

L'irruption des fondations privées dans le «communautaire»: une nouvelle gouvernance des services publics ?

080908

Frédéric Lesemann, professeur titulaire

Institut national de la recherche scientifique (INRS-Urbanisation, culture et société)

Frederic.Lesemann@ucs.inrs.ca

Les modes de gouvernance des politiques sociales et des services publics destinés aux personnes (Centres de la petite enfance, services de soutien à domicile pour les personnes dépendantes, services communautaires de tous ordres : insertion en emploi, groupes d'entraide, groupes de soutien aux personnes dépendantes, aide aux immigrants et réfugiés, aux familles en difficulté, aux femmes victimes de violence, aux jeunes chômeurs, groupes de promotion de la santé, de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, de développement social, etc.) se transforment profondément au Québec, comme dans tous les pays industrialisés.

Jusqu'à récemment, on peut dire que l'État assurait l'essentiel du financement de ce type de services, directement (services de CLSC, par exemple) ou indirectement (subventions à divers types d'organismes communautaires. Il a au cours des dernières années recouru de manière croissante aux services des organismes communautaires pour réaliser sa mission sociale et de santé publique. Pourquoi ? Parce qu'il est soumis à des contraintes budgétaires majeures liées de manière importante à l'enjeu démographique : la population du Québec vieillit et ce phénomène (d'ailleurs universel, mais avec des intensités et des rythmes d'évolution variables selon les pays) entraîne des coûts nouveaux, en même temps qu'il réduit les rentrées fiscales de l'État, et donc sa capacité de dépenser. Je m'en explique ailleurs¹. Par analogie, on peut dire que l'État, comme l'entreprise publique est en compétition entre ses divers ministères pour l'allocation de ressources budgétaires rares. Et que fait l'entreprise privée pour réduire ses dépenses et donc accroître sa rentabilité ? Elle recourt à la sous-traitance, elle «externalise» une partie de ses coûts auprès d'entreprises «associées» et donc dépendantes du «donneur d'ordres», ici ou à l'étranger, là où la main d'œuvre est moins chère et auprès de laquelle elle ne contracte aucune obligation à long terme.

C'est exactement ce que fait de plus en plus l'État auprès des «entreprises» communautaires. Mais celles-ci ont une histoire, et donc des missions, des valeurs, des engagements propres, ce qui crée des tensions entre la commande de l'État et la manière dont le communautaire va réaliser cette «commande». J'introduis ici des guillemets pour signifier qu'il y a toujours une tension autour de la compréhension même de la «commande», de la manière de la négocier, sauf pour les «entreprises» créées de toutes pièces par un ministère. Une autre stratégie de l'État consiste à laisser se développer un

¹ Lortille-Bruel, Romain et Frédéric Lesemann, 2008, «Les finances publiques comme expression des solidarités: enjeux éthiques et choix politiques» *Éthique publique*, 10,1, printemps, pp 83-93

marché privé de services, comme dans le cas des agences de recrutement d'infirmières qui s'implantent à la porte même des hôpitaux.

Pourquoi une nouvelle gouvernance ?

Pourquoi l'État externalise-t-il ainsi une partie de ses services, et dans ce sens, implante-t-il une nouvelle *gouvernance* (c'est-à-dire une nouvelle organisation globale, répartie entre une diversité d'intervenants) de ses missions, sachant, et j'insiste, que *l'État ne se retire pas, mais qu'il réalise de manière différente et diversifiée ses missions dont il reste jusqu'ici incontestablement le maître d'œuvre ?*

Je l'ai mentionné : pour des raisons budgétaires, mais aussi pour d'autres raisons, davantage «internes», structurelles. On constate en effet, une série de dysfonctionnements croissants de l'approche des administrations publiques, découlant de la structure même des ministères. J'en identifie quatre. C'est d'abord l'approche en «silos» qui est mise en cause: la réalité des besoins sociaux ne correspond pas aux découpages sectoriels créés par les ministères et leurs sous-divisions: santé, social, travail, logement, etc. Les problèmes réels entremêlent tous ces domaines. Or leur solution est gérée sur le terrain par une série de «guichets» qui laissent à l'individu confronté à un problème spécifique la responsabilité d'intégrer les ressources qu'il obtient en faisant la queue successivement aux divers «guichets». D'où l'«approche territoriale intégrée» qui devrait apporter des réponses plus efficaces aux demandes concrètes et surtout moins coûteuses pour les ministères.

C'est ensuite, le constat de la relative inefficacité du fonctionnement interne des administrations, due aux coûts des services professionnels, mais aussi au constat de la perte de sens du travail professionnel qui se manifeste par un haut taux d'absentéisme relié à des maladies professionnelles, telles que le *burnout*, à l'absence de perspectives de promotion, de défis professionnels : d'où le recours à un contrôle interne accru de l'activité (qui augmente les problèmes), d'incessantes restructurations administratives qui contribuent à démotiver les «troupes» qui n'en voient pas le sens.

C'est encore une incapacité du gouvernement à réorienter les missions des ministères en fonction des nouveaux besoins, reliés par exemple aux nouveaux enjeux démographiques, (par ex : transférer des budgets de l'éducation à la santé) à cause des pressions *internes* liées aux corporatismes incrustés dans certains ministères, et *externes*, liées à un clientélisme, tel que celui des personnes âgées qui votent plus que les jeunes, on le sait.

C'est enfin un questionnement en profondeur sur les enjeux politiques de l'objectif d'universalité quand on découvre que dans bien des cas cet objectif va à l'encontre de celui d'équité : accorder à tous un montant ou un service équivalent sans prendre en compte les revenus revient à donner davantage à ceux qui ont déjà plus qu'à ceux qui ont moins. C'est le même problème – mais à l'inverse – que celui des taxes à la consommation : la TPS et la TVQ coûtent proportionnellement plus aux pauvres qu'aux riches. C'est un problème d'équité qui fonctionne dans les deux sens!

Dès lors, que faire ? Tenter de réduire non pas la mission des ministères et partant de l'État, mais l'implication de l'État dans l'organisation directe des services, diversifier les sources de pourvoyeurs de services, tout en gardant la maîtrise d'œuvre de l'ensemble. On a vu le rôle du «communautaire» à ce titre, et sa place dans cette diversification de la gouvernance des services.

Un nouvel acteur : les Fondations privées

Un nouvel acteur fait maintenant son entrée en scène qui vient ajouter à la diversification de l'offre de services, il s'agit des fondations privées, en l'occurrence la plus importante d'entre elles actuellement dans ce secteur, la Fondation Chagnon. Un simple acteur de plus ? Pas seulement ! Cette Fondation porte un nouveau projet politique *offensif*, celui de contribuer activement à implanter une perspective de *prévention* dans l'organisation des services sociaux et de santé, à partir d'une *stratégie de ciblage* de certains groupes «à risque», en particulier les *enfants et les jeunes* de certains milieux sociaux ou régions *pauvres*. Et cette offensive a une prétention à portée politique : *réussir là où les programmes gouvernementaux ont jusqu'ici échoué*. Ces quelques caractéristiques nous montrent d'emblée que nous sommes en présence d'un acteur différent des autres; il ne se contente pas d'offrir généreusement davantage de services dans le cadre de la gouvernance étatique, dans un esprit de complémentarité, en direction de régions ou de catégories sociales particulièrement défavorisées. On n'est pas du tout dans une perspective d'approche charitable, mais bien dans la recherche d'un nouveau mode *critique de l'intervention gouvernementale*, jugée peu efficace puisqu'elle existe depuis plusieurs décennies maintenant et que les problèmes, pour le dire sans nuances, non seulement ne se résolvent pas, mais s'amplifient.

Contextualisons minimalement l'intervention de cette Fondation. Il ne s'agit nullement ici, précisons-le, de critiquer ses actions, d'ailleurs très appréciées de ceux et celles qui en bénéficient, mais bien de les situer dans le contexte sociopolitique dans lequel elles sont mises en œuvre. Divers *think tanks* (c'est-à-dire des groupes de hauts fonctionnaires, d'intellectuels et parfois de gens d'affaires influents) internationaux se réunissent régulièrement depuis quelques années, sous l'égide des principaux organismes qui repensent la gouvernance mondiale (OCDE, Banque mondiale, Organisation mondiale de la santé, etc.) dans leurs domaines de compétence respective. Ces *think tanks* mettent en commun des expériences nationales jugées novatrices, testent des hypothèses de travail, d'organisation des services différentes, développent et partagent des réflexions politiques sur les orientations à donner aux services publics. Ces travaux à *portée normative* influencent directement les choix politiques des gouvernements nationaux.

Ainsi, on peut constater que les orientations d'action promues au Québec par la Fondation Chagnon, les types de relations qu'elles instaurent par rapport aux politiques gouvernementales, la critique implicite qu'elles exercent à l'égard de l'implantation de ces politiques, s'inscrivent directement dans les orientations mêmes et les actions recommandées par l'OCDE, la Banque mondiale, mais aussi United Way (le Centraide américain et canadien anglais), Centraide lui-même, Santé Canada, l'Institut national de la santé publique du Québec, ou encore les Fondations Clinton ou Habitat for Humanity

des États-Unis. Un simple tour des sites web de ces organismes frappe par la convergence des raisonnements, des valeurs invoquées pour justifier les actions, des domaines d'intervention qu'ils recommandent ou choisissent. On est vraiment en présence d'une vision intégrée, à l'échelle internationale, autant des modes d'intervention auprès des populations défavorisées que d'une critique de l'action gouvernementale jugée inefficace et devant s'ouvrir soit au secteur privé comme tel, soit à un secteur associatif soumis à des exigences de performance et de reddition de comptes.

Il s'agit donc *d'intervenir autrement*, et de *faire appel à d'autres acteurs* (privés, «communautaires») que les agents gouvernementaux. *Intervenir autrement* : - en favorisant la prévention, les bons comportements; - en développant une approche scientifique des problèmes à résoudre : ciblage de groupes spécifiques, définition d'objectifs mesurables à atteindre, limités dans le temps, production d'indicateurs de performance, évaluation par groupes contrôles, expériences probantes. *Faire appel à d'autres acteurs* : - en développant les partenariats, - en coopérant avec les fondations, - en territorialisant, en «communautarisant» l'action, à condition que ces autres acteurs adoptent et appliquent les modes d'intervention préconisés, - en responsabilisant les communautés par des ententes contractuelles signées de collaboration. Comme le dit la Fondation : «favoriser la mobilisation des communautés à la condition que celles-ci se mobilisent et respectent les balises énoncées dans l'entente de partenariat».

La caractéristique des interventions de ces fondations est d'être fondée sur *une approche scientifique*, sur une collaboration étroite avec les centres de recherche, dans une perspective de démonstration (les données probantes) en direction des décideurs politiques. On veut montrer qu'«on peut faire la différence». Les Fondations ne se définissent plus comme des mécènes, mais comme des «investisseurs sociaux». La sémantique est fondamentale : *on emprunte explicitement au langage du marché et du contrat*. On est avec l'État, oui, mais pour le changer ! Et introduire la culture du marché dans un secteur public jugé réfractaire et inefficace. Cette orientation rejoint celle que j'avais signalée il y a 20 ans déjà à propos de la politique sociale américaine² : on peut rendre rentable même la pauvreté !

Top-down ou bottom-up ?

«Mobiliser les communautés, les mettre à contribution, passer des silos aux réseaux, pousser la concertation jusqu'au partenariat, s'appuyer sur une compréhension commune de la réalité locale par les partenaires, adhérer à une mission, à une vision commune, appeler les ministères à travailler en appui à des projets qui échappent à leur domaine de compétence spécifique, intégrer l'évaluation à l'action...» autant de formules glanées dans le Plan stratégique de *Québec en forme*, soutenu par la Fondation Chagnon. On est bien en présence de l'implantation *d'une toute nouvelle gouvernance dans laquelle l'acteur privé tend à se substituer à l'acteur public*, au moins dans les secteurs dans lesquels il choisit d'intervenir. Un pas majeur est franchi dans cette implantation d'un nouveau type d'intervention, *tout aussi technocratique, top-down*, que l'intervention

² Frédéric Lesemann, 1988, *La politique sociale américaine, les années Reagan*, Montréal, Saint-Martin et Paris, Syros

gouvernementale, à la différence radicale qu'elle se donne la liberté de choisir ses lieux, ses populations objets de ses interventions, de les limiter dans le temps, alors que les politiques publiques sont encadrées et conditionnées par leur mission d'universalité et leur caractère illimité dans le temps. C'est bien là que la Fondation se donne *des règles du jeu totalement différentes*, ce qui fait toute la différence d'avec les politiques publiques, et c'est bien là qu'elle entend aussi, au nom de son généreux financement (200 millions), se donner la liberté de changer ces règles et de donner à ce changement une portée implicitement universelle.

Faut-il pour autant renoncer aux financements proposés ? Question délicate et stratégique. Il me semble toutefois que l'enjeu est de savoir dans quelle mesure les groupes communautaires et les associations concernés sont capables - et cela dépend des secteurs dans lesquels ils interviennent, de la capacité des populations concernées de se mobiliser – de soumettre les projets d'intervention des fondations aux *impératifs démocratiques d'une approche bottom-up*, fondée sur l'histoire et l'ancrage territorial et/ou identitaire des groupes concernés, de négocier un rapport de partenariat respectueux de leur dynamique politique propre. Bref, de véritablement coproduire l'action, plutôt que d'être soumis aux représentations d'une « communauté locale » imaginaire de technocrates planificateurs de services ou d'actions de changement, qu'ils soient du secteur public ou qu'ils émanent d'une fondation privée.