

**LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES ET  
LA TRANSFORMATION DE L'ÉTAT PROVIDENCE.  
TROIS DÉCENNIES DE COCONSTRUCTION  
DES POLITIQUES PUBLIQUES  
DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ  
ET DES SERVICES SOCIAUX**

Christian Jetté (2008)

Québec, Presses de l'Université du Québec, 438 p.

**Comptes  
rendus**

Dans son ouvrage, Christian Jetté dresse le portrait de l'évolution du système sociosanitaire québécois des années 1980 au début des années 2000. Celui-ci comprend quelque 3000 organismes communautaires qui entretiennent des liens avec le ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec. Retracer cette évolution est d'autant plus pertinent que la crise de l'État providence a conduit à repenser le rôle des organismes communautaires dans la société.

Au sein des démocraties occidentales, la montée de la « gouvernance » entre les années 1990 et 2000 s'est accompagnée d'un rétrécissement de la taille de l'État, lequel a engagé une décentralisation des pouvoirs vers des instances périphériques ou des paliers politiques inférieurs et une privatisation des services publics. Ces processus ont convergé vers une redéfinition des relations entre État et société civile, notamment à travers l'attribution de nouvelles responsabilités au « tiers secteur ». Le terme recoupe des organisations nées des mouvements sociaux des années 1970. Ces transferts de responsabilités vers le tiers secteur ont été institutionnalisés via des politiques publiques, l'émergence de nouvelles instances de régulation ou encore de conventions écrites (*written compacts*) qui redéfinissent les relations entre gouvernements et organisations (notamment en Angleterre, Australie, Canada) (Plowden, 2003).

Les analystes demeurent encore partagés sur ces transformations. Tandis que les uns déplorent la

**CAROLINE PATSIAS**

*Professeure adjointe  
École de politique appliquée  
Faculté des lettres  
et sciences humaines  
Université de Sherbrooke  
caroline.patsias@usherbrooke.ca*

fin des services publics et une instrumentalisation du milieu communautaire, d'autres y voient une extension de l'action du secteur communautaire au sein du cycle des politiques publiques (Redell et Woolcock, 2004). En menant une enquête à partir de l'exemple québécois, Christian Jetté apporte une contribution significative aux débats en cours encore très empreints d'idéologie. L'ouvrage peut faire l'objet d'une double lecture à la fois comme analyse des éléments intervenant dans la définition des compacts (et la façon dont ces éléments vont influencer les architectures d'institutionnalisation à l'œuvre) et comme analyse révélatrice de la spécificité des rapports entre État et tiers secteur au Québec.

Le professeur de l'Université de Montréal déploie son analyse à partir de l'exemple du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) mis en place par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) en 1973. Certes, le PSOC au sein du MSSS ne saurait résumer l'ensemble des financements accordés au tiers secteur, de même que le MSSS n'est pas le seul ministère à entretenir des liens avec le tiers secteur et la société civile. Néanmoins, il s'agit du ministère qui entretient des relations avec le plus grand nombre de groupes. Quant au PSOC, il est non seulement le plus ancien des programmes (plus de 30 ans d'existence) mais également le plus important. De 1998-1999 à 2000-2001, plus de 51 % de l'aide financière gouvernementale totale destinée à ces organismes a été attribuée via le PSOC. Voilà qui justifie pleinement la décision de l'auteur de développer son analyse à partir de ce programme.

La démonstration entreprise croise deux perspectives. D'abord, une **perspective diachronique**, qui montre combien les mécanismes d'institutionnalisation ou de coproduction des politiques publiques relèvent à la fois d'un temps long, celui des *path dependency* et des liens entre les acteurs, et d'un temps court, celui des logiques d'intérêts et d'un contexte social et politique. Ensuite, **une perspective synchronique et ici plus sociologique**, qui met l'accent sur les dimensions sociales, organisationnelles et institutionnelles. L'un des mérites de l'ouvrage de Christian Jetté est de souligner les divisions au sein d'une même entité (l'État, le milieu communautaire) et de pointer ainsi, le cas échéant, les réalignements ou, au contraire, la pérennité des liens tissés entre les acteurs.

Enfin, l'originalité de l'approche théorique choisie est de puiser non seulement à la théorie des mouvements sociaux et à l'école de la régulation mais également à l'économie des grandeurs (Boltanski et Thévenot, 1991). Le cadre d'analyse proposé par ces deux chercheurs permet de relier des principes de justifications aux valeurs et systèmes d'organisations dominants d'une société ou de « mondes communs ». Parmi les six critiques exposées, cinq seront particulièrement fécondes à l'analyse du chercheur québécois : la critique **artiste**, qui correspond au « monde » et au principe de l'inspiration et qui caractérise une certaine frange du milieu communautaire comme certains aspects de l'État

libéral (individualisme, créativité, autonomie, rejet des structures); la critique **civique** ou sociale, guidée par le principe de la volonté collective qui animera les tenants des services publics et de l'État providence; la critique **technocratique**, qui emprunte au « monde industriel » et privilégie la recherche de l'efficacité que l'on retrouvera au sein des administrations publiques; la critique **marchande** fondée sur la concurrence, qui caractérisera nombre des acteurs en faveur de la privatisation du secteur de la santé; enfin, la critique **solidaire**, qui est par excellence celle des organismes communautaires. Ce recours aux différentes critiques permet à l'analyste de rappeler que les changements structurels et les évolutions des politiques publiques s'inscrivent au sein de cultures et de principes d'une époque ou de milieux sociaux.

Cette évolution peut être découpée en trois périodes.

## **LA DÉCENNIE 1970-1980**

Cette période marque la transition du modèle libéral vers le modèle providentialiste dans la gestion des services sociosanitaires au Québec. La Révolution tranquille va doter le Québec de structures à travers un interventionnisme étatique massif qui conduira à l'institutionnalisation de certains organismes et expériences communautaires. L'institution d'un régime providentialiste sociosanitaire se fera autour de deux réformes cruciales : la réforme Castonguay-Nepveu et l'adoption de la Loi sur les services de santé et les services sociaux en 1971, qui donnera lieu à la création du PSOC en 1973. Paradoxalement, la création de ce dernier est en partie la conséquence de l'opposition d'une frange du milieu communautaire à l'institutionnalisation opérée par les autorités publiques. Si cette institutionnalisation s'appuie sur certaines des innovations portées par les groupes communautaires (par exemple la création des CLSC reprend le modèle des cliniques communautaires mises en place durant les années 1960), ses opposants, surtout issus de la critique artiste, dénoncent une dilution des principes du milieu communautaire et la fin de leur autonomie. Au final, trois éléments sont significatifs de la décennie. D'abord, l'institutionnalisation dans le domaine sociosanitaire s'inscrit dans une évolution majeure des mœurs et de la société québécoise, elle profite de mobilisations et de créations antérieures des groupes populaires. Ensuite, au sein du milieu communautaire, l'institutionnalisation va dessiner des lignes de faille durables entre les représentants de la critique sociale (groupes de services qui accepteront les compromis de l'intégration dans les services publics) et les représentants de la critique artiste, qui critiqueront le taylorisme et l'approche de masse de l'État providence. Avec l'institutionnalisation émerge aussi un nouvel acteur : les fonctionnaires de la santé qui joueront un rôle prédominant dans les processus de coconstruction des politiques publiques.

## LA DÉCENNIE 1980

Cette décennie constitue une rupture puisque l'idéal providentialiste s'efface devant une logique d'efficacité et de marchandisation. Pour l'ensemble des acteurs sociaux, l'enjeu est désormais le désengagement de l'État. Dans une certaine mesure, ce désengagement et le nouveau contrat social qu'il suppose vont profiter à une institutionnalisation moins intégratrice des groupes et des rapports qui tiennent davantage compte de leur autonomie. Cette position ne répond pas seulement aux visées stratégiques qu'impose une diminution des dépenses de l'État, elle fait aussi écho à la volonté d'introduire davantage de cohérence dans les services et missions assumées par les groupes (Commission Rochon). Ainsi, un premier cadre de référence, qui porte en germe les prémisses d'une reconnaissance de la spécificité du milieu communautaire, voit le jour. Dans un contexte pourtant très néolibéral, le financement aux groupes via le PSOC se maintient, qui plus est, à l'inverse de la décennie 1970, le programme se présente comme un dispositif souple dont les règles font en général consensus (voir par exemple, des ententes sectorielles [en santé mentale] ou plus générales [la réforme de 1987 créant le nouveau ministère de la Santé et des Services sociaux ou MSSS]). Ce nouveau compromis entre l'État et les organismes communautaires implique une redéfinition des relations entre les acteurs. Il va créer des liens privilégiés entre certains organismes communautaires et la fonction publique, dessinant ainsi une institutionnalisation à géométries variables selon les secteurs et les acteurs considérés.

## LA DÉCENNIE 1990

Elle voit la poursuite des mouvements amorcés durant la décennie précédente d'autant plus que l'utilisation plus intense des services n'a pas eu l'incidence souhaitée en termes de santé et de bien-être des populations. La réforme Côté et l'adoption de la « loi 120 » marquent un approfondissement de la décentralisation et de la régionalisation avec le renvoi de la gestion du PSOC aux 17 régions régionales. En réponse à cette régionalisation, le milieu communautaire crée les Tables régionales d'organismes communautaires (TROC). Cette nouvelle structuration accroît les divisions du milieu communautaire en suscitant une compétition entre groupes nationaux et groupes régionaux.

La fin des années 1990 vient quelque peu changer la donne. Si l'État dénoue les cordons de la bourse, il accroît également ses mécanismes de reddition de comptes. La décentralisation s'apparente désormais davantage à une déconcentration des processus décisionnels vers les instances ministérielles. Ce revirement n'est pas sans conséquence sur les acteurs communautaires qui rétablissent des liens directs avec le ministère.

La décennie 1990 aura été plutôt favorable au milieu communautaire. Financièrement, les groupes ont profité de sommes supplémentaires issues de l'application de la réforme Côté et de nouvelles injections de fonds consécutives au virage ambulatoire. Politiquement, les groupes ont vu leur reconnaissance augmenter en 2001, avec la politique de reconnaissance de l'action communautaire.

L'ouvrage de Jetté permet de mieux saisir **l'originalité du modèle québécois quant à l'organisation des services sociosanitaires**. Celui-ci est « un *welfare mix* », où l'existence d'un troisième secteur a mis un frein au développement de la logique marchande. Cette originalité ne peut être comprise en dehors d'une crise de l'État providence. Celle-ci est cependant, selon nous, insuffisante à justifier l'originalité québécoise, la crise de l'État providence étant loin de n'avoir affecté que le Québec. La lecture de l'histoire que retrace Jetté incite à se repencher sur les origines non pas tant du PSOC, mais bien de l'État providence québécois. La Révolution tranquille, qui accompagne la construction de ce dernier, s'inscrit dans un contexte d'effervescence des mouvements sociaux. Si ces groupes ont participé à la naissance de l'État providence, ils s'en sont aussi démarqués en revendiquant plus d'autonomie et en critiquant la bureaucratie et le système libéral. En outre, le duplessisme avait légué une tradition de collaboration avec la société civile à travers les associations œcuméniques. Deux éléments étaient donc présents pour ouvrir la voie à la légitimité des pratiques du système communautaire : des groupes et un mouvement social antérieur à la modernisation de l'État, ainsi qu'une critique artiste et non pas seulement une critique sociale. Dès le départ, nous semble-t-il, une troisième voie est possible, puisque les forces progressistes au Québec sont loin d'être toutes des défenseurs de l'interventionnisme étatique. D'autres facteurs viendront se greffer à ceux susmentionnés. D'abord, le PSOC lui-même offre, via un financement, une institutionnalisation plus respectueuse de l'identité du milieu communautaire. Ensuite, à travers ce programme vont également se tisser des liens privilégiés entre les acteurs. Enfin, la montée de la légitimité d'une autre vision des soins de santé va favoriser la reconnaissance par la société de l'action du milieu communautaire autonome.

L'analyse menée sur le modèle québécois nourrit le débat sur les *compact*s et sur la réduction de la taille de l'État. L'une des grandes craintes mentionnées dans la littérature est une instrumentalisation des groupes. L'exemple québécois souligne que si l'institutionnalisation implique une reddition de comptes, les groupes disposent tout de même d'une marge de manœuvre dont atteste la reconnaissance de leur spécificité. À quelques conditions, cependant, les compromis effectués supposent un rapport de force, et les groupes communautaires ont pu s'appuyer sur l'existence de mouvements sociaux dont ils étaient issus. Il n'en reste pas moins que l'organisation et la structuration du milieu sont souvent indirectement imposées par l'État (comme le reflètent la réforme

de régionalisation et la création des TROC). Si l'on peut regretter que l'âpreté des luttes menées ressorte moins vivement que d'autres aspects de l'ouvrage, ce dernier a le mérite de rappeler que l'État est loin d'être monolithique et que la concurrence entre les acteurs étatiques peut être une ressource pour les groupes communautaires. Réciproquement, l'institutionnalisation a aussi des conséquences sur les divisions et l'identité du milieu. Les liens entretenus avec certains groupes dessinent des sentiers de dépendance plus favorables à ces mêmes groupes, ce qui met à mal les solidarités intracommunautaires. Comme conclut Jetté, le *welfare mix* repose sur un équilibre de tensions, et un enjeu pour les années à venir est de s'assurer que ce *welfare mix* n'aboutisse pas à l'équation suivante: le service public pour les citoyens sur le marché du travail, le privé pour les « riches » et le secteur communautaire pour les « pauvres ». De ce point de vue, les modalités de l'institutionnalisation des organismes ne sauraient rompre trop radicalement avec les valeurs de généralité de l'État providence.

## Bibliographie

- BOLTANSKI, Luc et Laurent THÉVENOT (1991). *De la justification: Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- CASEY, John et Bronwen DALTON (2006). « **The Best of Times, the Worst of Times: Community-sector Advocacy in the Age of "Compacts"** », *Australian Journal of Political Science*, vol. 41, n° 1, p. 23-38.
- PLOWDEN, Williams (2003). « The "Compact": Attempts to Regulate Relationships between Government and the Voluntary Sector in England », *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 32, n° 3, p. 415-438.
- REDDEL, Tim et Geoff WOOLCOCK (2004). « From Consultation to Participatory Governance? A Critical Review of Citizen Engagement Strategies in Queensland », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 63, n° 3, p. 75-87.