Document generated on 08/09/2025 4:19 a.m.

Service social

La réforme Côté ou l'ambivalence de l'État à l'égard du communautaire

Jacques Caillouette

Volume 41, Number 2, 1992

Bilan des réformes

URI: https://id.erudit.org/iderudit/706572ar
DOI: https://doi.org/10.7202/706572ar

See table of contents

Publisher(s)

École de service social de l'Université Laval

ISSN

1708-1734 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Caillouette, J. (1992). La réforme Côté ou l'ambivalence de l'État à l'égard du communautaire. *Service social*, *41*(2), 115–129. https://doi.org/10.7202/706572ar

Article abstract

Cet article se présente comme une critique de la « loi 120 » en ce qui regarde son impact sur l'identité du communautaire. L'auteur, dans une perspective autogestionnaire, note d'abord que le développement de dynamiques communautaires autonomes au sein de la société constitue un élément de réponse à la crise de l'État-providence. Ensuite, portant son regard sur la « loi 120 », il constate que cette réforme, dans un esprit marchand et une logique de services, tend plutôt à encadrer et à étatiser le communautaire. Pour terminer, il souligne que la loi comporte en revanche des contradictions et libère des espaces de pouvoir profitables au communautaire. C'est, croit-il, en investissant ces pouvoirs que le communautaire pourra assurer son expansion selon son propre paradigme identitaire et ainsi éviter l'aliénation dont le menace la loi même qui reconnaît formellement son utilité.

Tous droits réservés © Service social, 1992

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/

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/

La réforme Côté ou l'ambivalence de l'État à l'égard du communautaire

Jacques CAILLOUETTE
Étudiant au 3e cycle et chargé de cours
École de service social, Université Laval
Membre étudiant du Centre de recherche sur les services communautaires (CRSC) de l'Université Laval

Le projet de loi 120 a été adopté par l'Assemblée nationale le 28 août 1991. Il constitue principalement un réaménagement organisationnel de la prestation des services de santé et des services sociaux. Notamment, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives* (chapitre 42 des *Lois du Québec* de 1991) établit une relation partenariale entre le réseau et les organismes communautaires, d'où l'objet du présent article.

Voilà, dira-t-on, une reconnaissance officielle du travail communautaire. Oui, peut-être. Mais on peut surtout craindre que le communautaire pris dans un dédale technocratique ne se réduise à un rouage du pouvoir de l'État sur le social. En fait, notre analyse du chapitre 42 (ci-après désigné sous le nom de « loi 120 ») montre surtout un gouvernement soucieux d'étatiser le travail communautaire.

Toutefois, la réalité comporte souvent des contradictions et la loi 120 n'y échappe pas. En effet, il semble bien qu'en filigrane de ce courant dominant

d'étatisation du communautaire qui traverse la loi on puisse en déceler un autre favorable au développement de dynamiques communautaires autonomes au sein de la population québécoise. Nous aborderons donc aussi ce courant et expliquerons sa présence comme la recherche d'une sortie de la crise de l'État-providence qu'engendre la marchandisation des rapports sociaux.

Après avoir présenté une critique socio-communautaire de l'État-providence, qui servira de cadre théorique pour analyser la loi, nous tenterons de définir quelques fondements identitaires de l'intervention communautaire, afin d'analyser la compatibilité de ceux-ci avec les mesures retenues par cette loi. Ensuite, nous appuyant sur le texte de loi, nous exposerons les mécanismes d'enfermement technocratique qui menacent le communautaire. Enfin, nous terminerons sur une touche positive en alléguant que le communautaire, malgré cette loi en même temps qu'à la faveur des contradictions de celle-ci, pourra affirmer son identité contre l'entreprise de sous-traitance dont on le menace.

CRISE DE L'ÉTAT-PROVIDENCE

La loi 120 témoigne du rapport de l'État aux organismes communautaires. Pour analyser ce rapport, notre cadre théorique s'enracine dans la tradition autogestionnaire, c'est-à-dire dans cette volonté de voir apparaître dans la société civile des espaces de prise en charge autonome de la population par elle-même. Loin de récuser l'État-providence, ce parti pris revendique au contraire l'engagement de l'État dans un soutien substantiel des dynamiques communautaires présentes et émergentes dans notre société.

L'État doit assumer ses responsabilités envers la population, mais non pour remplacer les dynamiques communautaires, car la solidarité a tout avantage à se vivre à la base, dans l'autonomie de la société civile, et non seulement sous les travers de la médiation étatique. Voyons d'un peu plus près cette critique socio-communautaire de l'État-providence.

Critique socio-communautaire de l'État

Le néo-libéralisme, apôtre des vertus du marché, s'est imposé comme le principal critique de l'intervention étatique au cours des années 80 ; d'ailleurs, il en charme encore plusieurs en ce début des années 90. Pourtant, le bilan économique et surtout social de cette dernière décennie nous montre que cette analyse néo-libérale conduit à l'impasse, notamment pour ces personnes de plus en plus nombreuses qui doivent affronter l'exclusion sociale.

La critique socio-communautaire[1] de l'État récuse les « solutions » néo-libérales et conçoit les « lois » du marché comme faisant plutôt partie du

problème que de sa solution. Le marché, comme le démontre Rosanvallon (1981), appelle l'État et ne constitue nullement une forme de remplacement de celui-ci.

Pour cet auteur, la dyade de « l'État et/ou le marché » conduit à une appropriation étatique toujours plus forte du social. C'est que l'État, dans une logique de marché, participe lui aussi à la massification et à l'atomisation du social, ce qui étouffe les dynamiques communautaires autonomes et les solidarités concrètes vécues à la base.

C'est pourquoi Rosanvallon (1981 : 45) analyse une certaine conception étatique de l'assistance comme le corollaire de l'individualisme le plus radical en matière de relations sociales. Dans une logique d'exclusivité de la prestation des services par l'État ou le marché, chacun en arrive à ne voir qu'à la satisfaction de ses besoins individuels sans se préoccuper de ceux des autres, car sa solidarité avec eux ne découle plus que de ses impôts versés à l'État, ce dernier devenu médiateur de la solidarité et seul responsable de la protection et du développement des individus et des communautés. L'État devient ainsi le soutien nécessaire à l'individualisme que sécrète l'idéologie marchande.

Mais cet individualisme, porteur d'une vision marchande des rapports humains, atomise toujours davantage le social et brise les dynamiques communautaires pour ne conduire en fin de compte qu'à une demande toujours accrue de services d'État.

Bref, la sortie de la crise de l'État-providence, loin d'exiger plus de marché, demande au contraire l'émergence de dynamiques communautaires autonomes au sein de la population ; donc reconnaissance, mais non contrôle, du communautaire par l'État. Voilà la tâche à laquelle devrait se livrer l'État afin de juguler son hypercroissance.

Entendons-nous bien. Dans une logique communautaire, si l'on parle d'État modeste, on veut dire que ce dernier desserre son emprise sur le social. Il ne faudrait pas entendre déresponsabilisation de l'État envers la population et croire que le communautaire viendrait alors magiquement combler le vide obtenu. Non, les dynamiques communautaires, sans sous-estimer le travail des groupes à l'œuvre, demeurent largement à construire, et un vide d'État dans la conjoncture actuelle entraînerait tout simplement une pénurie de services.

L'État se doit donc de seconder cette construction d'un communautaire générateur de solidarités concrètes à la base, ce qui n'empêche nullement ce même État, car c'est son devoir, de maintenir et d'améliorer ses services de santé et ses services sociaux, acquis historiques pour la population. Il s'agit tout simplement de ne pas se limiter à ces services et d'encourager concrètement le développement de solidarités communautaires autonomes et créatrices, oxygène d'une société en santé. Sinon, c'est la sclérose par étatisation du social.

L'IDENTITÉ COMMUNAUTAIRE

La promotion d'un communautaire autonome demande au préalable qu'on s'interroge sur l'identité du communautaire, à savoir les attributs de sa spécificité, de sa distinction, de son originalité. C'est par la prise de conscience de son identité que le communautaire pourra s'affirmer et ainsi éviter les écueils jetés sur son chemin. En fait, le communautaire tirera profit de cette réforme organisationnelle de la loi 120 dans la mesure où, dans son expansion à venir, il réussira à conserver et à actualiser ses fondements identitaires.

Mais le monde communautaire n'est pas monolithique, différentes tendances coexistant en son sein (Fortin, 1991). Les divergences idéologiques ont existé et existent encore selon que les groupes se rattachent aux pôles d'identification populaire, communautaire ou bénévole. Or, il ne faudrait pas occulter ces différences, au risque d'altérer la qualité de la communication entre les groupes. Mais là n'est pas l'objet de notre propos axé sur les fondements identitaires en convergence dans le monde communautaire.

Quels sont donc ces fondements identitaires ? Sans prétendre définir l'identité communautaire, cinq caractéristiques nous apparaissent tout de même plus importantes. Les deux premières s'enracinent dans l'historicité du communautaire ; elles fondent d'ailleurs les trois autres, davantage liées à l'intervention même du communautaire.

D'abord, il y a la dimension de la défense des droits. Le communautaire des années 70, qui se nommait alors plus volontiers populaire, renvoyait à l'action syndicale, mais en dehors de la sphère des rapports de travail (Désy *et al.,* 1980 : 157). Le communautaire, comme le syndicalisme pour ses membres, poursuit donc un but de promotion sociale et de défense des droits de certaines catégories sociales. Se rattache également à cette idée de défense des droits celle de prévention communautaire orientée vers le développement social et la transformation de certaines structures sociales (Lamoureux, 1988 : 168).

Un deuxième trait toujours présent dans le communautaire, mais qui connut son apogée à la fin des années 70, est l'idée d'Alternative dans le sens de rupture avec l'institué, avec le « mode de production étatique » comme le nommait Gagnon (1982) ; c'est-à-dire que les rapports de travail dans les groupes communautaires ainsi que leur manière de faire et d'être se veulent en rupture avec les rapports technocratiques rencontrés ailleurs dans le système. Le communautaire se conçoit donc comme un lieu où se vivent des valeurs alternatives (Daniel, 1987 : 187) répondant à une autre logique que celle du marché et de l'État. « Nous ne sommes pas du réseau public, nous sommes différents… » constitue, nous dit Lamoureux (1988 : 161), un thème récurrent du discours communautaire.

L'Alternative et la défense des droits représentent donc deux piliers décisifs sur lesquels se structure l'identité communautaire. Ces deux fondements identitaires jalonnent d'ailleurs un terrain d'où on ne pourrait abstraire, au risque de complètement la dénaturer, la notion de services telle que véhiculée par les organismes communautaires. En effet, les services offerts, loin de se limiter à eux-mêmes, représentent une occasion de conscientisation (Parazelli, 1990 : 184 ; David, 1991 : 32) de celles et ceux aux prises avec des problèmes dont la dimension dépasse leur être personnel.

De plus, comme quatrième caractéristique, il est à souligner que la notion de services ne renvoie pas ici à celle de clients, car les usagères et usagers des groupes sont le plus souvent membres de ces groupes (Rochon, 1988 : 302). Ce rapport, sous le signe de la proximité, ne peut donc se réduire à une relation de prestation de services. D'ailleurs, un membre bénéficiaire des services de l'organisation peut ultérieurement être appelé à offrir lui aussi des services à d'autres membres.

L'insistance que le milieu communautaire accorde à la participation de ses membres nous semble un dernier point distinctif de l'identité communautaire. On considère en effet les membres-usagers des groupes comme à la fois les sujets de leur changement personnel et du changement social[2].

Il y aurait encore beaucoup à dire sur l'identité communautaire, notamment sur les formes que prend celle-ci dans le temps et l'espace selon les différents organismes où elle s'incarne. Mais cerner l'identité du communautaire québécois déborde largement le cadre de cet article. Nous nous en tiendrons donc aux caractéristiques définies plus haut. Même si ces caractéristiques ne représentent qu'une ébauche, celle-ci permettra tout de même la comparaison avec cette image que la réforme des services de santé et des services sociaux projette du communautaire.

LA « LOI 120 » ET L'IDENTITÉ COMMUNAUTAIRE

La réforme

Par la loi 120, l'État reconnaît comme partenaires les organismes communautaires. Or, cette reconnaissance ne veut pas nécessairement dire respect du communautaire dans son identité.

Comme on le sait, la nouvelle organisation des services de santé et des services sociaux prévoit l'implantation de régies dans dix-sept régions du Québec. Le Ministère construira des programmes cadres dans les différents secteurs de la santé et des services sociaux, et les régies régionales, à partir de ces

programmes et des caractéristiques particulières à chacune des régions, élaboreront leurs plans régionaux d'organisation des services (PROS) qui devront par la suite être approuvés par le Ministère.

Ces régies, malgré leur absence de pouvoir décisionnel, n'en représentent pas moins une décentralisation dans l'organisation des services, puisque c'est en région que s'élaboreront les plans régionaux d'organisation des services. Les orientations que chaque région donnera à ces plans se répercuteront nécessairement sur l'identité des organismes communautaires.

Pour s'en convaincre, il n'y a qu'à nommer les différentes fonctions imparties aux régies régionales. Celles-ci devront voir :

- aux priorités de santé et de bien-être ;
- à l'organisation des services ;
- à l'allocation des ressources financières ;
- à la coordination des services ;
- à la gestion des ressources humaines (projet de loi 120 : p. 4-5 et art. 340).

Ces fonctions s'appliquent tout autant aux établissements du réseau qu'aux organismes communautaires subventionnés par la régie. D'ailleurs, la loi est claire : on veut que les régies mettent l'accent sur l'utilisation des organismes communautaires. Le législateur nous dit que les régies doivent déterminer les services dont la population a besoin en tenant compte « des ressources socio-sanitaires de la région, particulièrement celles des organismes communautaires » (art. 347, point 2). Aucun doute, on veut mettre les organismes communautaires à contribution, une contribution d'ailleurs qui devra être clairement précisée dans les PROS (art. 347). En contrepartie, on fait valoir aux organismes communautaires qu'ils collaboreront à l'élaboration de ces PROS (art. 347). Nous y reviendrons.

L'étatisation du tissu communautaire

Les régies, par leurs diverses fonctions à l'égard des organismes communautaires, risquent d'aliéner l'autonomie du communautaire. En effet, la coordination des services, jointe à l'allocation des ressources, se révèle particulièrement pernicieuse pour le communautaire, car la régie se fondera sur la notion de complémentarité pour se guider dans l'exercice de ces deux fonctions. La loi stipule en effet que :

> La régie régionale prend les mesures nécessaires pour coordonner les activités des établissements et des *organismes communautaires* […] en favorisant, entre eux, la concertation et la collaboration […] de façon à tenir compte de la complémentarité des établissements, des *organismes* et des cabinets, à éliminer entre eux les dédoublements et à permettre la mise en place de services communs (art. 352). (C'est l'auteur qui souligne.)

De même, dans le document de présentation du projet de loi, le ministre nous dit que les modalités de financement des organismes communautaires seront définies selon « la complémentarité de leur action et de celle du réseau » (MSSS, 1990 : 61).

Cette complémentarité menace le communautaire dans son identité d'alternative et de critique vis-à-vis du système institutionnel. Certes, le législateur garantit aux organismes communautaires subventionnés leur autonomie dans la définition de leurs orientations, de leurs politiques et de leurs approches (art. 335) ; mais le danger se situe à vrai dire en amont de la subvention. Il est à craindre en effet que plusieurs organismes, plus ou moins consciemment, modifient sensiblement leurs orientations pour se qualifier comme complémentaires au réseau. Ou encore que d'autres se créent tellement en réponse aux critères des programmes cadres qu'ils n'emprunteront de fait que le nom au communautaire.

Au-delà des orientations des organismes, leur manière d'être et de faire constitue également un volet majeur de leur identité. Si le communautaire se pose, comme on l'a vu, en rupture avec le « mode de production étatique », que penser alors du fait que les régies puissent, à l'aide de l'article 338 de la loi, exiger des données statistiques, dans un format préétabli, des organismes communautaires ?

Ces statistiques, selon nous, mettent en danger l'identité communautaire, non pas tant à cause de leur contenu que de la manière de penser qu'elles induisent, c'est-à-dire le ciblage administratif des populations et des problématiques. Le communautaire fonde ses analyses sur une vision plus empathique et moins distanciée du social ; une vision étrangère à la catégorisation des clientèles et à la segmentation des problèmes, ce que Parazelli (1990) nomme l'épidémiologie sociale-étatique. L'approche communautaire cherche plutôt à décompartimenter le social pour le saisir dans sa globalité.

Le danger de l'extension de la logique étatique au communautaire se manifeste également par la fonction de gestion des ressources humaines qu'exerceront les régies. L'article 376 de la loi stipule que la régie, en accord avec son plan régional de développement des ressources humaines, pourra aider les organismes communautaires dans les activités de perfectionnement de leurs membres. De même, dans le document d'accompagnement du projet de loi, le ministre souhaitait le développement d'une culture commune au sens du réseau des services. Pour atteindre cette culture commune, il pensait que le Ministère pourrait donner des sessions de formation entre autres aux organismes communautaires (MSSS, 1990 : 44-45). Même si les organismes communautaires, par leurs regroupements provinciaux, pourront se donner eux-mêmes de la formation adaptée à leur spécificité, il n'en demeure pas moins que l'objectif d'une culture commune dans le « réseau des services » risque de se réaliser aux dépens de l'identité communautaire.

Il apparaît donc que si le communautaire se voit soumis à des notions trop rigides, telles la complémentarité et la culture commune avec le réseau, ou encore qu'on lui impose une rationalisation de sa manière de faire pour la rendre conforme à celle de l'État, il perdra son autonomie. Le travail communautaire assujetti à des valeurs hétéronomes devient alors ce que plusieurs ont défini comme de la sous-traitance.

Le communautaire se fonde en effet sur l'engagement bénévole et militant de milliers de personnes qui, si elles sont aliénées dans l'orientation et la manière de faire et de penser leur travail, ne deviendront que des employés de l'État non formellement reconnus.

Bélanger et Lévesque (1987), dans un questionnement sur l'articulation des services alternatifs aux services étatiques, nous disent qu'il faut penser le communautaire comme s'inscrivant dans une économie duale. Ivan Illich, quant à lui, nous met en garde contre ce qu'il nomme le travail fantôme qui, non payé, permet le versement de salaires en d'autres lieux du système. Il soutient que :

> Aujourd'hui, la quantité de travail fantôme dévolue à un individu est un indice plus précis de la discrimination à son endroit que la médiocrité de l'emploi où on le confine. La croissance du chômage et celle de la productivité se conjuguent pour susciter le besoin d'orienter toujours plus de gens vers le travail fantôme. La « civilisation du loisir », l'ère du « self-help », l'« économie des services » ne sont que des euphémismes pour désigner un spectre grandissant (Illich, 1981 : 119).

Les femmes, de même que d'autres catégories sociales discriminées sur le marché de l'emploi, courent le risque que leur implication communautaire, sous forme d'engagement social ou politique, vidée de son sens, n'occulte en fait qu'une exploitation non avouée de leur force de travail.

Une loi axée sur la personne

La loi est en outre menaçante en ce qu'elle oblige le communautaire à une conception du social axée strictement sur la personne. Certes, des alliances seront peut-être possibles dans le réseau avec des gens défenseurs d'une approche globale des problèmes de santé ; cependant, la lettre de la loi est claire : « la raison d'être des services est la personne qui les requiert ». Voilà, pour le législateur, la ligne directrice devant guider la gestion et la prestation des services de santé et des services sociaux (art. 3). Le Ministère délaisse les collectivités pour ne focaliser que sur l'individu[3].

Cet individu, objet de la réforme, témoigne-t-il de vues néo-libérales ? Constatons, par exemple, qu'en 1971, avant la marée néo-libérale des

années 80, la réforme Castonguay-Nepveu parlait plus volontiers d'intervention auprès des communautés.

On demande donc indirectement au communautaire de s'affairer auprès des individus, lui qui par définition travaille avec les communautés. Car si les bénévoles, militantes et militants, s'emploient auprès des personnes, c'est toujours pour les aider à faire communauté, en créant des identités collectives là où on ne se percevait auparavant qu'en tant qu'individus sans appartenance.

L'individu, comme structure première du social, se retrouve également dans la loi lorsque le ministre, dans son document d'accompagnement du projet de loi (MSSS, 1990), met au centre de la prestation de services messieurs les citoyens payeurs et consommateurs.

Le citoyen payeur est celui qui doit payer le coût des services et qui en veut pour son argent (MSSS, 1990 : 78). Ce monsieur nous conduit tout droit à l'impôt-service. Quant à l'idéologie du citoyen consommateur, elle est antinomique à la philosophie d'intervention du milieu communautaire.

Comme on l'a vu, l'identité communautaire se fonde sur la participation des membres-usagers et sur un rapport de proximité avec ceux-ci ; à l'opposé, l'appellation de citoyen consommateur place la personne en extériorité de l'organisme communautaire, devenu alors l'endroit où l'on va consommer des services, certifiés par l'État. Certifiés par l'État, car la loi prévoit qu'une personne utilisatrice des services d'un organisme communautaire pourra « formuler une plainte auprès de la régie régionale sur les services qu'elle a reçus ou qu'elle aurait dû recevoir » (art. 72). De même, il est prévu que le ministre pourra subventionner les organismes communautaires qui s'occupent de la défense des droits, notamment, en ce qui nous concerne, de ceux des utilisateurs de services des organismes communautaires (art. 337). Donc, des organismes communautaires surveilleront d'autres organismes communautaires dans leur prestation de services auprès des clients-consommateurs-payeurs ! Cette vision menace l'esprit communautaire dans son être même. Elle ouvre la voie à la judiciarisation du rapport usager–groupe communautaire en promulguant un cadre d'intervention contradictoire avec la philosophie de participation véhiculée dans le monde communautaire.

La notion réductrice de services à travers laquelle le ministre porte son regard sur les organismes communautaires laisse craindre le pire pour le communautaire qui, à la différence du paradigme médical dominant[4], fonde son intervention sur la participation et la conscientisation de ses membres-usagers.

D'ailleurs, en imposant cette logique de services au monde communautaire, le ministre se contredit lui-même puisque, dans son document de présentation de la loi, il mentionnait vouloir orienter la dynamique du système « en fonction des problèmes de santé et de bien-être à résoudre plutôt qu'en fonction des services à développer » (MSSS, 1990 : 80).

Néanmoins, à la défense du ministre et de son ministère, avouons qu'il est difficile pour l'État de résister à la gestion technocratique et à l'esprit marchand, gages de notre modernité. En fait, si l'on admet le besoin pour notre société de sortir de cette double contrainte de « l'État ou le marché », il vaut mieux se tourner vers le communautaire.

LE COMMUNAUTAIRE VIS-À-VIS DE LA « LOI 120 »

La restructuration de l'organisation des services de santé et des services sociaux est certes une tentative de récupération des dynamismes communautaires par l'État. On ne peut toutefois la réduire à cette entreprise technocratique.

Nous tenterons de montrer que la loi 120 s'inscrit dans le constat d'échec de ce que Lipietz (1989 : 62) nomme le productivisme (« la production maximum pour la consommation maximum ») ; et qu'il n'est donc pas surprenant que le législateur soit tiraillé entre la nécessité de favoriser une certaine autonomie au communautaire et la volonté de le contrôler. Nous verrons que cette tension présente au cœur de la loi libère des espaces intéressants où le communautaire pourrait s'affirmer et même renouer plus solidement avec ses fondements identitaires.

On peut lire dans le rapport de la Commission Rochon que :

> Dans la plupart des pays développés, les politiques des contrôles des coûts sont issues de l'inquiétude des planificateurs de santé, qui comparaient l'ampleur des fonds investis dans le secteur de la santé aux piètres résultats quant à l'espérance de vie (Rochon, 1988 : 374).

L'improductivité des fonds investis dans le sociosanitaire, qu'il soit public ou privé, oblige les planificateurs en santé à remettre en question leur approche productiviste. Les limites des approches marchande et étatique deviennent de plus en plus difficiles à taire et malgré son parti pris pour ces approches, le législateur se voit obligé de reconnaître la nécessité de dynamismes communautaires autonomes au sein de la société. D'où, selon nous, le paradoxe de l'État voulant tout à la fois récupérer le communautaire et lui laisser de l'autonomie.

Il n'est donc pas surprenant que le communautaire nage dans l'ambiguïté et se demande si l'État le reconnaît enfin ou s'il cherche au contraire à le domestiquer dans un travail de sous-traitance. Cette question n'apparaît pas qu'avec l'actuelle réforme. Déjà à un colloque important sur le développement communautaire tenu à Victoriaville en 1986, les participantes et participants se divisaient à savoir comment interpréter la reconnaissance que leur accordait de plus en plus l'État :

> Pour certains, il s'agit là d'une reconnaissance tardive de l'apport essentiel du communautaire, d'autres identifient surtout un phénomène

> de sous-traitance, l'État tentant de faire assurer à moindre coût les services de plus en plus nombreux demandés par la population (Gagnon, 1988 : 107).

Et si c'étaient les deux : une nécessité de reconnaître doublée d'une tentative de récupération et de contrôle ? L'hypothèse est plausible et fournit, selon nous, le terrain sur lequel le communautaire devra jouer pour actualiser son identité.

On peut en effet présumer que la loi 120 a subi l'influence de la critique socio-communautaire de l'État, mais que ce désir de faire place à un communautaire autonome s'est estompé devant une volonté beaucoup plus forte de maintenir et de raffiner le contrôle étatique sur le social.

En fait, la réforme semble traversée par le paradoxe suivant : d'un côté, on veut dynamiser le social afin de susciter une prise en charge de la population par elle-même et ainsi stopper les coûts à la hausse des services de santé et des services sociaux (30,3 % du budget total du gouvernement [MSSS, 1990 : 76]) ; de l'autre, on craint un développement social échappant au contrôle de l'État, c'est-à-dire l'émergence au sein de la population de dynamiques communautaires autonomes en contradiction avec l'hégémonie des logiques étatique et marchande. La loi porte donc cette contradiction de vouloir donner des pouvoirs au communautaire tout en l'étatisant.

Énumérons quelques pouvoirs sur lesquels le communautaire pourra tabler. D'abord la loi fait valoir que le gouvernement veut :

> …agir sur les facteurs déterminants pour la santé et le bien-être et rendre les personnes, les familles et les communautés plus responsables à cet égard par des actions de prévention et de promotion (art. 1, point 2).

> [Il veut de plus] atteindre des niveaux comparables de santé et de bien-être au sein des différentes couches de la population et des différentes régions (art. 1, point 7).

Si, comme on le dit, on veut rendre les communautés plus responsables pour qu'elles agissent sur leurs problèmes, cela demande un communautaire autonome. De même, si l'on parle d'agir sur les déterminants de la santé et de combattre les inégalités en matière de santé, cela exige une action de la communauté sur son environnement social, politique, culturel et économique ; ce qui requiert encore là le développement de dynamiques communautaires autonomes.

Le Ministère désire également favoriser la participation des organismes communautaires à la prise de décision et à la concertation (MSSS, 1990 : 60). Les structures de partenariat que la loi établit concèdent en effet certains pouvoirs au communautaire qu'il pourra utiliser pour affirmer et développer son

identité, surtout, si comme on le lui promet, il peut profiter d'un financement plus stable. Que l'on pense :

> Aux 20 % des sièges à la régie régionale réservés aux organismes communautaires (art. 421).
>
> À la reconnaissance formelle des organismes communautaires comme groupes choisissant librement leurs orientations, leurs politiques et leurs approches (MSSS, 1990 : 60) (art. 335).
>
> À la place que les régies devront faire aux organismes communautaires au sein des structures consultatives de planification et d'organisation des services sur le territoire. On prévoit même un soutien financier aux organismes pour participer à ces instances (MSSS, 1990 : 61).

Voilà des espaces de participation intéressants à occuper pour les organismes communautaires. Non pas parce que les établissements et le pouvoir médical en place s'ouvriront enfin à l'esprit communautaire, mais parce que le législateur, en reconnaissant le communautaire, permet aux groupes de tremper leur identité au feu de ce que nous pourrions nommer avec Doré (1990 : 7) la « coopération conflictuelle » ; c'est-à-dire que la négociation face à face qu'implique le partenariat (Bozzini, 1990 : 114), obligeant le communautaire à lutter pour sa reconnaissance effective, peut l'aider à mieux renouer avec lui-même en accord avec ses fondements identitaires. La « coopération conflictuelle » agirait alors comme révélateur identitaire.

D'ailleurs les regroupements provinciaux des organismes communautaires, financés par le Ministère (MSSS, 1990 : 61), défendront assurément des positions qui permettront aux organismes régionaux de mieux s'arrimer à leurs fondements identitaires et ainsi conserver leur pensée communautaire.

En outre, dans la promotion de leur esprit communautaire, les groupes pourront certainement nouer des alliances avec d'autres membres des régies régionales. Il est vrai en effet que les conseils d'administration des régies, de même que les assemblées régionales qui les éliront, seront composés en majorité de citoyennes et citoyens non rémunérés par le réseau (MSSS, 1990 : 71). Comme Bozzini (1990 : 115) le souligne, on ne doit pas s'attendre à rencontrer en ces endroits de simples usagers ayant décidé, plus ou moins spontanément, de s'intéresser au sociosanitaire, mais des citoyennes et citoyens qui, connaisseurs, s'intéressent à l'organisation des services de santé et des services sociaux dans leur communauté.

Un dernier lieu où le communautaire pourra promouvoir son identité nous apparaît dans l'élaboration des grilles pour évaluer l'action communautaire. Le ministre se propose en effet d'élaborer ces grilles en concertation avec les groupes (MSSS, 1990 : 62). Ce sera assurément là un lieu important de définition des critères de l'intervention communautaire.

Somme toute, même si la loi 120 produit plusieurs mécanismes pour domestiquer le communautaire à la pensée étatique, il n'en demeure pas moins qu'elle pourvoit aussi des espaces qui, s'ils sont bien occupés, peuvent devenir des lieux d'affirmation de la pensée communautaire. Pour ce faire, les organismes communautaires doivent prendre pleinement conscience de leur spécificité, afin de pouvoir, dans leur rencontre avec le réseau public, s'actualiser selon leur propre paradigme identitaire et éviter ainsi l'aliénation dans ce que d'aucuns nomment la sous-traitance. Car, le cas échéant, cela ne ferait que renforcer, en la raffinant encore plus, l'emprise étatique et marchande sur le social, alors que la résolution des difficultés que nous traversons demande au contraire l'apparition de dynamiques communautaires fortes et autonomes au sein de notre société.

CONCLUSION

Notre cadre théorique pour analyser l'impact de la loi 120 sur les organismes comunautaires s'est enraciné dans la critique socio-communautaire de l'État-providence. Cette critique affirme que les seuls mécanismes de l'« État et/ou le marché » conduisent à une demande toujours plus forte de l'État et à un contrôle toujours plus serré du social. En fait, pour sortir de ce cercle vicieux, l'État devrait soutenir et promouvoir un communautaire autonome générateur de prise en charge par le milieu de ses problèmes et de sa vie sociale.

Or, la loi 120 cherche plutôt à assujettir le communautaire à une logique technocratique au lieu de mettre à sa disposition des mécanismes et des ressources lui assurant un développement autonome et respectueux de son identité.

Il n'en demeure pas moins que la loi porte des contradictions. Il est même permis de penser que la critique socio-communautaire a en partie pesé sur le législateur au point qu'on retrouve dans la loi des mécanismes générateurs de pouvoirs pour le communautaire. Ceux-ci, utilisés avec adresse, nous semblent une voie non négligeable d'actualisation de l'identité communautaire.

Pour terminer, notons que cette réflexion soulève plusieurs questions, notamment en ce qui regarde l'identité communautaire. D'abord, est-elle très présente dans les groupes ? Et puis, en ce qui regarde sa promotion, les groupes possèdent-ils assez d'affinités entre eux pour qu'ils puissent, malgré la course aux subventions, réussir à se reconnaître comme entité et faire front dans l'affirmation de leur identité ? Bref, on peut se demander si, pour le communautaire, le « partenariat » entre les groupes ne constitue pas l'enjeu crucial de cette « coopération conflictuelle » qui s'amorce avec l'État.

Notes

1. Nous empruntons le terme « critique socio-communautaire » de l'État à Lionel-Henri Groulx (1990 : 99-107).

2. La définition de la santé la plus appropriée avec cette identité du communautaire nous semble celle d'Illich (1975 : 136) pour qui la santé « est la capacité que possède tout homme de s'affirmer face au mileu ou de prendre la responsabilité de sa transformation ». On retrouve en effet dans cette définition, surtout si on l'applique aux collectivités, l'idée de développer l'autonomie d'intervention des gens sur leur milieu, ce qui recoupe les notions de défense des droits, d'Alternative, de conscientisation et de participation au changement relevés comme traits distinctifs du communautaire.

3. Françoise David (1991 : 20) a bien raison de noter que le document de présentation du projet de loi parle du citoyen, qui, nous dit-elle, s'il n'était pas désincarné de son milieu de vie, pourrait représenter un être intéressant avec qui travailler, mais que dans le texte de loi cette appellation de citoyen fut tout à fait éliminée au profit de celles des utilisateurs et usagers des services. Elle note de plus, fort à propos, qu'il n'existe, dans cette loi, ni citoyenne, ni utilisatrice, ni usagère.

4. Serge Mongeau (1986) suggère des pistes intéressantes pour modifier ce paradigme.

Références bibliographiques

BÉLANGER, P.-R. et B. LÉVESQUE (1987). « Conditions et divisions du travail dans les « entreprises » du mouvement populaire », *Animation et culture en mouvement. Fin ou début d'une époque ?*, sous la direction de P.-R. Bélanger, B. Lévesque, R. Mathieu et F. Midy. Sillery : Presses de l'Université du Québec, p. 82-87.

BOZZINI, L. (1990). « *Rapport Rochon* et *Orientations* Lavoie-Roux : une lecture plus optimiste », *Nouvelles pratiques sociales,* vol. 3, nº 1 : 107-120.

DANIEL, C. (1987). « Des précisions sur la notion de communautaire », dans *Fais-moi signe de changement,* Actes du colloque provincial sur le développement communautaire tenu à Victoriaville du 16 au 18 octobre 1986. Victoriaville : Corporation de développement communautaire des Bois-Francs, p. 187-188.

DAVID, F. (1991), avec la collaboration de Lorraine Guay et Lise Lamontagne, sous la direction de Jocelyne Lamoureux. *La réforme Lavoie-Roux-Côté entre la vertu et la pratique… tout un océan d'incertitudes. Document d'analyse sur la réforme de la santé et des services sociaux,* produit par l'R. des centres de femmes du Québec et le Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec, mars, 46 p.

DESLAURIERS, J.-P. (1991). « Quelques enjeux de la réforme Côté », *Nouvelles pratiques sociales,* vol. 4, nº 1 : 1-7.

DÉSY, M., M. FERLAND, B. LÉVESQUE ET Y. VAILLANCOURT (1980). *La conjoncture au Québec au début des années 80 : les enjeux pour le mouvement ouvrier et populaire.* Québec : La librairie socialiste de l'Est du Québec, 200 p.

DORÉ, G. (1990). *L'enjeu de la « coopération conflictuelle » pour les groupes communautaires.* Communication au colloque « Politiques économiques et politiques sociales » organisé conjointement par le Conseil canadien de développement social et l'Université de Montréal, les 14 et 15 mai 1990.

FORTIN, A. (1991). « La participation : des comités de citoyens au mouvement communautaire », dans Jacques T. Godbout (dir.), *La participation politique.* Québec : Institut québécois de recherche sur la culture, p. 219-250.

FOURNIER, J. (1991). « La réforme Côté : le passage du local au régional, *Inter-action communautaire,* vol. V, nº 2 : 10-12.

GAGNON, G. (1982). « Les pratiques émancipatoires collectives en milieu populaire québécois », dans Jean-Pierre Dupuis, Andrée Fortin, Gabriel Gagnon, Robert Laplante et Marcel Rioux, *Les pratiques émancipatoires en milieu populaire.* Québec : Institut québécois de recherche sur la culture, p. 123-145.

GAGNON, G. (1988). « Le mouvement autogestionnaire québécois », dans Gabriel Gagnon et Marcel Rioux, *À propos d'autogestion et d'émancipation.* Québec : Institut québécois de recherche sur la culture, 190 p.

GROULX, L.-H. (1990). *Où va le modèle suédois ? État-providence et protection sociale.* Paris, Montréal : Éditions l'Harmattan et les Presses de l'Université de Montréal, 151 p.

ILLICH, I. (1975). *Némésis médicale. L'expropriation de la santé.* Paris : Seuil, 218 p.

ILLICH, I. (1981). *Le travail fantôme.* Paris : Seuil, 161 p.

LAMOUREUX, J. (1988). « La Commission Rochon : le communautaire, encore et toujours à la marge », *Revue internationale d'action communautaire,* 20/60 : 157-170.

LIPIETZ, A. (1989). *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXIe siècle.* Paris : Éditions La Découverte, 155 p.

QUÉBEC (1990). *Une réforme axée sur le citoyen.* Québec : Gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, 7 décembre, 91 p.

QUÉBEC (1991). *Loi sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives* (projet de loi 120 devenu le chapitre 42 des *Lois du Québec de 1991,* sanctionné le 4 septembre 1991). Gouvernement du Québec : Éditeur officiel du Québec.

MONGEAU, S. (1986). *Pour une nouvelle médecine.* Montréal : Québec/Amérique, 163 p.

PARAZELLI, M. (1990). « Pour ajouter de la misère à la vie. L'impact d'une épidémiologie sociale-étatique sur l'action communautaire et les problèmes sociaux », *Service social,* vol. 39, nº 2 : 175-187.

ROBERT, L. (1989). « Le partenariat entre le réseau institutionnel et la communauté : un paradigme à définir », *Nouvelles pratiques sociales,* vol. 2, nº 1 : 37-52.

ROCHON, J. (1988). « Les organismes communautaires », dans *Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et des services sociaux.* Québec : Les Publications du Québec, p. 296-316.

ROSANVALLON, P. (1981). *La crise de l'État-providence.* Paris : Seuil, 183 p.

TROTTIER, S. (1991). « La réforme Côté et les organismes communautaires », *Nouvelles pratiques sociales,* vol. 4, nº 1 : 147-152.

VAILLANCOURT, Y. (1989). « De Rochon à Lavoie-Roux : une introduction au dossier », *Nouvelles pratiques sociales,* vol. 2, nº 1 : 23-36.