation démocratique et ouverte à l'implication de la population. Sur le plan organisationnel, si les associations ayant des coordonnateurs et des coordonnatrices plus scolarisés connaissent une augmentation plus marquée de leurs ressources financières et du personnel salarié, elles voient également leur nombre de bénévoles s'accroître, permettant ainsi d'éviter une professionnalisation trop grande de leur fonctionnement. Enfin, le quatrième phénomène renvoie au *lien d'usage,* qui est le rapport particulier unissant les usagers à l'activité de l'association par le biais des services offerts (entraide, défense des droits ou offre de services, entre autres choses). Sur le plan institutionnel, le type de services offerts est associé à l'augmentation du membership et à l'implication accrue des femmes dans les conseils d'administration. Sur le plan organisationnel, certaines associations accroissent le bénévolat et la formation de la main-d'œuvre à cause des types de services particuliers qu'elles offrent.

Les effets spécifiques du financement étatique

Les données recueillies dans le cadre du volet qualitatif des deux recherches ont conduit à dégager que les programmes de financement étatique n'ont pas tous le même effet sur les associations. Une source de financement étatique risque d'être associée à des effets importants dans les associations lorsqu'elle présente les caractéristiques suivantes : elle comporte plusieurs normes, elle occupe une part importante du budget d'une association, elle possède une certaine permanence et elle soutient des activités inédites pour les associations.

Le *caractère normé du financement étatique* paraît particulièrement évident dans le cas des centres de la petite enfance. En effet, ceux-ci doivent se conformer aux directives gouvernementales concernant la formation du personnel, le programme éducatif, l'horaire, la nature des équipements, la clientèle, l'aménagement des lieux physiques, etc. Avec la mise en place de ce programme, les gestionnaires doivent consacrer beaucoup plus de temps qu'auparavant aux tâches administratives, notamment en raison de l'obligation de développer la garde en milieu familial. Pour les membres des conseils d'administration, la gestion des centres de la petite enfance devient une activité plus complexe. En fixant les paramètres sur les services à mettre en place (apparemment pour assurer la qualité des services), la politique familiale contribue à uniformiser les pratiques en milieu de garde, réduisant ainsi l'autonomie locale des conseils d'administration. Plusieurs éducatrices doivent s'adapter à une nouvelle dynamique dans leurs rapports avec les gestionnaires tout en ayant de plus en plus l'impression que le fonctionnement de leur organisme leur échappe. Voici un exemple de propos traduisant cette réalité : « Il y a tellement de limites contraignantes : on devient obligé de demander du temps plein, puis de demander ceci et de demander cela. Avant, on pouvait avoir plus de souplesse ».

La situation entourant le Fonds de lutte contre la pauvreté est tout à fait différente. Ce fonds ne comporte pas de prescription touchant les statuts juridiques des organismes, leur mission ou leurs instances décisionnelles, pour ne citer que ces aspects institutionnels. Cela étant dit, peu normé ne veut pas dire pas normé du tout. En effet, l'option du Fonds de lutte prise régionalement en faveur d'un certain niveau de rémunération a obligé les organismes à offrir le taux horaire prescrit, ce qui, pour certaines associations, constituerait

un obstacle à leur viabilité financière quand les améliorations salariales se généralisent.

Lorsque la *part occupée par les montants provenant d'un programme de financement étatique dans le budget* d'une association est considérable, ce programme risque d'être porteur de plusieurs changements. Ainsi, le Fonds de lutte contre la pauvreté est associé à des changements organisationnels plus marqués dans les associations où il occupe une part relativement importante du budget et dans celles présentant des difficultés financières au moment où le projet se déroule. En octroyant des ressources à ces associations, le Fonds de lutte permet, dans certains cas, leur survie et représente, dans d'autres cas, un tremplin pour accéder à de nouvelles ressources et accroître les immobilisations.

À propos de la part occupée par un financement étatique, on peut établir une relation entre l'autonomie de gestion et la capacité d'une organisation à financer ses opérations à partir de fonds autogénérés. Ainsi, l'autonomie de gestion des centres de la petite enfance aurait diminué en raison de l'augmentation de la part du financement gouvernemental dans leur budget : cette part est passée de 58,2 % en 1996 à 68,6 % en 1999. Ce constat sur l'impact du soutien étatique est appuyé par l'opinion des répondants sur le lien entre la pérennité de leur entreprise et l'appui financier de l'État : 72,0 % des répondants des CPE affirment que « l'entreprise cessera ses activités sans l'aide du gouvernement », comparativement à 55,3 % des répondants provenant des organismes d'aide à domicile.

La *permanence à moyen et long terme du financement étatique* représente une autre caractéristique pouvant être associée à une capacité d'introduire des changements. Ainsi, le Fonds de lutte contre la pauvreté possède un caractère temporaire puisque son appui ne dépasse généralement pas une année. Puisque le Fonds de lutte revêt un caractère ponctuel, il risque peu de modifier profondément la structure politique des associations. Toutefois, cette intervention ponctuelle crée des difficultés à bon nombre d'associations : le caractère provisoire de l'appui exacerbe à la fin du projet les besoins en main-d'œuvre dans plusieurs associations, et les coûts associés à l'entraînement des personnes embauchées sont rarement rentabilisés au-delà de l'année. C'est ce que traduit cette personne : « Ce n'est pas récurrent. Là, on a un sérieux problème. […] C'est le caractère ponctuel : après un an, on ne te finance plus ».

Lorsque *le financement étatique soutient des activités inédites* pour les associations, il risque d'influencer leur mission. Ce phénomène a été observé dans l'étude du Fonds de lutte contre la pauvreté. Ce programme a parfois soutenu des activités qui étaient tout à fait nouvelles pour les associations. Or, le soutien à des activités qui n'étaient pas auparavant menées par les associations peut amener à long terme des changements à leur mission. L'introduction d'une nouvelle activité peut éventuellement changer la mission d'associations à travers trois mécanismes. Le premier serait la complémentarité : si un financement étatique appuie la création d'un service, l'organisme risque de diversifier sa mission en ajoutant ce volet d'activités. Un deuxième mécanisme serait le renforcement sélectif : l'ajout de ressources vient appuyer un service et lui donne ainsi davantage d'importance dans l'association. Un troisième mécanisme est la diffusion : un nouveau service devient exemplaire et est adopté par d'autres associations qui sont à la recherche d'innovations. Toutefois, comme les changements de mission n'ont pas été significatifs, l'effet probable de ces mécanismes demeure à l'état d'hypothèse.

Conclusion

Les études réalisées montrent que le financement étatique ne représente qu'un phénomène parmi d'autres qui influencent l'évolution des associations. Le financement étatique produit davantage d'effets sur les associations lorsque : il est fortement normé, il occupe une part importante dans le budget, il se situe sur le long terme et il appuie des activités inédites pour l'association. Dans ces situations, il entraîne d'abord des changements organisationnels (introduction de plans et augmentation des ressources humaines et financières), puis éventuellement des changements institutionnels (modification de la mission, des instances décisionnelles et des contrats de travail).

Les associations qui désirent accroître leur pouvoir d'agir sur leur avenir doivent se préoccuper du financement étatique, certes, mais également des autres aspects qui les

influencent. Le premier touche les rapports avec les mouvements sociaux. La perméabilité d'une association et son inscription dans la dynamique des mouvements sociaux peuvent entraîner des changements institutionnels concernant les responsables, les contrats de travail et les alliances. Le deuxième aspect concerne le degré d'institutionnalisation. Les associations « instituées » intègrent un nombre relativement élevé de nouveaux membres, de nouveaux employés et de bénévoles, alors que les associations « instituantes » sont portées à se donner des règles explicites qui auront leur importance dans l'avenir. Le troisième aspect a trait aux capacités stratégiques de l'association. Les outils de planification et les qualités de la coordination influencent les capacités des associations à accroître le membership, le bénévolat et les ressources humaines et financières. Le quatrième aspect renvoie au lien d'usage. En fonction du type de services offerts, de la fréquence des contacts avec les usagers et des caractéristiques de ces derniers, les associations doivent tôt ou tard introduire des modalités inclusives pour les employés, les usagers et les partenaires.

En définitive, le financement étatique peut, dans certaines circonstances, réduire le pouvoir d'agir et ainsi conduire à une dégénérescence. Mais il peut également permettre l'innovation lorsque l'influence des associations s'élargit dans la communauté, lorsque la couverture des services s'étend et lorsque la société civile contrôle davantage les services et les activités. Ainsi, avec le soutien financier étatique, les centres de la petite enfance et les organismes d'aide à domicile ont accru leur offre de services, amélioré la qualité des emplois, consolidé leur situation financière, donné accès à la population à de nouveaux services et développé leur réseau, tout en conservant un fonctionnement démocratique incluant souvent les employés et les usagers. En outre, les associations appuyées par le Fonds de lutte contre la pauvreté affirment que celui-ci a contribué à la réalisation de projets auxquels elles songeaient depuis longtemps, à l'amélioration des services existants, au développement de la communauté, à la réponse à des besoins nouveaux ou non comblés, et aux démarches de l'organisme pour assurer la pérennité du poste créé et répondre aux besoins des usagers en matière de lutte contre la pauvreté.

Même si le financement étatique peut encourager l'innovation dans certaines circonstances, il comporte des contradictions, car une logique développementale et une logique bureaucratique sont mises en présence. Ces contradictions entraînent plusieurs problèmes : les objectifs d'économie visés par la centralisation sont compromis par l'addition de normes gouvernementales, les associations ont à traiter avec une multiplicité d'agences gouvernementales, certains programmes posent des exigences complexes, les sommes octroyées sont insuffisantes, en particulier pour le développement et la gestion, et l'avenir incertain des mesures étatiques de financement engendre l'incertitude, pour ne pas dire l'insécurité.

Dans ce domaine du financement étatique des associations, il paraît donc essentiel que les associations soient étroitement associées à la conception, à la mise en œuvre et à la révision des programmes de soutien financier développés à leur intention. De cette manière pourront être mises en œuvre des modalités d'appui qui permettent de justifier l'usage fait des fonds publics tout en favorisant la réalisation des missions que les collectivités donnent à leurs associations.

Yvan Comeau
Daniel Turcotte
École de service social
Université Laval

Notes

[1] Les associations sur lesquelles porte cet article sont de deux types : les organismes communautaires et les entreprises de la nouvelle économie sociale (celle qui ressurgit à partir des années 1970). Les organismes communautaires sont des entités sans but lucratif, vouées à l'intérêt collectif de la communauté visée et donc définis par elle et pour elle, dans le respect de l'intérêt et des besoins des individus. Conformément aux dispositions législatives, les organismes

communautaires fonctionnent selon la règle « une personne, une voix » et mènent diverses activités : offre de services, entraide, information, ressources, défense des droits, éducation, etc. (définition inspirée de Lamoureux et al., 2000 : 61). Quant aux entreprises de la nouvelle économie sociale, quatre critères permettent de les reconnaître : le statut juridique, la présence d'une association, les valeurs et le projet de société (Lévesque et Ninacs, 1997). « Économie sociale » désigne donc des entreprises qui se distinguent en premier lieu par le statut juridique : coopérative, mutuelle ou compagnie sans but lucratif. Deuxièmement, on y retrouve la combinaison d'un regroupement de personnes et d'une entreprise caractérisée par un fonctionnement démocratique, la détermination de l'activité de l'entreprise par les personnes, la distribution des surplus et la propriété collective des excédents réinvestis. Troisièmement, les entreprises ont des activités économiques de type associatif fondées sur des valeurs de solidarité, d'autonomie et de citoyenneté et sur le principe de la finalité de service aux membres ou à la collectivité plutôt que sur le profit. Quatrièmement, les entreprises peuvent inspirer un nouveau modèle de développement qui reconnaîtrait la place et les avantages respectifs du marché, de la redistribution et de la réciprocité. Bien sûr, les organismes de la nouvelle économie sociale sont différents des organismes communautaires sur certains aspects : par exemple, sur le plan juridique, on trouve davantage de coopératives en économie sociale et, sur le plan économique, les organismes de l'économie sociale tirent du marché une part importante de leurs revenus, ce qui n'est pas le cas des organismes communautaires, dont les services comportent une « gratuité », tout comme les services publics d'éducation et de santé et les services sociaux. Cependant, au-delà des différences, les ressemblances entre les organismes communautaires et ceux de la nouvelle économie sociale sont suffisamment importantes — comme le montrent les définitions — pour qu'on puisse les étudier ensemble, quitte à faire les distinctions appropriées au moment de l'analyse des données.

2 L'État est un acteur clé parmi d'autres, tels les alliés, les contre-mouvements, les groupes de soutien et les médias, qui influencent l'action des associations. Les associations sont particulièrement sensibles à certains phénomènes relatifs à l'État : le degré de pluralisme des cultures politiques, la plus ou moins grande ouverture des autorités et la manière dont le système politico-administratif prend en compte les problèmes (Fillieule, 1993 : 15-64).

3 « On appelle ce phénomène [reconnaissance comme acteur public] l'institutionnalisation, qui peut être comprise comme le processus d'assujettissement d'un groupe à des règles explicites et d'accentuation des relations avec les acteurs publics » (Robichaud, 1996 : 332). On peut, par ailleurs, considérer l'institutionnalisation comme un processus par lequel sont codifiées, par écrit ou dans l'action, des habitudes, des règles, des routines et des normes qui régulent les relations sociales et façonnent les interactions en rendant les comportements prévisibles. L'institutionnalisation comporte sans doute des inconvénients à cause des rigidités et des contraintes qui l'accompagnent, mais elle recèle plusieurs avantages lorsque les acteurs y introduisent des règles éthiques et démocratiques.

4 Pour l'auteure se profile le « syndrome des fondateurs » *(founders disease*, d'après Andrea Ayvazian, qu'elle cite) : ceux-ci tendent à vouloir conserver le groupe initial et à résister à l'ouverture démocratique.

5 Une recension des écrits sur la gestion stratégique des *non-profit organizations* — apparentées aux associations — distingue les études empiriques qui mettent l'accent sur l'« environnement interne » de celles qui sont centrées sur l'« environnement externe » (Youssofzai, 2000).

6 Les approches et les méthodes appliquées aux établissements industriels et administratifs ne saisissent pas la complexité des organismes communautaires et leur projet sociétal, car elles se concentrent sur la dimension organisationnelle. La dimension institutionnelle introduit les projets de transformation menés par les organismes communautaires (Laville et Sainsaulieu, 1997 : 57-58).

7 Annoncée lors du Sommet de 1996 sur l'économie et l'emploi, la Loi instituant le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail est adoptée par l'Assemblée nationale le 12 juin 1997. Cette mesure financière vise l'insertion professionnelle de personnes à très faibles revenus. Deux périodes peuvent être distinguées pour l'étude du Fonds de lutte contre la pauvreté : la première correspond aux suites du Sommet sur l'économie et l'emploi d'octobre 1996 (1997 à 2000), la deuxième aux engagements pris lors du Sommet sur la jeunesse de mars 2000 (2000 à 2003). Nous nous intéressons ici à la première période. Dans chaque région existait un comité d'approbation de projets, constitué de trois représentants du gouvernement en région et de deux représentants du secteur communautaire; le gouvernement considérait alors que la gestion du Fonds était décentralisée et « dénormée ». La durée moyenne des projets est de 50,4 semaines et l'appui varie de 60 000 à 70 000 dollars (canadiens); il est donc possible de créer quelques emplois d'insertion dans chaque association appuyée (Comeau et al., 2002).

8 Le ministère québécois de la Famille et de l'Enfance a implanté, à partir de septembre 1997, un réseau de centres de la petite enfance créé à partir des garderies sans but lucratif et des agences de garde en milieu familial existantes. Ces centres sont régis par la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde. Chaque centre est administré par une personne morale sans but lucratif (la très grande majorité des cas) ou une coopérative dont le conseil d'administration compte une majorité de parents. En 1999, un centre de la petite enfance moyen comprenait 13,2 employés et avait un budget d'environ 400 000 dollars (Comeau et al., 2001).

9 Le programme d'exonération financière pour les services d'aide à domicile (PEFSAD) relève du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). Il a deux objectifs : développer un réseau solide d'entreprises de services d'aide à domicile et encourager les personnes à se procurer ces services auprès de ces entreprises. Lorsque des services d'aide à domicile sont rendus à une personne (ou à un ménage) par une entreprise

d'économie sociale reconnue, cette personne peut demander une réduction du tarif exigé. Cette réduction peut prendre la forme d'une aide fixe ou d'une aide variable. L'aide fixe est accordée à toutes les personnes et à toutes les familles, indépendamment du revenu familial. Cette aide est de 4 dollars pour chaque heure de service rendu. L'aide variable est une réduction supplémentaire accordée en fonction du revenu et de la situation familiale; elle varie de 0,20 à 6 dollars pour chaque heure de service rendu. Le réduction maximale est donc de 10 dollars par heure de service rendu. Les services d'aide à domicile couverts sont les suivants : entretien ménager léger (lessive, balayage, époussetage et nettoyage); entretien ménager lourd (grand ménage, déneigement de l'accès principal au domicile); entretien des vêtements; préparation de repas sans diète; approvisionnement et autres courses. En 1999, les entreprises d'aide à domicile ont habituellement le statut de corporation sans but lucratif, mais il existe également une forte minorité de coopératives; on compte en moyenne 38 employés et des revenus d'environ 400 000 dollars (Comeau et al., 2001).

Bibliographie

BÉLANGER, Paul R., et Benoît LÉVESQUE. 1994. « Modernisation sociale des entreprises : diversité des configurations et modèle québécois », dans P. R. BÉLANGER, M. GRANT et B. LÉVESQUE, dir. *La Modernisation sociale des entreprises*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal : 17-52.

BILLIS, David, et Margaret HARRIS. 1992. « Taking the strain of change : UK local voluntary agencies enter the post-Thatcher period », *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 21, 3 : 211-225.

BORDT, Rebecca L. 1997. « How alternative ideas become institutions : The case of feminist collectives », *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 26*, 2 : 132-155.

COMEAU, Yvan, André BEAUDOIN, Julie CHARTRAND-BEAUREGARD, Marie-Ève HARVEY, Daniel MALTAIS, Claudie SAINT-HILAIRE, Pierre SIMARD et Daniel TURCOTTE. 2001. *L'Économie sociale et le Plan d'action du Sommet sur l'économie et l'emploi*. Québec, Centre de recherche sur les services communautaires, Université Laval et ÉNAP.

COMEAU, Yvan, André BEAUDOIN, Marie BOUCHARD, Benoît LÉVESQUE, Margie MENDELL et Daniel TURCOTTE. 2002. *Les Effets du Fonds de lutte contre la pauvreté sur les trajectoires des organismes*. Montréal et Québec, Centre de recherche sur les innovations sociales et Centre de recherche sur les services communautaires.

FILLIEULE, Olivier, dir. 1993. *Sociologie de la protestation*. Paris, Éditions l'Harmattan.

GIDDENS, Anthony. 1997. *The Constitution of Society*. Cambridge, Polity Press.

GRØNBJERG, Kirsten A. 1993. *Understanding Nonprofit Funding. Managing Revenues in Social Services and Community Development Organizations*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers.

HANSMANN, H. 1990. « The economic role of commercial non profits : The evolution of the U.S. savings bank industry », dans H. K. ANHEIER et W. SEIBEL, éd. *The Third Sector. Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin et New York, Walter de Gruyter : 65-76.

KNAPP, Martin, Eileen ROBERTSON et Corinne THOMASON. 1990. « Public money, voluntary action : Whose welfare ? », dans Helmut K. ANHEIER et Wolfgang SEIBEL, éd. *The Third Sector. Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin et New York, Walter de Gruyter : 183-218.

LAMOUREUX, Henri, Jocelyne LAVOIE, Robert MAYER et Jean PANET-RAYMOND. 2000. *Pratique de l'action communautaire*. Sainte-Foy, PUQ.

LAVILLE, Jean-Louis, et Renaud SAINSAULIEU, dir. 1997. *Sociologie de l'association*. Paris, Desclée de Brouwer.

LÉVESQUE, Benoît, et William NINACS. 1997. *L'Économie sociale au Canada : l'expérience québécoise*. Montréal, Les Publications de l'Institut de formation au développement économique communautaire.

LOFLAND, Lyn H. 1997. « From "our gang" to "society for" : Reminiscences of an organization in transition », *Symbolic Interaction*, 20, 2 : 135-140.

MCADAM, Doug, John D. MCCARTHY et Mayer N. ZALD. 1988. « Social movements », dans Neil J. SMELSER, éd. *Handbook of Sociology*. Beverly Hills, Sage Publications : 695-737.

MEISTER, Albert. 1974. *La Participation dans les associations*. Paris, Éditions ouvrières.

ROBICHAUD, Suzie. 1996. « Du réseau à l'institution : le bénévolat en mouvement », *Revue suisse de sociologie, 22*, 2 : 329-346.

SAXON-HARROLD, Susan K. E. 1990. « Competition, resources, and strategy in the British nonprofit sector », dans Helmut K. ANHEIER et Wolfgang, SEIBEL éd. *The Third Sector. Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin et New York, Walter de Gruyter : 123-139.

SCHUBERT, Marsha A., et Thomasina J. BORKMAN. 1991. « An organizational typology for self-help groups »,

American Journal of Community Psychology, 19, 5 : 769-787.

SELLE, Per, et Bjarne ØYMYR. 1992. « Explaining changes in the population of voluntary organizations : The roles of aggregate and individual level data », *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly,* 21, 2 : 147-179.

STONE, Melissa. 1996. « Competing contexts : The evolution of a nonprofit organization's governance system in multiple environments », *Administration and Society,* 28, 1 : 61-89.

TOURAINE, Alain. 1993. *Production de la société*. Paris. Seuil.

TUCKER, David J., Robert HOUSE, Jitendra SINGH et Agnes G. MEINHARD. 1984. *An Ecological Analysis of Voluntary Social Service Organizations*. Hamilton, McMaster University.

YOUSSOFZAI, Fahim. 2000. *Revue critique de la littérature empirique sur la gestion stratégique des organisations non productrices de profit (non-profit organizations)*. Montréal, CRISES, cahier no 0009.