

La gouvernance des services sociaux dans le secteur de la jeunesse et de la famille : quelle participation pour les organismes communautaires?

Sébastien Savard et Guy Chiasson

Volume 20, numéro 2-3, 2001

Gouvernance et société civile

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/040278ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/040278ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (imprimé)

1703-8480 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Savard, S. & Chiasson, G. (2001). La gouvernance des services sociaux dans le secteur de la jeunesse et de la famille : quelle participation pour les organismes communautaires? *Politique et Sociétés*, 20(2-3), 141–158.
<https://doi.org/10.7202/040278ar>

Résumé de l'article

Cette étude porte sur la question de la gouvernance partagée dans le secteur des services sociaux. À l'aide d'une typologie élaborée par Jennifer Coston, nous évaluons la nature des relations qui se tissent entre l'État et les organismes communautaires oeuvrant dans quatre territoires de CLSC de l'Abitibi-Témiscamingue. Un examen i) de l'ouverture de l'État au pluralisme institutionnel, ii) du degré de formalisation des relations partenariales et iii) des rapports de force État-organisations communautaires nous amène à conclure que l'émergence d'une « gouvernance participative » du secteur des services sociaux est traversée par des tendances contradictoires.

LA GOUVERNANCE DES SERVICES SOCIAUX DANS LE SECTEUR DE LA JEUNESSE ET DE LA FAMILLE : QUELLE PARTICIPATION POUR LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES ?

Sébastien Savard

Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue

Guy Chiasson

Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue

La crise de l'État-providence a amené les sociétés occidentales à un questionnement sur les formes que doivent prendre l'action collective contemporaine¹. Le contexte de crise sera, en effet, marqué par l'émergence de nouveaux types de pratiques qui contestent la mainmise des grandes bureaucraties publiques sur la régulation des rapports sociaux. La notion de « gouvernance² » est justement mise de l'avant pour penser le contour des pratiques qui, en réponse à la crise des anciens modes de gouverner, proposent de faire intervenir de multiples acteurs (autant ceux de l'État que de la société civile) dans les

-
1. Sur la crise des sociétés contemporaines, voir Pierre Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 1981 ; Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.
 2. Comme le fait remarquer Dominique Lorrain dans « Administrer, gouverner, réguler », *Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, décembre 1999, p. 85-92, la notion de « gouvernance » est utilisée depuis longtemps par les économistes américains Ronald Coase et Oliver Williamson pour désigner les procédés de coordination à l'intérieur des firmes. Les sciences sociales contemporaines lui ont attribué un sens plus englobant, soit les formes contemporaines de régulation des rapports sociaux.

Sébastien Savard, département des sciences du développement humain et social, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, 675 – 1^{re} avenue Est, Val-d'Or (Québec), Canada, J9P 1X3.

Courriel : sebastien.savard@uqat.ca

Guy Chiasson, département des sciences du développement humain et social, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, 445, boul. de l'Université, Rouyn-Noranda (Québec), Canada, J9X 5E4.

Courriel : guy.chiasson@uqat.ca

processus décisionnels collectifs³. Comme l'explique Gerry Stoker, « [I]a notion de gouvernance attire aussi l'attention sur la participation accrue des secteurs privé et associatif à la fourniture de services et aux décisions stratégiques. Des responsabilités qui incombaient auparavant presque exclusivement à l'État sont aujourd'hui partagées⁴ ». L'action collective contemporaine se démarquerait donc des anciennes pratiques de régulation par sa volonté de tabler sur des rapprochements entre l'État et la société civile⁵.

Le secteur sociosanitaire québécois ne fait pas exception, puisqu'il est, lui aussi, traversé par d'importantes réformes qui ont cherché à réorienter l'action publique en accordant un rôle plus important aux organismes communautaires dans le secteur de la santé et des services sociaux⁶. En effet, dans les années 1960, les relations entre l'État et le mouvement communautaire étaient dominées par des rapports de force à l'intérieur desquels les groupes communautaires cherchaient à faire pression sur l'État pour qu'il fournisse à la population des services sociosanitaires et communautaires de base. À cette époque, le mouvement communautaire était composé essentiellement de comités de citoyens fortement influencés par le style d'action sociale américain de type syndicaliste⁷.

Dans les années 1970, des groupes populaires offrant des services à la population tout en menant des actions de revendication, mais cette fois dans des domaines précis (droit des consommateurs, des locataires, des assistés sociaux), voient le jour. Les organismes axés sur l'éducation populaire par le biais de l'alphabétisation, communément appelés OVEP (organismes volontaires d'éducation populaire), appartiennent à cette génération et sont les premiers à faire l'objet d'une reconnaissance étatique du fait qu'ils reçoivent une partie de leur financement du ministère de l'Éducation.

3. Voir à ce sujet Gerry Stoker, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1998, p. 19-118; Luc Juillet et Caroline Andrew, « Développement durable et nouveaux modes de gouvernance locale : le cas de la Ville d'Ottawa », *Économie et Solidarités*, vol. 30, n° 2, 1999, p. 75-93.
4. G. Stoker, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », p. 22.
5. Pierre Hamel, « La question du partenariat : de la crise institutionnelle à la redéfinition des rapports entre sphère publique et sphère privée », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 24, 1995, p. 87-106.
6. Pour une présentation des diverses réformes du secteur sociosanitaire, voir Robert Mayer et Michel Goyette, « Politiques sociales et pratiques sociales au Québec depuis 1960 », dans *Introduction au travail social*, sous la dir. de Jean-Pierre Deslauriers et Yves Hurtubise, St-Nicholas, Presses de l'Université Laval, 2000, p. 35-66.
7. Voir Deena White, « Maîtriser un mouvement, dompter une idéologie – l'État et le secteur communautaire au Québec », *Revue canadienne de recherche sur les politiques*, vol. 2, n° 2, été 2001, p. 34-46.

Résumé. Cette étude porte sur la question de la gouvernance partagée dans le secteur des services sociaux. À l'aide d'une typologie élaborée par Jennifer Coston, nous évaluons la nature des relations qui se tissent entre l'État et les organismes communautaires œuvrant dans quatre territoires de CLSC de l'Abitibi-Témiscamingue. Un examen i) de l'ouverture de l'État au pluralisme institutionnel, ii) du degré de formalisation des relations partenariales et III) des rapports de force État-organisations communautaires nous amène à conclure que l'émergence d'une « gouvernance participative » du secteur des services sociaux est traversée par des tendances contradictoires.

Abstract. This article reflects on shared governance in the context of Québec's social services. Following a model put forward by Jennifer Coston, we assess the relations between the State and community organizations in the Abitibi-Témiscamingue region. A study of i) the State's openness to institutional pluralism, ii) the level of formality of the relations and III) the balance of power between the public sector and its community partners allows us to conclude that governance of the social services, while being participatory in some regards, remains controlled by the State in others.

La décennie des années 1980 a vu naître grand nombre d'organismes communautaires dans le secteur de la santé et des services sociaux : centres d'hébergement pour femmes victimes de violence, organismes communautaires en santé mentale, maisons de jeunes, etc. Ce sont eux qui ont été invités à développer des liens de partenariat avec l'État et les établissements parapublics. C'est dans le secteur de la santé mentale, par le biais de la *Politique de santé mentale*⁸, que la collaboration entre les organismes communautaires et les établissements parapublics a pris son envol. Cette collaboration s'accomplit entre autres, par la participation des organismes communautaires aux travaux entourant l'élaboration du Plan régional d'organisation des services (PROS) qui définit les objectifs d'intervention ainsi que le partage des responsabilités et des ressources. Depuis, ce type de collaboration s'est développé dans la plupart des secteurs d'intervention que l'on retrouve dans le domaine sociosanitaire.

La reconnaissance des organismes communautaires franchit une étape lorsque ceux-ci sont officiellement désignés dans la *Loi sur les services de santé et de services sociaux* de 1991 comme partenaires du réseau sociosanitaire étatique. Il faut cependant souligner que ce ne sont pas tous les organismes qui acceptent de collaborer avec l'État et ses institutions, plusieurs voyant dans le partenariat une stratégie de récupération plutôt qu'un mode de reconnaissance. « Coopération conflictuelle », « participation contradictoire », « coopération critique » sont tous des vocables qui ont été employés pour décrire les rapports entre

8. Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Politique de santé mentale*, Québec, le Ministère, 1989.

l'État et les organismes communautaires depuis l'entrée en vigueur de la Loi⁹.

Une des lectures les plus courantes des transformations en cours du système sociosanitaire est venue d'auteurs québécois s'inspirant, sur le plan théorique, de l'École de la régulation. Rappelons que, pour cette École, l'ancien « mode de régulation¹⁰ » fordiste a sombré dans une crise structurelle profonde qui donne lieu à la transformation non seulement des rapports de production mais aussi des pratiques institutionnelles qui encadrent les rapports sociaux¹¹. En s'inspirant du cadre régulationniste, Jacques Caillouette pose l'hypothèse que les partenariats entre le réseau public sociosanitaire et les organismes communautaires mènent vers une nouvelle régulation ou, autrement dit, vers un « nouveau modèle de développement ». Ces nouveaux partenariats participeraient à transformer les pratiques d'un modèle providentialiste sclérosé par une division du travail, hiérarchique et tayloriste, qui de surcroît exclut la participation des réseaux primaires de la société civile. L'incorporation du communautaire avec ses valeurs et son organisation du travail plus démocratiques permettrait d'évoluer vers de nouvelles pratiques de gestion des services sociaux moins hiérarchisées et plus ouvertes à la participation populaire.

[D]es éléments parmi les plus démocratiques du réseau recherchent l'influence du secteur communautaire, lequel possède une structure et une culture favorisant la communication et a su les développer hors de la logique tayloriste de l'organisation du travail et de la prestation des services. C'est dans cette perspective que le communautaire représente un acteur central dans la possible élaboration d'un nouveau modèle de développement dans lequel l'État deviendrait partenaire de la société civile¹².

Dans un même ordre d'idée, Yves Vaillancourt et Benoît Lévesque avancent que les alliances entre le réseau sociosanitaire et les organismes d'économie sociale permettraient de combler le

9. D. White, « Maîtriser un mouvement, dompter une idéologie ».

10. La thèse de la régulation considère que la société s'organise selon un ensemble relativement cohérent de règles et d'institutions qui encadrent les rapports sociaux à un moment donné de l'histoire. Ces règles et institutions constituent le « mode de régulation » de la société.

11. Sur l'École de la régulation, voir Michel Aglietta et Anton Brender, *Les métamorphoses de la société salariale*, Paris, Calmann-Lévy, 1984; Paul Bélanger et Benoît Lévesque, « La théorie de la régulation, du rapport salarial au rapport de consommation. Un point de vue sociologique », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 17, 1991, p. 17-52.

12. Jacques Caillouette, « L'État partenaire du communautaire : vers un nouveau modèle de développement », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 7, n° 1, printemps, 1994, p. 169.

«déficit de participation» qui est au cœur de la crise de légitimité de l'État-providence¹³. L'incorporation de l'économie sociale permettrait ainsi l'implication accrue et l'*empowerment* de deux types d'acteurs rendus plus ou moins passifs par la bureaucratie publique : les producteurs et les usagers des services sociaux.

Même s'ils n'utilisent pas ces termes, J. Caillouette autant que B. Lévesque et Y. Vaillancourt, considèrent que les partenariats État-organismes communautaires sont porteurs d'une nouvelle gouvernance du secteur sociosanitaire¹⁴. La nouveauté de cette gouvernance par rapport au modèle providentialiste résiderait, en bonne partie, dans une participation accrue des acteurs de la société civile à la gestion des services sociaux¹⁵.

UNE GOUVERNANCE PARTICIPATIVE ?

La nouvelle gouvernance qui prend forme dans le secteur sociosanitaire est-elle réellement participative, comme le suggèrent les auteurs réglementationnistes¹⁶ que nous venons de citer ? D'autres auteurs¹⁷ se montrent plus prudents face à la capacité des partenariats d'assurer une réelle transformation de la gouvernance au profit de la société civile. Selon ces derniers, l'État y voit davantage des mécanismes permettant d'intégrer l'action des organismes communautaires dans la programmation étatique qu'une invitation lancée aux

13. Yves Vaillancourt et B. Lévesque, «Économie sociale et reconfiguration de l'État-providence», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 9, n° 1, 1996, p. 1-13.

14. Cette lecture réglementationniste qui voit les partenariats entre l'État et la société civile comme une source de transformation du modèle de développement se retrouve chez une multiplicité d'auteurs québécois. Voir Louis Favreau et Jean-Louis Laville, «Le Secrétariat d'État à l'action communautaire du gouvernement du Québec: une mise en perspective autour des notions d'État solidaire et d'économie solidaire», *Économie et solidarités*, vol. 28, n° 2, 1997, p. 23-32 ; L. Favreau, et B. Lévesque, «L'économie sociale et les pouvoirs publics : banalisation du social ou tremplin pour une transformation sociale ?», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 10, n° 1, 1997, p. 71-80 ; Jacques Fournier, «De l'État-providence à l'État-solidaire», *Possibles*, vol. 18, n° 3, 1994, p. 70-83 ; Yvan Comeau, L. Favreau, B. Lévesque et Marguerite Mendell, *Emploi, économie sociale, développement local : les nouvelles filières*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2001.

15. Il est intéressant de noter que pour ces auteurs, les partenariats État-organismes communautaires représentent non seulement une gouvernance alternative à l'État-providence mais également à la privatisation néolibérale des services sociaux.

16. Pour des raisons de commodité, nous utiliserons l'expression «régulationniste» pour désigner la perspective des auteurs que nous avons cités plus haut (entre autres J. Caillouette, Y. Vaillancourt et B. Lévesque).

organismes communautaires à participer à la gouvernance des services. De ce fait, le milieu communautaire deviendrait, bien malgré lui, un prolongement de l'activité de l'État ou encore un sous-traitant.

Ces critiques ont au moins le mérite de nous rappeler toute l'importance des rapports de force entre l'État et les organismes communautaires. La qualité des rapports entre les deux entités est sans doute déterminante pour le caractère participatif (ou non) de la gouvernance. Sans nier les mérites et les acquis de la lecture régulationniste, on peut tout de même convenir qu'elle apporte peu d'éclairage sur les mécanismes de la nouvelle gouvernance et encore moins sur la façon dont s'organisent les rapports entre les organismes publics et communautaires. Notre analyse tentera de combler cette lacune.

Cet article cherche, en prenant appui sur un modèle élaboré par Jennifer Coston, à faire une lecture de la gouvernance sociosanitaire centrée sur l'espace de relations entre les pouvoirs publics et les organismes communautaires. Plus particulièrement, notre étude porte sur un cas – le partenariat entre le réseau des services sociaux et les organismes de quatre territoires de CLSC de l'Abitibi-Témiscamingue œuvrant auprès de la famille et de la jeunesse. Le recours au modèle de J. Coston permet de tracer un portrait nuancé des relations entre le réseau public et les organismes communautaires œuvrant dans ce secteur en Abitibi-Témiscamingue. Nous montrons, en effet, que si l'on peut à certains égards parler d'une gouvernance participative, à d'autres égards, les partenariats restent orientés par la puissance étatique. Au-delà de l'analyse du cas en question, nous cherchons également à affiner la compréhension théorique de la gouvernance contemporaine dans le secteur sociosanitaire en introduisant la dimension des rapports interorganisationnels.

Le modèle de Coston

Le modèle de J. Coston¹⁸ place le long d'un continuum huit types de relations entre l'État et les organismes de la société civile : i) répression, ii) rivalité, iii) compétition, iv) contractuelle, v) tiers parti (*third party government*), vi) coopération, vii) complémentarité

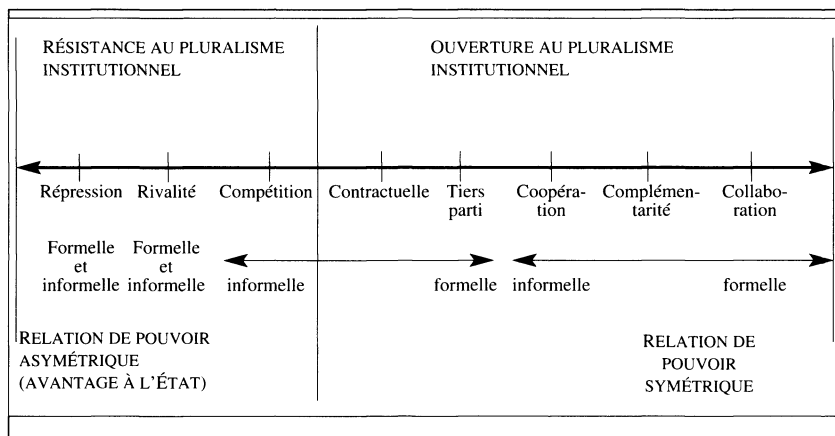
17. On pourrait citer à titre d'exemple Jocelyne Lamoureux et Frédéric Lesemann, *Les filières d'action sociale*, Rapport de recherche présenté dans le cadre de la Commission sur les services de santé et les services sociaux, Québec, Gouvernement du Québec, 1988, vol. 24; Sandra Trottier, «La réforme Côté et les organismes communautaires», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 4, n° 1, 1991, p. 147-152.

18. Ce modèle est tiré de Jennifer Coston, «A Model and Typology of Government-NGO Relationships», *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 27, n° 3, septembre 1998, p. 358-382.

et viii) collaboration (voir schéma 1). Le modèle retient également trois paramètres qui permettent de caractériser l'appartenance à l'un ou l'autre des types de relations : i) le degré d'ouverture au pluralisme institutionnel, ii) le degré de formalité des relations entre les partenaires et iii) le type de relations de pouvoir entre eux.

Schéma 1

Modèle de relations État-organismes communautaires de J. Coston



Dans ce modèle, les types de relations que l'on retrouve à la gauche du continuum sont les plus réfractaires à la participation des organismes de la société civile. Ainsi, le type répression va même jusqu'à rendre illégales la présence et l'action de ces organismes. De fait, plus on glisse vers la droite dans le schéma ci-dessus, plus les relations entre les parties manifestent une ouverture à une participation à part entière des organismes de la société civile. Le type collaboration représente ainsi la forme où la participation des organismes non gouvernementaux est la plus avancée avec une ouverture de l'État au pluralisme institutionnel et une relation de pouvoir symétrique. Les positions près du centre du schéma (contractuelle et tiers parti) correspondent, quant à elles, à des types de relations dont les termes sont plutôt définis par la puissance étatique (malgré une ouverture à la pluralité institutionnelle, les relations de pouvoir y sont asymétriques).

J. Coston introduit également une troisième dimension qui vient complexifier le modèle : le formalisme des rapports entre l'État et les organismes de la société civile. Comme l'indique le schéma 1, cette dimension permet de départager des types de relations qui tout en étant proches du point de vue de l'ouverture au pluralisme se distinguent au niveau du caractère formel ou informel des rapports. Ainsi, le type tiers parti affiche des relations plus formelles que le type contractuel et la collaboration fait appel à des relations plus formelles que la coopération et même la complémentarité.

Considérations méthodologiques

Nous avons réalisé 24 entrevues semi-dirigées avec 12 gestionnaires d'organismes communautaires et 12 gestionnaires d'établissements publics évoluant dans le secteur des services sociaux aux jeunes et aux familles dans quatre territoires de CLSC de la région de l'Abitibi-Témiscamingue. Les entrevues avec les gestionnaires des organismes communautaires et des établissements publics se sont déroulées entre le mois de septembre 1998 et le mois de juin 1999. Elles avaient pour objectif de recueillir de l'information sur la participation des organisations à des activités de partenariat avec les autres ressources de leur milieu. Les catégories d'organismes que nous voulions rencontrer étaient les suivantes :

1. établissement public de première ligne (ex. CLSC);
2. établissement public de services spécialisés (ex. centre hospitalier, centre de réadaptation pour jeunes en difficulté, Centres Jeunesse, etc.);
3. organisme communautaire dispensant des services à la famille (ex. Maison de la famille);
4. organisme communautaire de services aux jeunes (ex. Maison de jeunes, etc.);
5. organisme communautaire d'insertion sociale par l'insertion professionnelle (ex. Carrefour jeunesse emploi).

La stratégie d'analyse que nous avons retenue afin de bien comprendre la réalité des rapports interorganisationnels qui s'établissent autour de la production des services sociaux à l'enfance, à la famille et à la jeunesse dans les quatre territoires étudiés repose en grande partie sur la méthode de l'étude de cas multiple. Cette méthode cherche à clarifier le comment et le pourquoi des phénomènes qui prennent forme dans le quotidien en s'appuyant sur de multiples sources d'information¹⁹. Elle permet ainsi de vérifier dans quelle mesure les phénomènes identifiés dans l'étude d'un cas (le partenariat dans un territoire de CLSC en l'occurrence) se limite à cette situation particulière ou s'il est possible de conclure à une certaine généralisation. Il s'agit en fait de reproduire dans différents milieux la même démarche méthodologique utilisée pour l'étude de cas.

Le processus de traitement des données suivi dans cette recherche s'est réalisé en quatre étapes. La première consistait à transcrire le

19. Sur la méthode des études de cas multiples voir Robert K. Yin, *Case Study Research Design and Methods*, Newbury Park, Sage, 1989; Daniel Turcotte, Christine Samson, Geneviève Lessard et André Beaudoin, *De l'intention à l'évaluation: la dynamique de réalisation des projets d'action communautaire*, Québec, Centre de recherche sur les services communautaires de l'Université Laval, 1997.

plus fidèlement possible les enregistrements sonores des entrevues. Une fois les entrevues transcrites, l'étape suivante a été de subdiviser les comptes rendus intégraux des entrevues en unités de sens. Une unité de sens correspond à une portion d'entrevue pouvant aller d'une phrase à deux ou trois paragraphes qui aborde un sujet ou un thème particulier. Cette tâche accomplie, nous avons procédé à la troisième étape, soit la codification des entrevues.

L'élaboration d'une grille de codification est une étape importante pour une recherche réalisée au moyen d'une approche qualitative. Cette grille permet en effet de juxtaposer des informations provenant de différents informateurs autour d'un même thème. Elle a été construite en grande partie d'après les thèmes ayant fait l'objet de questions dans la grille d'entrevue. Chaque information traitant d'un thème particulier a ainsi reçu un code auquel les chercheurs se reportaient chaque fois que ce thème était abordé par l'un ou l'autre des informateurs. Par exemple, lorsqu'un répondant discutait des difficultés vécues dans les relations avec les autres organisations du territoire, nous segmentions cette portion du texte et nous lui attribuions un code particulier, le même qui avait servi pour tous les segments de texte des autres entrevues abordant le thème des difficultés. Une fois tous les comptes rendus intégraux subdivisés en segments d'information codifiés à l'aide d'une grille commune, il devenait alors possible de passer à la quatrième étape, soit la réalisation de croisements entre les différents contenus d'entrevues de façon à faire ressortir des convergences, des récurrences ou des différences.

LE DEGRÉ D'OUVERTURE AU PLURALISME INSTITUTIONNEL

Dans quelle mesure le gouvernement est-il prêt à laisser d'autres acteurs que ses propres institutions intervenir dans la gouvernance de secteurs faisant habituellement partie des grandes missions de l'État ? Dans le cas qui nous occupe, l'État québécois se montre ouvert au pluralisme institutionnel dans les différents secteurs de la santé et des services sociaux comme celui de la jeunesse et de la famille. Depuis le dépôt du Rapport Rochon en passant par les différents documents produits dans le cadre de la réforme Côté du début des années 1990 jusqu'à la parution récente des rapports Cliche²⁰ et Lebon²¹, on

20. Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Agissons en complices : pour une stratégie de soutien du développement des enfants et des jeunes*, Rapport du Comité Jeunesse présidé par Guymond Cliche, Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1998.

21. André Lebon, (prés.), *État de la situation et recommandations au regard de la liste d'attente en protection de la jeunesse en date du 24 juin*, Rapport du Groupe d'experts en organisation clinique en matière de jeunesse, Québec, Ministère de la Santé des Services sociaux, 1998.

observe une volonté du gouvernement à reconnaître aux organismes communautaires une certaine légitimité à intervenir dans la prestation et même dans la planification et l'organisation des services sociaux.

Selon J. Coston²², le pluralisme institutionnel dépend du fait que l'État permet la participation de la société civile mais aussi qu'il se montre proactif, c'est-à-dire qu'il s'avère capable de tisser des liens et de mettre en place des moyens pour soutenir l'action des organismes non gouvernementaux. Le concept d'ouverture au pluralisme institutionnel sera discuté en fonction de trois dimensions, soit la présence de mécanismes permettant les interactions, l'intensité des liens et finalement le caractère proactif des politiques publiques.

Présence de mécanismes de concertation État-société civile

Au plan national, les organismes communautaires sont reconnus légalement en vertu de l'article 335 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. Cette reconnaissance se traduit entre autres par des sièges réservés au sein des conseils d'administration des régions régionales et par leur participation à l'élaboration des Plans régionaux d'organisation des services (PROS). Les organismes communautaires sont également invités à siéger à des tables de concertation à rayon d'action régional (prévention du suicide, de l'alcoolisme et de la toxicomanie, etc.). Toutes ces mesures visent à leur permettre d'influer sur les grandes orientations du système afin qu'elles correspondent, du moins en partie, à leur vision des besoins de la population qu'ils représentent.

Dans le domaine de la jeunesse, le rapport Jasmin a reconnu que les organismes communautaires devaient être impliqués aux différents niveaux (national, régional et local) soit dans les instances chargées de favoriser la concertation, soit dans celles chargées de l'intégration des différents services sociaux à la jeunesse.

Au niveau local, les établissements du réseau public manifestent de diverses façons leur ouverture à la présence des organismes communautaires dans le système de prestation des services sociaux aux jeunes et à la famille. Entre autres, ils dirigent très régulièrement des usagers vers les services des organismes communautaires et collaborent parfois à la formation et à l'encadrement de leur personnel. De plus, dans les quatre territoires étudiés, les organismes communautaires ont été invités à siéger à des tables de concertation mises sur pied par des établissements publics (habituellement un CLSC).

22. J. Coston, « A Model and Typology of Government-NGO Relationships », p. 361.

L'intensité des liens

Le système de concertation et de collaboration mis en place dans les quatre territoires de CLSC étudiés laisse voir de nombreux liens entre les organisations publiques et communautaires. Le partage des informations (surtout par l'intermédiaire des tables de concertation multi sectorielles), des ressources humaines et matérielles, ainsi que la mise en place de projets conjoints sont monnaie courante. Mentionnons à cet égard : la collaboration entre le Centre jeunesse, le CLSC, la Maison des jeunes et le Carrefour jeunesse emploi autour du projet visant l'implantation de services de travail de rue dans deux territoires de CLSC ; le prêt de ressources professionnelles d'un CLSC pour l'animation de rencontres organisées par une maison de la famille ; ou encore le soutien apporté aux organismes du territoire par un organisateur communautaire rattaché au CLSC. Même si les liens entre les organisations varient en intensité²³, l'ensemble des gestionnaires interrogés ont tout de même dit entretenir des liens avec des organisations de l'autre milieu (communautaire ou public).

Certains organismes cultivent même des liens très intenses avec des établissements du réseau public. C'est le cas des Carrefours jeunesse emploi qui font la pré analyse de projets de création d'entreprises pour des jeunes voulant devenir entrepreneurs avant de les diriger vers un Centre local de développement (CLD) ou une Société d'aide au développement des collectivités (SADC). C'est aussi le cas des maisons de la famille qui, par leur participation à des projets comme Naître égaux et grandir en santé, maintiennent des liens très intenses avec des établissements publics grâce entre autres à la référence mutuelle de clientèle et à la mise sur pied de nouveaux services.

La présence de liens interorganisationnels tissés surtout entre les organismes communautaires et les établissements publics locaux (CLSC, Centre jeunesse) ne garantit pas en soi une pleine ouverture au pluralisme institutionnel. Elle démontre néanmoins une volonté des instances étatiques de travailler avec le secteur communautaire et de préserver les lieux de coopération.

Des politiques publiques proactives ?

Nous avons noté précédemment que l'État québécois permet la participation des organismes communautaires à la gouverne,

23. Par exemple, comparativement aux CLSC et centres de santé, les Centres jeunesse entretiennent peu de rapports avec les organismes communautaires. De plus, dans les différents territoires, la participation des Centres jeunesse aux différentes tables est apparue moins régulière que celle des autres établissements publics.

notamment en mettant sur pied divers mécanismes de concertation auxquels ces derniers sont appelés à participer. Au-delà de cette reconnaissance, les politiques publiques sont-elles de nature à soutenir l'action des organismes communautaires œuvrant auprès de la jeunesse et famille ?

Certaines politiques apparaissent moins favorables, ou à tout le moins, inquiètent des représentants d'organismes communautaires. Tout d'abord, l'article 352 de la Loi qui oblige ces organismes à démontrer une certaine complémentarité de leurs services avec ceux des établissements du réseau public pour avoir droit à un financement étatique, est perçu comme une menace pour l'autonomie des organismes communautaires²⁴. Un gestionnaire de Carrefour jeunesse emploi a d'ailleurs reproché aux gestionnaires d'institutions gouvernementales de concevoir la complémentarité dans un seul sens : ce sont uniquement les organismes communautaires qui doivent prouver cette complémentarité plutôt que les deux milieux. Plusieurs gestionnaires ont donc l'impression de perdre le contrôle de la définition de la mission de leur organisme communautaire :

Autant on nous a laissé croire qu'on devait monter des Carrefours qui étaient à l'image de leur communauté, ils sont rendus à l'image du Ministère qui les gère, c'est aussi simple que ça ! [...] Puis au niveau de la jeunesse, c'est dommage parce qu'on est en train de monter des monstres qui ne répondent pas aux besoins.
– Gestionnaire d'un organisme communautaire

Plusieurs représentants d'organismes communautaires, et même certains gestionnaires d'établissements publics, ont aussi mentionné que, malgré les beaux discours, il n'existe toujours pas de politique de financement permettant aux organismes communautaires de sortir de la précarité. Il faut tout de même noter que le gouvernement du Québec, par l'entremise de son Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA), a récemment présenté un projet, suivi d'une consultation publique, visant une meilleure reconnaissance des besoins et de l'autonomie des organismes communautaires²⁵. Cette démarche n'a cependant pas encore débouché sur des engagements financiers fermes.

24. Voir Jean Panet-Raymond, « Les nouveaux rapports entre l'État et les organismes communautaires à l'ombre de la loi 120 », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 7, n° 1, 1994, p. 79-93 et S. Trottier, « La réforme Côté et les organismes communautaire ».

25. Secrétariat à l'action communautaire autonome, *Proposition de politique. Le milieu communautaire : un acteur essentiel au développement du Québec*, Document de consultation, Québec, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 2000.

En bref, il est selon nous possible d'affirmer que l'État québécois se montre assez ouvert au pluralisme institutionnel et plus particulièrement à la participation des organismes œuvrant dans le domaine de la jeunesse et de la famille. La seule présence d'organismes de concertation confirme que nous sommes loin des politiques répressives de certains États comme en Guinée ou restrictives comme au Japon et en Égypte²⁶.

Cependant, l'ouverture au pluralisme institutionnel ne tient pas qu'au fait de permettre l'action des organismes communautaires. Dans un contexte où les services que ceux-ci dispensent sont de plus en plus diversifiés et spécialisés et dans une optique d'ouverture à leur participation à la gouvernance des services sociaux, il importe au plus haut point que l'État mette en place des moyens pour soutenir l'action communautaire. L'exigence de complémentarité et les politiques de financement sont des éléments qui, au lieu de soutenir l'action communautaire, ont tendance à la contraindre voire à l'orienter selon les priorités de l'État.

LE DEGRÉ DE FORMALISME DES RELATIONS

Le degré de formalisme des relations est un autre paramètre important qui caractérise les différents types de relations. Les relations les plus formelles sont encadrées par des protocoles écrits et sont également plus récurrentes alors que les relations plus informelles sont motivées par des besoins ponctuels ne nécessitant pas d'encadrement particulier. Le formalisme des relations ne signifie pas nécessairement une plus grande ouverture à la participation des organismes non gouvernementaux (les relations peuvent être formelles mais contrôlées par l'État). On peut tout de même noter que les types de relations où cette participation est la plus avancée s'avèrent plus formelles.

Dans l'ensemble des territoires de la région étudiée, les différentes tables de concertation qui permettent aux gestionnaires des établissements publics et des organismes communautaires de se concerter et de collaborer pour répondre aux besoins de leur clientèle commune sont des mécanismes présentant un niveau assez important de formalisme. La composition des tables est relativement fixe, les rencontres assez régulières se prolongent dans le temps. Habituellement, le fonctionnement de telles tables passe par la détermination d'objectifs communs que l'on retrouve à l'intérieur d'un plan d'action ayant été approuvé par les membres.

26. Lester Salamon et Helmut K. Anheier, *The Emerging of the Nonprofit Sector: An Overview*, Manchester, Manchester University Press, 1996.

Les ententes écrites formalisant les rapports bilatéraux entre deux organismes se sont cependant révélés assez rares. Ils sont assez fréquents entre les établissements du réseau public qui sont tenus par la loi d'élaborer des plans de services individualisés pour chacun des usagers requérant les services de plus d'un établissement en même temps. Certains établissements ont également conclu des ententes administratives pour encadrer les responsabilités dans la prise en charge de certains dossiers. C'est le cas de l'entente entre les Centres jeunesse et les CLSC entérinée nationalement afin de formaliser les relations entre les deux institutions ou encore celui de l'entente entre le Centre jeunesse et le Centre de réadaptation pour les personnes présentant une déficience intellectuelle (CRPDI) conclue pour la prise en charge des dossiers de protection de la jeunesse ayant des déficiences intellectuelles. On retrouve toutefois peu d'exemples de telles ententes entre des établissements publics et des organismes communautaires, car ces derniers semblent assez réfractaires à s'engager de cette façon. À titre d'exemple, plusieurs organismes communautaires ont refusé de s'insérer à l'intérieur du mécanisme d'accès approuvé par la table jeunesse sur un territoire étudié, car ils y voyaient un risque d'intégration de leur intervention dans la gamme de services gouvernementaux.

Étant donné l'existence de nombreuses tables de concertation où l'on retrouve des établissements publics et des organismes communautaires, on ne peut conclure à l'absence de tout formalisme des rapports entre les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux. Il n'en demeure pas moins que la majorité des liens entre les deux milieux s'établit de façon plus informelle pour répondre à un besoin ponctuel. Il semblerait donc que les gestionnaires sur le terrain entérinent la position de Bebbington²⁷ stipulant que les expériences de collaboration informelle sont davantage couronnées de succès que les ententes formelles trop souvent encombrées de barrières administratives et politiques. Ce niveau de formalisation des relations correspond davantage aux types « coopération » et « complémentarité » qu'aux types « contractuel » et « tiers parti » du modèle de J. Coston.

L'ÉQUILIBRE DANS LES RELATIONS DE POUVOIR

Le modèle de J. Coston nous enjoint à tenir compte de la symétrie dans les relations de pouvoir entre le gouvernement et les organismes de la société civile. La poursuite d'objectifs et la défense d'intérêts

27. Anthony Bebbington, *NGO-state Relationship in Latin American Agricultural Development: An Area Awaiting Innovative Strategies*, Manuscrit non publié, Centre of Latin American Studies, Cambridge, Cambridge University, 1990.

organisationnels motivent les organisations communautaires et gouvernementales à s'engager dans des activités de concertation. Puisque les organisations n'occupent pas la même position dans cette gouvernance partagée, il est rare, voire improbable, que leurs objectifs soient toujours convergents et que les intérêts défendus par les différents acteurs en interaction ne présentent aucune divergence. La capacité d'un acteur de défendre ses intérêts est en effet liée de façon inhérente aux atouts qu'il possède et aux contraintes qui le confrontent.

Une analyse de la position des acteurs communautaires et publics fait ressortir une certaine interdépendance entre les deux parties. Les organismes communautaires ont besoin des projets générés par les tables pour obtenir les ressources financières qui y sont associées, pour augmenter leur visibilité dans la communauté et pour faciliter le recrutement de nouveaux usagers.

Les établissements et les organismes avec qui nous avons des collaborations régulières connaissent notre organisme et peuvent en faire la promotion.

– Gestionnaire d'un organisme communautaire

Dans le fond, ce que tu as besoin, c'est de les embarquer dans ton projet, qu'ils aient l'impression de participer activement au projet. Mais toi, ce que tu as besoin d'eux autres c'est le *cash*, point à la ligne.

– Gestionnaire d'un organisme communautaire

Les établissements publics ont besoin, jusqu'à un certain point, des organismes communautaires pour diminuer la pression de la demande sur leurs services dont la capacité de réponse est limitée par l'insuffisance des ressources humaines et financières de même que par la trop grande rigidité de la structure bureaucratique.

Dans le Réseau, on a comme une tangente. Tu fais de l'accueil, tu fais de la référence, tu fais du suivi, etc. Tandis que dans les groupes communautaires, tu peux avoir plus de latitude. Si tu identifies un nouveau besoin, tu peux aller travailler dessus. Dans le réseau, tu ne peux pas décider comme ça d'apporter des changements dans ce que tu fais, il y a comme des programmes déjà établis. Dans le secteur public, il y a tellement davantage de structures lourdes, et tout le volet syndical, conditions de travail, est à l'extrême de ce qui existe dans les organismes communautaires.

– Gestionnaire d'un établissement public

L'interdépendance ne signifie pas pour autant que l'on soit en présence d'une relation de pouvoir équilibrée. Une telle affirmation ferait abstraction d'un déséquilibre des atouts possédés par les deux groupes d'acteurs pour défendre leurs intérêts et pour atteindre leurs

objectifs organisationnels. L'avantage concurrentiel des établissements publics apparaît en effet évident lorsque l'on compare, entre autres, leurs ressources humaines et financières avec celles dont disposent les organismes communautaires. D'autres facteurs comme la difficulté de ces derniers à assurer une certaine continuité de leur représentation dans les mécanismes de concertation et de collaboration, et le climat de compétition qui existe souvent entre eux affectent également l'équilibre des forces dans la relation de pouvoir entre organismes communautaires. Ceci ne signifie pas pour autant qu'ils sont toujours totalement dominés dans leurs relations avec les établissements publics. Il peut arriver que des représentants jouissant de personnalités fortes et pouvant compter sur une organisation stable et bien intégrée dans le milieu réussissent à infléchir les pratiques institutionnelles. Mais, de façon globale, les organismes communautaires demeurent moins bien outillés pour défendre leurs intérêts dans le système. Cette interdépendance avantageuse pour l'État correspond, sur ce point, au type contractuel de J. Coston.

En effet, Susan A. Ostrander²⁸ explique que les relations contractuelles résultent souvent d'une relation d'interdépendance, à l'intérieur de laquelle les organismes communautaires dépendent du gouvernement pour le financement et pour l'élaboration des priorités, alors que ce dernier dépend des organismes communautaires pour l'implantation de ses politiques. Cette description correspond assez fidèlement à ce que l'on observe au Québec. En effet, le seul fait que les revenus des organismes communautaires de la région étudiée proviennent à plus de 75 % de programmes gouvernementaux²⁹ suffit à dissiper tous les doutes concernant leur dépendance à l'égard du financement étatique. En ce qui concerne la dépendance de l'État pour l'implantation des politiques, les différents documents d'orientation élaborés par le gouvernement depuis le début des années 1990 (Rapport de la commission Rochon, Livre blanc de la réforme Côté, Rapport du comité Jasmin, Rapport Lebon, etc.) révèlent l'importance accordée à l'action et à la participation des organismes communautaires dans le système. Les témoignages des gestionnaires d'établissements publics montrent aussi la difficulté du réseau à fonctionner sans le soutien des organismes communautaires :

28. Susan A. Ostrander, « Toward Implications for Research, Theory, and Policy on Nonprofits Voluntarism », dans *Shifting the Debate: Public/Private Sector Relations in the Modern Welfare State*, sous la dir. de S. A. Ostrander, New Brunswick, Transaction Books, 1987, p. 126-133.

29. Concertation régionale des organismes communautaires de l'Abitibi-Témiscamingue, *Profil des organismes communautaires de l'Abitibi-Témiscamingue. Impact social et économique*, Inédit.

Moi, je pense que, comme établissement, on ne peut pas tout faire. On a besoin des organismes communautaires. On est rendu là actuellement, de toute façon, dans notre organisation.

– Gestionnaire d'établissement public

Depuis quelques années, on a plus de relations avec les organismes communautaires. On a pris conscience qu'avec l'augmentation des besoins et la diminution des ressources [il n'y a eu en effet aucune somme investie depuis trois ans dans le secteur de la jeunesse], nous n'étions plus en mesure de tout faire seuls.

– Gestionnaire d'établissement public

Malgré ce déséquilibre dans les relations de pouvoir, les organismes communautaires continuent à participer à des expériences de collaboration et de concertation avec les établissements.

CONCLUSION

Notre article cherchait à tracer le portrait de la gouvernance qui se dégage des partenariats entre l'État et les organismes communautaires de l'Abitibi-Témiscamingue. Nous cherchions plus précisément à déterminer le degré d'ouverture face à la participation des organismes communautaires. Le recours au modèle de J. Coston a eu l'avantage de nous permettre de faire une lecture mettant en évidence les tendances contradictoires du cas étudié. À certains égards, des éléments suggèrent que les organismes communautaires sont des partenaires à part entière dans la gestion des services sociaux des territoires étudiés (c'est-à-dire les types de relations situés à l'extrême droite du modèle de J. Coston). Il ressort également que les rapports entre les partenaires restent traversés par des rapports de force et par une certaine mainmise des organismes publics (c'est-à-dire qu'ils vont dans le sens des types « contractuel » ou « tiers parti » de J. Coston).

Nous avons pu voir, dans un premier temps, que l'État québécois fait preuve d'une certaine tolérance face au pluralisme institutionnel, notamment par l'entremise d'importants mécanismes de concertation qui font appel aux organismes communautaires et par l'intensité des liens tissés entre institutions publiques et communautaires. À ce niveau, on se rapproche des types de relations dits de complémentarité et de collaboration où le communautaire serait un partenaire assez bien intégré à la prise de décisions. Même s'il existe des mécanismes formels de concertation et de collaboration dans chacun des territoires, la prédominance des liens informels, entre les organisations d'un même territoire permet encore une fois d'établir une certaine concordance entre le type complémentarité et le fonctionnement du système de concertation et de collaboration étudié à l'intérieur de notre recherche.

Si, à certains niveaux, il est possible de parler de collaboration, nous avons pu déceler également d'importantes limites à la participation des organismes communautaires. Une première limite concerne les politiques de financement. Louis Favreau et Jean-Louis Laville mettent de l'avant la nécessité pour l'État de se montrer « solidaire³⁰ » et de soutenir adéquatement l'action de la société civile. Notre examen des politiques de financement indique que l'action de l'État québécois ne répond pas aux exigences d'un tel État solidaire. La précarité du milieu communautaire et la dépendance envers l'État qui en découle continuent d'être des freins importants à l'influence qu'il peut exercer dans la gestion du système de prestation des services sociaux à la jeunesse et à la famille. Enfin, le déséquilibre dans le rapport de force entre les organismes communautaires et les établissements publics est un autre élément qui bloque le développement d'une gouvernance participative.

Le modèle de J. Coston nous a permis de mettre en évidence la dimension des rapports interorganisationnels de la gouvernance sociosanitaire. Cette dimension, nous l'avons indiqué plus haut, est absente du « nouveau modèle de développement » décrit par les régulationnistes. Cet oubli conduit, à notre avis, à un regard qui néglige en bonne partie les rapports de force et les intérêts en présence qui peuvent conditionner la mise en place des nouvelles formes de gouvernance.

Il ne s'agit pas de nier qu'une nouvelle gouvernance est en train de prendre forme. À maints égards, cette gouvernance est participative dans le sens où elle inaugure des lieux où une réelle participation de la société civile est rendue possible. Cependant, le regard porté sur le modèle de gouvernance du secteur sociosanitaire peut difficilement faire l'économie d'un examen des relations entre les acteurs publics et communautaires où se dissimulent autant des collaborations que des luttes d'intérêt et des rapports de force³¹.

30. Voir L. Favreau et J.-L. Laville, « Le Secrétariat d'État à l'action communautaire du gouvernement du Québec ».

31. Nous rejoignons ici la perspective de Juan-Luis Klein (« Le partenariat : une réponse à l'exclusion », dans *Les partenaires du développement face au défi du local*, sous la dir. de Christiane Gagnon et J.-L. Klein, Chicoutimi, GRIR, 1992, p. 1-18) qui nous rappelle que les partenariats sont nécessairement travaillés par des conflits entre les acteurs.