

**Crise de la redistribution étatique et financement des organisations populaires**  
**The crises of State income transfers and the impact on community action groups**  
**La crisis de la redistribución estatal y el financiamiento de las organizaciones populares**

Pierre Hamel

Numéro 10 (50), automne 1983

Mouvements alternatifs et crise de l'État

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1034657ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1034657ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (imprimé)

2369-6400 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Hamel, P. (1983). Crise de la redistribution étatique et financement des organisations populaires. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (10), 63-76.  
<https://doi.org/10.7202/1034657ar>

Résumé de l'article

L'un des enjeux majeurs auxquels sont présentement confrontées les organisations populaires de la région montréalaise, est celui de leur financement. Spécifié par la crise de l'État-providence, cet enjeu conduit les acteurs de ces organisations à s'interroger davantage sur les conditions de la redistribution étatique en définissant leur spécificité qui renvoie avant tout ici à la notion d'autonomie.

Après avoir situé quelques aspects politiques relatifs aux problèmes de financement pour les organisations populaires dans le contexte de crise, l'auteur présente la position des intervenants en s'appuyant sur une enquête menée dans trois secteurs, soit celui du logement, des garderies et des radios communautaires. En conclusion, une évaluation de la marge de manoeuvre des organisations populaires est proposée. On souligne alors un certain nombre d'acquis mais on fait également valoir la nécessité, comme condition de survie pour ces organisations, de préciser leur conception de l'autonomie qui demeure sous-jacente à leur orientation politique.

# Crise de la redistribution étatique et financement des organisations populaires

P. Hamel

Le débat <sup>1</sup> sur la crise de l'État et en particulier celui concernant la crise de l'État-providence, au-delà des diverses avenues qu'il a empruntées <sup>2</sup> ces dernières années, débouche sur une interrogation de fond au sujet du consensus social relatif au rôle redistributif de l'État. Si les points de vue énoncés partent ou se raccrochent à différents horizons théorico-politiques ils semblent néanmoins partager un doute de plus en plus substantiel à propos du rôle social extensif de l'État et surtout de la bureaucratie qui s'en nourrit.

Alors que les discours critiques à l'endroit de l'État tombaient, dans les années 70, la plupart du temps à plat, voilà qu'au début des années 80 ils se renouvellent pour formuler des interrogations sur sa légitimité et remettre en cause ses modes de redistribution.

Dans le texte qui suit je propose de cerner davantage le sens et la portée d'une partie de ces critiques, c'est-à-dire celles qui sont mises de l'avant par les organisations populaires <sup>3</sup> dans le contexte montréalais. L'objectif n'étant pas seulement de rendre compte de ces critiques mais avant tout d'éclairer les difficultés et les contradictions qui les traversent. À ce propos, l'un des aspects qui me semblent centraux en ce moment a trait au financement des organisations populaires. C'est en bonne partie autour de cet enjeu que sont en train de se redéfinir les rapports des organisations populaires à l'État.

Au delà des problèmes techniques et administratifs que soulève forcément cette question du financement, il y a lieu de considérer les dimensions politiques qui s'y rattachent et qui concernent d'emblée,

d'un côté, l'autonomie des organisations populaires allant jusqu'aux conditions de leur survie et, de l'autre, l'extension de la bureaucratie d'État, son emprise grandissante et multiforme sur la société civile.

D'autre part soulignons que l'analyse part de l'idée que la brèche ouverte par la crise de l'État-providence donne sur une crise plus profonde relative au consensus social fragile mais réel qui existait à l'égard des formes étatiques de redistribution et de solidarité. Dans ce cadre nous assistons à un déplacement notoire des affrontements qui délaissent peu à peu le terrain idéologique — que l'on avait tendance à privilégier au cours des années 70 — pour se dérouler résolument sur les scènes socio-économique et politique. À ce titre il est intéressant de considérer le contenu des revendications sur le

64 financement mises de l'avant par les organisations populaires de même que les « acquis » sur lesquels dorénavant ces organisations peuvent compter.

Enfin, compte tenu de la conjoncture, du contexte, de la capacité de mobilisation et de riposte des organisations populaires, j'essaierai d'évaluer leur marge de manoeuvre.



## L'enjeu du financement

Dans les périodes de crise, au delà des bouleversements sociaux visibles qui occasionnent des ajustements plus ou moins durables, se profilent toujours des questions angoissantes que nous avons du mal à formuler mais qui nous semblent pourtant décisives. C'est un peu à ce type de questions que l'on songe lorsque l'on évoque la situation que traversent en ce moment les organisations populaires dont le caractère paradoxal ne nous a pas permis, jusqu'à maintenant, de nous prononcer de façon définitive

sur leur statut, leur portée politique, leur capacité à renouveler la démocratie. Si les organisations populaires sont directement affectées par les coupures budgétaires, les rationalisations administratives que pratiquent plusieurs ministères, de même que par les abandons ou les réajustements de programmes et de projets gouvernementaux, ceci survient précisément à un moment qui, du point de vue de la dynamique interne de ces organisations dans le contexte montréalais, et sans donner dans la futurologie, pourrait être qualifié de croisée des chemins.

Alors que les sociologues et les militants politiques, au cours des années 70, plaçaient beaucoup d'espoir dans les « nouveaux mouvements sociaux », voilà que ceux-ci semblent maintenant prendre une trajectoire bien différente de celle escomptée. Leur forme d'organisation, même au Québec et en particulier à Montréal, s'apparente davantage à celle d'« espaces de rassemblement<sup>4</sup> » qu'à celle de mouvement social capable d'exercer une hégémonie soutenue et expansive. Ce fait qui nous conduit à tenir compte de la spécificité des organisations populaires — leur caractère éclaté, leur forme d'organisation plutôt diffuse, leur spécialisation de plus en plus marquée — non seulement résulte d'une évolution qui participe d'un refus des modèles traditionnels d'action politique mais semble également annoncer une ouverture plus grande sur la vie quotidienne et une volonté d'intégrer cette préoccupation à l'action collective.

Sans pousser plus loin, pour l'instant, les remarques sur ce nouveau cadre de référence et d'action des organisations populaires ni faire d'hypothèse sur sa prégnance<sup>5</sup> on peut néanmoins souligner qu'il nous amène indirectement à nous interroger sur la crise du consensus social — et sur la crise de l'État-providence qui l'ac-

compagne. Notons que cette interrogation n'est pas de prime abord une interrogation abstraite mais bien un questionnement social dont les avancées se définissent à partir de la position qu'occupent les principaux groupes d'intérêts et des rapports de force qu'ils réussissent à établir. Dès lors on comprendra qu'il devient crucial pour les organisations populaires de participer à la redéfinition du consensus sur la place et le rôle de l'État et de négocier les ressources dont elles ont besoin. Ce qui place au premier plan l'enjeu du financement.

Toutefois, cet enjeu du financement ne s'est pas toujours posé dans les mêmes termes pour les organisations populaires. Par exemple les premiers « comités de citoyens » mis sur pied au début des années 60 dans les quartiers populaires du sud-ouest de Montréal autour des problèmes d'aménagement urbain et face à l'insuffisance des équipements collectifs formulaient une critique d'ensemble concernant les inégalités engendrées par les politiques et les programmes gouvernementaux. Les « comités de citoyens » ne revendiquaient pas de ressources particulières. Ils espéraient plutôt parvenir à influencer — se raccrochant à une idéologie participationniste — les processus décisionnels des pouvoirs publics en faveur des « salariés ».

Les nombreux refus qu'ils rencontreront, en particulier de la part des autorités municipales, contribueront, d'une part, à radicaliser leurs revendications et leurs actions — allant jusqu'à la mise sur pied d'un parti politique sur la scène municipale — et, d'autre part, à investir dans des actions alternatives visant à suppléer à l'inaction de l'État ou au caractère inadéquat de ses programmes. C'est ainsi que seront mis sur pied des comptoirs alimentaires, des cliniques juridiques, des cliniques médicales, des centres d'éducation populaire, des garderies, etc. Une multitude

d'équipements et de services qui seront peu à peu en mesure de faire des pressions sur l'État pour exiger davantage de ressources.

Ce véritable mouvement de mise en place d'équipements et de services communautaires alternatifs par rapport aux équipements et services publics se renforcera, tout au long des années 70 grâce, en bonne partie, à différents programmes étatiques de financement plus ou moins directs à l'endroit des initiatives populaires. Déjà, au début des années 70, plusieurs ministères et organismes publics, qui relèvent des deux paliers supérieurs de gouvernement, subventionnaient ces initiatives. Mentionnons à titre d'exemple l'Action sociale Jeunesse rattachée au Haut-Commissariat à la Jeunesse et aux Loisirs et aux Sports qui « avec un budget annuel de 365 000,00 \$ (1971-1972) faisait travailler, en février 1972, près de 75 jeunes sur différents projets d'action sociale un peu partout au Québec <sup>6</sup> » et notamment à Montréal. Ou encore les programmes Perspectives Jeunesse — qui relevaient du secrétariat d'État — et Initiatives locales — géré par le ministère de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration — qui ont permis de financer le démarrage — et le fonctionnement sur une période de temps limité — entre autres, de garderies et d'associations de locataires. Les subventions provenant du ministère de la Famille et du Bien-Être Social étaient également relativement importantes. En effet en 1969-1970 ce ministère accordait « 100 000,00 \$ à des organismes d'animation sociale et de développement communautaire (Conseil des Oeuvres de Montréal, Plan de Réaménagement social et urbain (PRSU) Association coopérative d'Économie Familiale (ACEF 7)... ». Pour sa part le ministère de l'Éducation avait un programme depuis 1967 destiné à « financer les associations vouées à l'éducation populaire <sup>8</sup> ». Mais ce n'est qu'à par-

tir de 1973 que les organisations populaires y auront recours, les critères d'admissibilité ayant été élargis suite aux pressions qu'elles ont exercées. C'est d'ailleurs dans ce contexte que le ministère de l'Éducation confie, à sa direction générale de l'éducation des adultes (DGEA), un programme de subvention des organismes volontaires d'éducation populaire (OVEP) dont l'ampleur n'a cessé de croître <sup>9</sup>. Et tout au cours de cette décennie plusieurs programmes de subvention qui s'adressent aux associations volontaires — soit au niveau de leur fonctionnement, soit concernant des activités particulières ou encore pour fins de création d'emplois — provenant de plusieurs ministères et organismes gouvernementaux apparaîtront et se chevaucheront avec plus ou moins de continuité <sup>10</sup>.

Pour être complet, ce portrait de l'évolution du financement des organisations populaires, qui n'en demeurera pas moins statique — l'intention n'étant que de fournir quelques points de repère — devrait tenir compte du fait que certains organismes privés jouent également un rôle important à cet égard. On peut penser ici aux communautés religieuses, aux fondations privées, aux universités et à Centraide. Dans ce dernier cas, des dons qui totalisaient 12,5 \$ millions en 1979 dans la région de Montréal, les organisations populaires sont allées chercher 1,5 \$ million <sup>11</sup>. Enfin, dernier élément, l'autofinancement. Par divers biais — fêtes populaires, vente de services, cartes de membres, macarons, etc. — les groupes peuvent s'autofinancer, mais ils parviennent rarement, de la sorte, à dépasser plus de 25 % <sup>12</sup> de leur budget.

Ce portrait de la situation du financement des organisations populaires a bien sûr été infléchi par la récession économique des dernières années, la crise de l'emploi, les coupures dans différents programmes et projets gouverne-

mentaux et les rationalisations budgétaires qui les accompagnaient.

Cependant non seulement tous ces éléments nous fournissent un point de vue statique sur la situation mais en plus ils projettent une image superficielle de l'État comme si tout se déroulait dans le cadre d'une pure rationalité techniciste. Par cela il ne s'agit pas de nier l'emprise grandissante qu'exerce la bureaucratie. Comme le souligne, entre autres, Michel Maffesoli, on peut observer une tendance générale dans la plupart des États occidentaux allant dans le sens d'une diminution du pouvoir des appareils politiques — d'ailleurs eux-mêmes imprégnés par la hiérarchie et le mode de détermination bureaucratique — au profit des systèmes bureaucratiques <sup>13</sup>. Or malgré leur essence totalitaire <sup>14</sup>, ces systèmes demeurent traversés de conflits, de contradictions et restent influencés par les positions et les choix des instances politiques. En d'autres termes tout n'est pas joué à l'avance selon les principes d'une logique complètement fermée. En ce sens si l'on observe, dans différents secteurs <sup>15</sup>, au cours des années 70 un accroissement relatif de la part des budgets publics accordée aux organisations populaires, ceci résulte d'une dynamique complexe entre les pouvoirs politiques, l'appareil bureaucratique et les organisations populaires elles-mêmes qui ont tenté d'infléchir les décisions gouvernementales en leur faveur, sans oublier, bien entendu, le poids qu'ont pu exercer les autres catégories d'agents socio-économiques susceptibles de bénéficier de la redistribution étatique.

Sans prétendre pour l'instant, reconstituer la genèse de cette dynamique complexe — c'est-à-dire des processus et rapports de force qui se sont articulés dans le sens d'un accroissement des subventions accordées aux organisations populaires — soulignons néanmoins qu'elle devrait tenir compte

66 de différentes hypothèses. D'abord celle que l'on entend le plus souvent, le pari étatique sur la décentralisation et la mise à contribution des associations volontaires pour prendre en charge une partie des services publics renverrait à la crise de l'État-providence qui doit innover pour diminuer les coûts de ses politiques sociales. Ainsi l'accroissement du financement pour certaines activités communautaires ou pour certains secteurs serait moins une concession de la part de l'État qu'une offensive pondérée dans le cadre d'une « socio-économie duale ». Autre hypothèse ; devant la remise en question de plus en plus généralisée du rôle social de l'État, les représentants politiques ont tout intérêt à ce que se définissent, à l'intérieur de la société civile, de nouveaux lieux d'élaboration du consensus social. Sinon ils risquent eux-mêmes d'être emportés par cette remise en question. Une dernière hypothèse : à la faveur de la crise qui ébranle l'État-providence et grâce à leur combativité, les organisations populaires ont réussi à marquer des points. Soulignons cependant, d'une part, que ces hypothèses ne sont pas exhaustives et que, d'autre part, elles ne sont pas nécessairement mutuellement exclusives.

Mais outre ces hypothèses et les principaux facteurs qui ont pu influencer sur les décisions gouvernementales, pour compléter ce portrait du financement des organisa-

tions populaires il est important d'ajouter que l'accroissement relatif des budgets ne constitue qu'une dimension du problème. D'autant plus que malgré ce fait les fonds sont demeurés largement insuffisants par rapport à la demande et aux besoins. Comme le souligne Monique Côté qui a fait, en 1981, une étude comparative de huit programmes de financement des organismes volontaires d'éducation populaire provenant de sept ministères et agences gouvernementales, « tous les programmes étudiés faisaient l'objet de demandes de fonds supérieures aux montants disponibles<sup>15</sup> ». Pour se sortir de cette impasse, certains ministères utilisent des critères de sélection non connus publiquement alors que d'autres ajoutent des critères à ceux prévus. De la sorte « il y a danger que les programmes ne servent ainsi à justifier des fonds insuffisants et à domestiquer la demande en la faisant s'ajuster aux montants disponibles plutôt qu'à stimuler le travail des groupes comme ils ont mandat de le faire<sup>16</sup> ».

Ce qui est le plus critiqué dans cette étude est sans doute ce qui pourrait être défini comme étant l'autoritarisme étatique : « Tout compte fait, les organismes doivent être utiles à l'État pour recevoir du financement, si maigre soit-il<sup>17</sup> ». Ainsi les bureaucrates ont tendance à définir la pertinence et la légitimité du secteur volontaire à partir d'une rationalité abstraite plutôt que de reconnaître, au départ, sa spécificité. En ce sens ils établissent les priorités de financement en raison d'une complémentarité à l'État et aux services publics fondée sur un point de vue bureaucratique exclusif qui nie, à terme, l'autonomie des organisations populaires. Cette critique ne signifie pourtant pas, cependant, que le gouvernement doive abdiquer ses responsabilités en ce qui concerne la « distribution et gestion des fonds publics ». Mais on déplore que les

modalités de gestion en place ne tiennent pas compte des particularités du secteur volontaire : « Pour le moment, on semble faire peu de distinction, dans les ministères et agences du gouvernement, entre les services statiques et les organismes volontaires populaires, à ce niveau, et avoir, envers ces derniers, des exigences non seulement tout aussi contraignantes, mais tout aussi coûteuses en temps et en argent, bien que les budgets et les moyens matériels ou ressources humaines alloués ne soient aucunement comparables<sup>18</sup> ».

Ce sont d'ailleurs ces mêmes récriminations qui ont été répétées récemment lors d'un colloque sur le financement des organisations populaires organisé par le Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MEPACQ<sup>19</sup>).

Néanmoins les militants et les intervenants communautaires doivent reconnaître que la conjoncture du début des années 80 est bien différente de celle des années 70. À ce titre mentionnons un fait nouveau qui est l'intérêt manifesté par les paliers supérieurs de gouvernement concernant l'impact économique du secteur volontaire. En effet ces derniers semblent avoir compris récemment que le secteur volontaire ne constituait pas qu'un lieu d'expérimentation sociale, qu'il pouvait aussi offrir de nouvelles filières d'emploi et jouer un rôle dynamique dans le développement économique. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le Secrétariat d'État s'intéresse d'une façon particulière à ces aspects depuis l'été 1982. Dans une étude rédigée par un économiste-consultant à la demande du Secrétariat, celui-ci démontre que les activités du secteur volontaire « représentent une part importante de l'économie canadienne<sup>20</sup> ». Selon son estimation le nombre de travailleurs rémunérés dans le secteur volontaire au Canada se situait entre 139 000 et

231 000 en 1980. Ce qui signifie « environ, 1,6 % de tous les travailleurs au pays, plus du double de ceux qui oeuvrent directement dans le secteur forestier, presque le quart des fonctionnaires à tous les niveaux de gouvernement et à peu près le même nombre d'employés que dans les villes de Windsor et d'Oshawa réunies ou que dans la province de Terre-Neuve. En deux mots, il s'agit d'une main-d'oeuvre considérable <sup>21</sup> ». Ce à quoi il faut ajouter la valeur économique du bénévolat — qu'il estime de l'ordre de 2 milliards de dollars <sup>22</sup> — de même que la valeur des biens et services fournis. Finalement il précise que « la contribution économique totale des organismes de charité enregistrés et des bénévoles compris dans deux enquêtes de Statistique Canada est [...] évaluée à 4,476 milliards de dollars en 1980 <sup>23</sup> ». Ceci représentant 1,7 % du produit national brut.

Cette nouvelle sensibilité à l'importance économique du secteur volontaire se traduit d'ailleurs déjà au niveau des préoccupations politiques. Récemment, le « chef » du parti progressiste conservateur, qui est aussi l'un des plus sérieux aspirants au poste de premier ministre, dénonçait l'attitude attentiste du parti libéral à l'endroit du secteur volontaire qu'il définit pour sa part comme étant un « catalyst for economic recovery <sup>24</sup> ».

Toutefois, s'il est important, cet élément ne résume pas à lui seul le changement de conjoncture que j'ai évoqué. Il ne garantit pas, d'ailleurs, que les organisations populaires puissent bénéficier à l'avenir davantage de ressources qui correspondraient à leurs priorités. On peut penser à cet égard aux nouveaux programmes de création d'emplois mis en place par les gouvernements. Ceux-ci correspondent à des objectifs à très court terme, imposent des contraintes spécifiques et, en bout de piste, induisent des orientations qui risquent d'in-

fléchir la trajectoire initiale des organisations. On l'a vu, au début des années 70, avec les programmes Perspectives-Jeunesse et Initiatives Locales. De nombreux groupes qui fonctionnaient sur une base bénévole et militante n'ont pas été en mesure de se redéfinir après avoir obtenu un financement leur permettant d'engager plusieurs permanents.

Par ailleurs, de nombreux ministères pratiquent, entre autres au niveau de leurs programmes de subvention, des coupures plus ou moins drastiques qui dans certains cas, menacent la survie même des organisations populaires. Ainsi en 1982, la Société d'Habitation du Québec (SHQ) a décidé de couper la subvention de fonctionnement qu'elle accordait au Front d'Action Populaire en Réaménagement Urbain (FRAPRU). Autre exemple, depuis 1977, la même SHQ n'a pas indexé, dans le cadre de son programme Logipop, la subvention de 50 000 \$ par année accordée aux groupes de ressources techniques qui interviennent auprès des coopératives d'habitation. Ce qui, à toute fin pratique, compte tenu des flambées inflationnistes que nous avons connues ces dernières années, signifie des coupures importantes et ralentit la mise sur pied de coopératives en habitation.

Devant ces faits, la dilemme qui se pose aux organisations populaires depuis quelques années et qui se définit entre le recours à l'autofinancement versus le financement étatique conserve son actualité. Cette question a d'ailleurs déjà été abordée par des intervenants d'organisations populaires dans le cadre d'une journée d'étude organisée par le Centre de Formation Populaire (CFP) en avril 81. Dans l'atelier qui portait sur le financement les participants ont cependant reconnu d'emblée qu'il n'y avait pas nécessairement une « opposition irréductible » entre ces deux voies, qu'en définitive ces deux modes de

financement ne devraient pas nécessairement s'exclure. Cependant, alors que certains préfèrent mettre en lumière les dangers reliés au financement étatique, d'autres insistent plutôt sur les limites inhérentes à l'autofinancement. Ainsi les premiers mettent en garde contre la menace de développer ce qu'ils nomment une « mentalité de subventionné ». Celle-ci étant caractérisée par l'attentisme, s'inscrivant dans une « logique d'expansion de l'État » : « les subventionnés en viennent à ne plus compter sur le militantisme et sont à la remorque des priorités de l'État <sup>25</sup> ».

Pour les autres, cette menace n'est pas si grande. Elle serait même « minimisée » « si le groupe a clairement établi ses objectifs, ses orientations et qu'il ne fait pas lui-même de concessions à ses bailleurs de fonds <sup>26</sup> ». Le défi se situerait de prime abord sur ce plan : « ne pas se laisser détourner par des promesses de subvention et ne pas accepter n'importe quelle forme de subvention <sup>27</sup> ». D'autant plus que l'autofinancement demeure difficilement viable dans les quartiers populaires, surtout si l'on tient compte des caractéristiques socio-économiques des groupes auxquels s'adressent de façon prioritaire les organisations populaires, largement composés d'une population défavorisée <sup>28</sup>.

Néanmoins on précise que l'autofinancement peut contribuer à renforcer l'autonomie des groupes, leur capacité à s'implanter et à offrir, le cas échéant, une plus grande résistance aux interventions étatiques <sup>29</sup> et aux stratégies d'intégration qui leur sont sous-jacentes.

En conclusion, compte tenu du contexte et de la réalité des organisations populaires, les intervenants sont d'accord avec une solution ou stratégie de financement qui mise sur la « diversification des sources de subvention ». Celle-ci permet d'atténuer la vulnérabilité

68 qui menace les groupes dépendant d'une seule source de financement pour leur survie. En ce sens il est suggéré de se tourner tant du côté des fondations privées que d'innover sur le plan de l'autofinancement en ayant recours, par exemple, à un fonds de solidarité. Sur un autre plan cette proposition pourrait se traduire par une volonté de regroupement, de front commun en vue d'être en mesure de négocier les contrôles étatiques et d'obtenir des conditions de financement plus adéquates.

Au delà de ce consensus, toutefois, deux positions distinctes se manifestent. Pour certains la question du financement doit faire partie d'une démarche plus large qui participe à la « lutte pour l'accessibilité universelle à des services socio-culturels contrôlés par les usagers-ères et dans la lutte pour la démocratie de l'État<sup>30</sup> ». Pour d'autres la rupture doit être plus nette. L'action des organisations populaires devrait se développer à partir d'« alliances populaires » et remettre en question de façon fondamentale « l'État et le pouvoir établi ».

À terme, toutefois, nous pourrions nous demander si ces positions sont si tranchées, si distinctes. Dans les deux cas ce qui est mis de l'avant est une demande de redéfinition des modes d'intervention de l'État. Ce que l'on remet en question, c'est la socialité étatique, ses modes de gestion, sa structure

de pouvoir, de même que le poids qu'exerce la bureaucratie sur la définition des priorités — voire l'élaboration des finalités — et la mise en place et la gestion des mécanismes de contrôle. De plus, dans les deux cas, les positions avancées manifestent un caractère indéfini, notamment au plan des stratégies et des moyens concrets susceptibles de gruger cet autoritarisme. Cependant, on peut faire l'hypothèse que si des divergences se manifestent entre ces deux positions, c'est sans doute sur ce plan qu'elles s'exprimeront le plus clairement. Mais elles devront tenir compte dans les deux cas, de la spécificité du nouveau cadre étatique caractérisé, entre autres, par un abandon ou un déplacement de ce que Pierre Rosanvallon nomme le « compromis social<sup>31</sup> » qui « présidait » à l'« existence » et à la « croissance » de l'État-providence.

Dans le contexte de crise que traverse l'État-providence et du coup l'ensemble de la société — notons que pour certains cette crise serait à toute fin pratique terminée suite à l'application des politiques monétaristes qui ont engendré les taux de chômage que nous connaissons — la nécessité de redéfinir un consensus social apparaît à l'ordre du jour pour bon nombre d'intervenants. Les doutes sur l'État et sur sa capacité à promouvoir le développement et ce quel que soit le contenu que l'on accorde à ce terme, sont d'autant plus forts qu'ils proviennent d'un « entrecroisement de critiques de droite et d'insatisfactions de gauche<sup>32</sup> ». Si ces critiques et ces insatisfactions ont largement été entendues ces dernières années, elles n'ont pas pour autant abouti à un compromis explicite. Comme l'écrit Lester C. Thunrow à propos du cas américain :

Les programmes de transfert de revenus sont politiquement contestés parce qu'il n'y a plus de consensus social sur le point de savoir si le gouvernement devrait prendre

des mesures pour introduire plus d'égalité qu'il n'y en a actuellement dans la répartition des revenus<sup>33</sup>.

Si, dans le passé, il existait un consensus implicite sur la redistribution des revenus, voilà que la crise économique entraîne une révision de celui-ci. Ayant le sentiment de s'appauvrir, les classes moyennes développent des réflexes corporatistes et acceptent plus difficilement de participer à la redistribution ; comme si elles n'étaient pas les premières à bénéficier des équipements et services publics<sup>34</sup> !

En dépit de leur justesse et de l'intérêt qu'elles suscitent ces remarques, qui renvoient à la dichotomie « privatisation » - « étatisation », risquent toutefois de nous enfermer dans un schéma clos. Ce qui empêcherait de saisir le contenu et les enjeux sous-jacents aux choix politiques à l'égard de la redistribution qui s'expriment principalement autour du débat sur la solidarité, y compris les avenues émancipatrices qu'elle peut emprunter. Référons-nous rapidement à quelques jalons de ce débat.

Sans reprendre toute l'histoire de la protection sociale on peut rappeler qu'elle comporte des origines diverses sinon contradictoires. Si à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle il existe en Europe un mouvement « démocratique et égalitaire » qui fera des pressions sur les pouvoirs publics pour un élargissement des droits civiques<sup>35</sup>, ce mouvement véhicule en même temps une critique des pratiques de bienfaisance et de charité qui prévalaient jusque-là. Mais les motifs qui guident la production de mécanismes de protection ou de compensation ne sont pas complètement désintéressés. Comme le rappelle Dan Ferrand-Bechmann, « la professionnalisation et la prise en charge de l'action sociale par l'Empereur puis par l'État, est mue par la peur des émeutes et des révolutions, mais aussi par le désir de s'attacher la classe ouvrière :

classe laborieuse et classe dangereuse<sup>36</sup> ».

Une première piste pour contenir le désordre social autrement que par la charité, — celle-ci devenant insuffisante socialement et irrecevable idéologiquement — ouvrirait donc directement la voie à une professionnalisation du social que seront en mesure de gérer bureaucrates et technocrates. Mais cette voie n'était pourtant pas ni la seule possible, ni la seule pratiquée. Sur une autre base, coexistaient d'autres formes de solidarité : que l'on pense à la solidarité ouvrière et aux moyens de soutien mutuel qu'elle permit de construire<sup>37</sup> ou encore à la formule associationniste des utopistes. Critiquant la charité qui produit des effets « avilissants », ces derniers proposèrent plutôt de compter sur l'association qui « conduit à l'égalité de chacun devant la jouissance des choses indispensables à la vie... chacun trouvant une place fraternelle au banquet de la vie<sup>38</sup> ».

Pourtant c'est la voie professionnelle et technocratique qui a primé, permettant d'ailleurs aux classes travailleuses d'améliorer sensiblement leurs conditions de vie et de travail. Que représentent dès lors pour elles les blocages que rencontre cette voie technocratique à travers la crise de l'État-providence ? Est-ce que nous ne sommes pas conduits, du coup, à réfléchir davantage sur le caractère « mécanique » des formes de redistribution ou de solidarité gérés par les centres administratifs et politiques de l'État ? Et si nous poussions plus loin le questionnement nous devrions également nous interroger sur le sens de ces améliorations et sur l'idée de progrès qui leur est inhérente. Est-ce qu'il n'y a pas, comme le rappelle Michel Maffesoli, des « améliorations quantitatives qui s'accompagnent toujours d'une dégradation existentielle<sup>39</sup> » ?

Depuis au moins le début des années 70, les organisations popu-

lares se sont développées sur un mode paradoxal, ayant la plupart du temps, recours à des stratégies doubles<sup>40</sup>. Placées en situation contradictoire, elles n'avaient pas le choix, d'un côté de s'appuyer sur l'État et sur les institutions étatiques et, de l'autre, compte tenu des objectifs qu'elles poursuivaient et des orientations politiques qu'elles définissaient, de remettre en cause la rationalité et le réductionnisme — je pense ici à la socialité étatique — mis en scène par le discours et les pratiques de la bureaucratie d'État. À ce sujet, les organisations populaires ont contribué, en dépit de leurs difficultés et de leurs faiblesses, à élargir notre compréhension du politique. Refusant de laisser aux représentants politiques officiels tout le poids des décisions collectives, elles ont insisté pour participer, sur une base autonome, à la définition et à la gestion des équipements et services collectifs. Du coup elles formulèrent une autre forme de solidarité — plus directe, plus démocratique en un sens — que celle mise en place par l'État-providence.

Si les premiers comités de citoyens sentirent le besoin d'intervenir dans le débat public, c'est parce qu'ils considéraient, en premier lieu, que les mesures de redistribution étatique demeuraient socialement injustes et insuffisantes. Mais ils remettaient également en question les modes de gestion de cette redistribution en voulant participer aux processus de décision politique. Dès lors s'amorça le débat qui se poursuivra au cours des années 60 et 70 sur la forme et le sens de cette participation. Bien qu'il ne s'agisse pour l'instant de dresser le bilan des luttes populaires des vingt dernières années, on peut néanmoins retenir qu'elles se raccrochèrent, pour la plupart, au principe d'autonomie affirmant de ce fait leur conception de la démocratie, contribuant directement à « l'invention démocratique ».

Autonomie et démocratie étant ici deux dimensions allant de pair, se renforçant mutuellement. L'autonomie étant la condition première pour faire avancer la démocratie dans le sens d'un élargissement des responsabilités civiles, établissant, à travers les échanges quotidiens et l'apprentissage renouvelé d'un projet collectif, des remparts essentiels contre « l'entreprise totalitaire<sup>41</sup> » inhérente à tous les processus de centralisation politique.

Toutefois, comme pour beaucoup de termes du vocabulaire politique, la notion de démocratie est une notion lourdement hypothéquée. Elle est piégée et, pour reprendre l'expression de Philippe Bénéton, elle est constamment sujette à un détournement de sens. « Un mot abstrait, note Tocqueville, est comme une boîte à double fond : on y met les idées que l'on désire et on les en retire sans que personne le voit<sup>42</sup> ». En dépit de ce fait<sup>43</sup>, il reste que cette notion désigne quelque chose d'irréductible qui pointe dans le sens opposé aux formes d'organisation sociale qu'empruntent l'oppression et la domination. C'est dans cet esprit qu'elle éclaire maintenant les pratiques des organisations populaires qui s'y rattachent et en renouvellent, du même coup, la portée politique subversive.

Mais pour contribuer au renouvellement de la démocratie les organisations populaires doivent avant tout être en mesure de préserver et de renforcer leur autonomie. Autonomie qui s'exprime bien entendu sur plusieurs plans mais qui se joue en particulier autour de l'enjeu du financement. Pour en cerner d'un peu plus près les termes concrets, il y a lieu de considérer le contenu des revendications mises de l'avant par les organisations populaires à ce sujet.



70

## Le contenu des revendications concernant le financement

Les termes dans lesquels s'expriment présentement les revendications des organisations populaires autour de la question du financement s'appuient, entre autres, sur un certain nombre d'éléments de bilan qui mettent avant tout en lumière les difficultés que les intervenants des organisations populaires ont rencontrées sur ce terrain.

Au compte de ce bilan, et à partir principalement des enquêtes<sup>44</sup> réalisées dans le cadre de notre recherche, ce qui se dégage en premier lieu c'est que les organisations populaires ont beaucoup de peine à gérer le dilemme auquel on a fait référence plus haut entre, d'une part, le recours au financement « extérieur » et en particulier étatique et, d'autre part, la voie de l'autofinancement étant donné que des deux côtés l'on se trouve confronté à des difficultés majeures. Du côté de l'autofinancement, certains admettent d'emblée que compte tenu des énergies qui y ont été investies, les résultats sont demeurés décevants. Si cette évaluation demeure globale et mériterait d'être nuancée, sinon pour certains secteurs du moins pour certaines organisations, il reste qu'elle se trouve renforcée par des positions mises de l'avant au moins par un intervenant. Ainsi dans le cas des garderies il est souligné que les « alter-

natives à un financement étatique sont minces et souvent politiquement non acceptables ». Elles sont « minces » compte tenu du fait que le recours à des activités bénéfiques n'est pas une solution si on considère ce qui est obtenu en comparaison des énergies exigées. Par ailleurs il est difficile d'obtenir des fonds de la part d'autres organismes. De toute façon le financement risquerait d'être trop aléatoire. Et elles sont « politiquement non acceptables » dans la mesure où la capacité de payer de plusieurs catégories d'usagers demeure limitée, ceux-ci devant pouvoir bénéficier, comme pour les autres objets des politiques sociales, d'une action redistributive de la part de l'État.

En ce qui concerne le financement extérieur il faut noter que celui-ci est rarement suffisant. Mais là n'est peut-être pas le principal problème. Ce qui semble plus menaçant est le fait que les organisations subissent l'influence des bailleurs de fonds qui en viennent parfois à orienter davantage l'action des organisations que la base sociale elle-même. Aux subventions sont souvent rattachées des exigences en termes d'activités ou de modalités de fonctionnement susceptibles d'avoir des effets de désappropriation. Davantage même l'on considère que les organisations populaires peuvent emprunter le modèle de gestion bureaucratique d'État. Comme d'autres l'ont déjà noté<sup>45</sup>, elles ne sont pas à l'abri des processus d'institutionnalisation et de bureaucratisation qui menacent, à une phase donnée de leur évolution<sup>46</sup>, toutes les organisations.

Mais aux côtés de ces difficultés se dégagent aussi des éléments de bilan plus positifs. En premier lieu il semble se définir un consensus de plus en plus large concernant le fait que l'action et les services communautaires puissent recevoir un financement étatique. En d'autres termes l'on reconnaît,

dorénavant, que le financement pour les organisations populaires relève d'un droit démocratique et, en ce sens, les intervenants et les militants eux-mêmes admettent qu'il ne constitue pas une compromission sans rappel. Ce qui va de pair avec l'émergence d'un certain « professionnalisme ». Ainsi il n'est pas rare d'observer, à l'intérieur des organisations la formation de « spécialistes » de cette question qui reçoivent l'appui de comités de finance rattachés, la plupart du temps, aux conseils d'administration.

Par ailleurs on constate de plus en plus<sup>47</sup> que la question du financement est définitivement au cœur de tous les problèmes reliés aux formes d'organisation militante. En plus des difficultés évoquées précédemment à ce sujet, les intervenants prennent conscience de ce que la lutte pour un financement adéquat est plus que la lutte pour le financement. Prenons deux exemples. D'abord les radios communautaires. Ce qui est demandé n'est pas uniquement de l'ordre du fonctionnement d'un service public mais concerne aussi le « rôle social joué par les radios communautaires ». Aussi revendiquent-elles « un mandat éducatif au même titre que Radio-Québec ». L'autre exemple se situe au niveau du logement. La critique fondamentale que véhiculent depuis plusieurs années les organisations populaires intervenant sur cet enjeu consiste à dire que l'État n'assume pas ses responsabilités sociales au niveau logement. En aidant de façon prioritaire les promoteurs, il ne contribue pas à l'amélioration des conditions de logement des classes populaires. En réclamant un financement adéquat les organisations populaires veulent avoir la possibilité de poursuivre leur critique, non seulement sur un plan abstrait et idéologique, mais surtout sur un plan pratique en expérimentant des alternatives comme c'est le cas avec les coo-

pératives de logement à but non lucratif.

Autre élément, les acquis se dégageant des affrontements et des luttes à ce sujet. Si, à un moment ou l'autre de leur histoire, toutes les organisations populaires ont dû se préoccuper de façon prioritaire de la question de leur financement, pour certaines celle-ci a représenté un enjeu fondamental dans la mesure où, jusqu'à un certain point, en dépendait leur survie. Ceci a été le cas pour les OVEP. Et c'est également vrai pour les garderies. Ce sont là deux exemples auxquels pourraient venir s'en ajouter plusieurs autres comme les cliniques médicales, les radios communautaires, certaines coalitions au niveau du logement, les GRT, etc. Mais revenons aux deux exemples précédents. En ce qui concerne les OVEP, sans reprendre toute l'histoire de leur lutte pour un financement adéquat<sup>48</sup> — lutte qui remonte à la toute fin des années 60 alors que l'ICEA lance l'idée d'un regroupement des organisations intéressées à définir des nouvelles perspectives pour l'éducation en milieu populaire — soulignons néanmoins que cette lutte tournera principalement autour de l'idée de « reconnaissance du droit à l'éducation populaire autonome<sup>49</sup> ». De plus il est important de rappeler que les revendications et les moyens d'action auxquels auront recours les organisations populaires permettront, entre autres, d'élargir l'accès du programme à un plus grand nombre d'organisations<sup>50</sup>, d'augmenter sensiblement les fonds disponibles<sup>51</sup>, de mettre en place des mécanismes d'étude et d'évaluation plus « objectifs », etc. Mais ce qu'on doit aussi constater, c'est que ces acquis ne sont jamais définitifs. Les retours en arrière sont possibles et, quelquefois, effectifs<sup>52</sup>. D'où l'importance de la mobilisation.

Finalement, à travers cette lutte qui d'ailleurs se poursuit<sup>53</sup>, on constate que les rapports de force que

les organisations populaires ont réussi à établir ont été un facteur important concernant l'issue des revendications et l'évolution de l'enjeu de leur financement.

On observe la même chose dans le cas des garderies. Ainsi le plan Bacon adopté en 1974 et la loi 77 qui suivra doivent être considérés comme des gains dans la mesure où, suite à l'arrêt du programme fédéral Initiatives locales, les garderies populaires risquaient de disparaître. Avec le plan Bacon, les garderies obtiennent un financement statutaire. « D'autre part, en prévoyant une subvention directe de 2 \$/jour la loi 77 s'avère un acquis important pour les garderies puisque l'une des revendications de longue date est justement l'existence d'un financement global et direct ».

Mais les rapports de force n'évoluent jamais de façon mécanique. Ils demeurent toujours fortement marqués par la conjoncture de même que par la spécificité des enjeux par rapport auxquels ils se définissent. En ce sens il faut comprendre les gains au niveau du financement des garderies en considérant le poids qu'a pu exercer l'ensemble du mouvement des femmes sur la scène publique au cours des années 70. Sans la présence active du mouvement des femmes, les gains n'auraient sûrement pas été si importants. Toutefois, sur un autre versant, ces gains demeurent mitigés et fragiles. Dans le contexte de crise le gouvernement a dû rationaliser ses affectations budgétaires. Ce qui a permis de renforcer les contrôles et d'accentuer, à beaucoup d'endroits, l'emprise qu'exerçait déjà la bureaucratie d'État. Comme le soulignait une intervenante dans le cadre de nos enquêtes : « L'histoire récente de l'administration étatique des programmes de subventions met en évidence des coupures assorties d'un accroissement des mesures de contrôle : coupures de subvention au

démarrage, coupures de subventions de rattrapage, non-indexation de l'aide gouvernementale... contrôle des présences, des échelles de cotisation et de l'embauche, sans parler du surplus d'informations à fournir sur tous les aspects du financement et du fonctionnement ».

Ce contexte n'est d'ailleurs pas exclusif au financement étatique. Ainsi en 1979 Centraide décidait que pour être éligible aux subventions chaque organisation ou agence « devrait avoir obtenu un numéro confirmant son enregistrement à titre de société charitable<sup>54</sup> ». Les groupes touchés, une douzaine, étaient surtout des comités de logement et des associations de locataires de même que le MEPACQ et l'Association du personnel domestique. Malgré les demandes répétées adressées par tous ces groupes à Revenu Canada pour obtenir ce numéro de charité, ceux-ci n'essuyèrent que des refus<sup>55</sup> alors que les pressions exercées auprès de Centraide n'infléchirent pas sa position initiale. Ainsi, pour l'année fiscale 1983-1984, tous les groupes qui n'ont pas obtenu leur numéro d'enregistrement se trouvent privés de la principale subvention qui leur permettait de fonctionner.

Le Conseil de l'Association des locataires des Habitations Jeanne-Mance, dénonçait récemment, dans la tribune libre du journal *La Presse*, l'attitude de Centraide :

L'attitude de Centraide est totalement incohérente : il met de l'avant un programme de 11.5 \$ millions pour les milieux défavorisés et, en même temps, coupe la subvention d'un groupe qui, par son travail, soutient ces mêmes milieux<sup>56</sup>.

Pour certains observateurs cette offensive de Centraide auprès d'une catégorie d'organisations populaires résulte du contexte de crise, des difficultés de financement que rencontrent tous les organismes (depuis quelques années la levée de fonds à Centraide plafonne), d'où

72 la nécessité de faire des choix, d'établir des priorités et, partant, l'émergence d'une tendance de plus en plus affirmée d'une corporatisation du social. Ceux qui s'en tirent sont généralement en bonne position et doivent miser sur leurs chances de survie, délaissant, s'il le faut, les alliances et les solidarités passées.

Dans ce cadre les revendications mises de l'avant par les organisations populaires risquent d'avoir peu de poids. Elles constituent toutefois autant de balises permettant de définir les conditions et le sens d'une amélioration de leur situation financière. C'est ce qu'il convient maintenant d'aborder.

De façon schématique disons que les revendications gravitent principalement autour de deux dimensions soit : 1) les aspects techniques et la gestion bureaucratique des subventions, 2) la critique des politiques gouvernementales.

Au niveau de la première dimension, on reproche en premier lieu que les démarches à faire et la formulation des demandes soient exagérément « longues et lourdes ». Ceci est particulièrement souligné par des intervenants dans le secteur des garderies et des radios communautaires. Dans ce dernier cas la lourdeur ne tiendrait pas à l'imprécision des critères et des procédures, comme il a souvent été reproché à la gestion de certains programmes de subvention<sup>57</sup>, mais

résulterait plutôt de manière inverse d'un excès de précision. Comme l'affirme une intervenante, « les priorités et les critères de sélection sont tellement précis et clairs qu'ils génèrent une administration de plus en plus linéaire et normative qui ne correspond pas toujours aux réalités de la radiodiffusion communautaire ».

Dans le même sens, et ceci est vrai pour plusieurs secteurs, la gestion financière des organisations populaires est rendue plus difficile à cause de la gestion gouvernementale elle-même qui n'est pas toujours efficace : « ce qui complique particulièrement la gestion des radios, par exemple, c'est que les échéanciers du ministère sont toujours bouleversés et les chèques souvent émis avec beaucoup de retard ».

Autre aspect, la diversité des sources de subvention et des critères de sélection qui varient selon les divers programmes et parfois d'une année à l'autre. À ce sujet il convient de souligner que des efforts de « systématisation » ont été faits par les organisations populaires elles-mêmes<sup>58</sup>. Cependant il convient d'articuler cette dernière remarque avec le fait que « même s'il existe, actuellement, une apparence d'incohérence dans la multiplicité des programmes de financement on assiste à une uniformisation des critères d'attribution et d'utilisation des subventions, de l'ingérence gouvernementale dans les groupes, à une liaison de plus en plus grande entre les ministères<sup>59</sup> ». Ce qui nous amène à considérer la seconde dimension relative aux politiques de financement et à leur orientation.

À ce propos, le premier élément qui est désigné est l'insuffisance des montants prévus, que ce soit à cause des coupures, de la non-indexation des subventions ou de la nature des priorités gouvernementales. Ce que revendiquent les organisations populaires est un

financement adéquat compte tenu de leur rôle social et communautaire. En ce sens les GRT, par exemple, préféreraient pouvoir compter sur un « financement statutaire » plutôt que sur des subventions aléatoires comme c'est le cas présentement.

Mais ceci ne constitue pas le seul aspect par rapport auquel les organisations populaires ont des craintes. Ce dont elles se méfient par dessus tout, c'est de l'« ingérence gouvernementale ». Ainsi les garderies revendiquent, en dépit du financement étatique, de conserver un contrôle sur la pédagogie, la sélection du personnel, les priorités et les affectations budgétaires.

Bien que ces éléments ne soient pas exhaustifs, je pense qu'ils permettent néanmoins de saisir l'orientation qui se dégage du contenu des principales revendications mises de l'avant par les organisations populaires dans quelques secteurs clés. Orientation qui ne se définit pas seulement en négatif, en opposition et en réaction à l'État mais qui s'appuie également sur différentes démarches de solidarité visant à préserver la marge d'autonomie des organisations populaires.

Ainsi ces dernières, depuis quelques années, non seulement discutent de façon collective — et souvent sur une base inter-sectorielle — du financement mais apprennent à mettre en commun des ressources et à échanger des services. Cette pratique s'est sans doute développée davantage à la faveur du contexte de crise qui a également mis en lumière, par ailleurs, l'urgence de nouvelles stratégies de survie. Par exemple rappelons que l'on reconnaît maintenant qu'une diversification des sources de financement est souhaitable et qu'elle est susceptible de contribuer à une diminution de la vulnérabilité financière des organisations. Certains vont même plus loin en disant que la crise va s'accroître davantage et les possibilités de

financement externe se réduire d'autant. Ce qui les amène à dire qu'il faut dès maintenant définir une alternative qui va nécessairement impliquer que l'on s'organise sur une base autonome. Enfin soulignons que les intervenants se cachent de moins en moins le fait que les organisations populaires constituent pour l'État un terrain privilégié d'expérimentation d'un nouveau mode de fourniture de services à moindre coût, permettant de substituer le bénévolat au professionnalisme.



### **La marge de manoeuvre des organisations populaires**

Les remarques qui précèdent avaient pour objectif de fournir un aperçu de la situation financière des organisations populaires dans le contexte montréalais de même que des positions qu'elles ont mises de l'avant à cet égard. Toutefois, au-delà des consensus réels que partagent plusieurs des organisations populaires, persistent certaines divergences qui témoignent de la nature des enjeux et des débats en cours. Ainsi il est significatif de constater qu'en ce qui concerne, par exemple, les mécanismes de contrôle mis en place par l'État, les organisations ne font pas toutes la même analyse. Si pour certaines il y a une crainte d'un contrôle croissant qui serait relié au contenu du discours étatique prévoyant des contrôles plus serrés, pour d'autres le resserrement des contrôles serait déjà effectif. D'autres enfin redou-

tent surtout la forme que prendront ces nouveaux contrôles établis à partir de normes générales définies par l'État tandis que les organisations elles-mêmes seraient chargées de leur mise en application et de leur gestion. Nous serions alors confrontés à un véritable scénario d'« autonormalisation ».

Par ailleurs j'ai souligné plus haut qu'autour du dilemme entre financement étatique et autofinancement s'énonçaient différentes positions. Rappelons cependant que ces positions ne sont pas nécessairement antagoniques dans la mesure où elles en appellent toutes, ultimement, à un élargissement et à un renouvellement de la démocratie. C'est d'ailleurs ce qui conduit certains intervenants à être plus critiques et plus mitigés à l'égard du financement étatique. Devant le peu de ressources dont disposent les organisations populaires pour influencer l'évolution des politiques sociales et en particulier les programmes qui s'adressent aux organisations volontaires, ces intervenants insistent pour que celles-ci se donnent les moyens — misant sur l'autofinancement, le bénévolat, l'action militante et l'auto-organisation — d'assurer le maintien d'un fonctionnement et d'une capacité de riposte minimum.

Ceci dit, il n'est pas facile d'évaluer la marge de manoeuvre des organisations populaires. S'il est important de tenir compte de leur spécificité et des principales caractéristiques du contexte socio-politique dans lequel elles évoluent, d'autres aspects doivent aussi être mentionnés. Ainsi on doit reconnaître que la question du financement et les enjeux qui la traversent sont fortement marqués par les secteurs où on les retrouve. En d'autres mots la question du financement se pose dans des termes différents selon que l'on pense au secteur des garderies, à celui des radios communautaires ou encore à celui des GRT ou des OVEP. Dans chacun

de ces secteurs, étant donné l'importance qu'il acquiert compte tenu de l'évolution de la conjoncture et de la configuration des rapports de force entre les principaux acteurs, les problèmes soulevés s'expriment à travers des particularités qui délimitent l'espace des solutions possibles. La marge de manoeuvre des intervenants des organisations populaires sera donc variable en fonction des secteurs. En ce sens il est important de reconnaître qu'il n'y a pas de réponse unique qui permettra aux organisations populaires de surmonter les difficultés qu'elles rencontrent sur le plan du financement. Si certaines doivent se battre pour assurer leur survie en misant en premier lieu sur l'autofinancement, pour d'autres il s'agira tout d'abord de continuer à négocier de façon serrée la forme des contrôles étatiques relatifs aux conditions de leur financement et de leur fonctionnement.

Cependant ceci ne doit pas nous faire oublier qu'à travers leurs projets et leurs luttes les organisations populaires ont pu générer un certain nombre d'« acquis » qui peuvent, à l'occasion, servir de lignes directrices pour penser leurs actions et leurs stratégies. J'ai mentionné ces « acquis » à quelques reprises, mais ce qu'il faut peut-être retenir par dessus tout, c'est que les luttes qui ont été menées et les rapports de force que les organisations ont réussi à établir n'ont pas été inutiles. Ils ont toujours contribué à améliorer la position relative des organisations populaires dans les négociations qu'elles entreprenaient pour obtenir davantage de ressources.

Cette dernière remarque doit être d'autant prise en compte dans le cadre d'une remise en question de l'État-providence, si l'on considère que nous nous trouvons en présence d'un phénomène de « corporatisation » du social. Chacun, chaque groupe préservant ses arrières, jouant ses cartes pour ne pas,

74 à tout le moins, perdre de terrain alors que la richesse collective diminue. Cependant il ne s'agit pas ici de proposer aux organisations populaires le modèle compétitif de la plupart des agents socio-économiques, mais plutôt de bien saisir les données et les termes dans lesquels se posent les enjeux de la redistribution dans le contexte actuel. Dès lors on peut ajouter que si des stratégies alternatives s'imposent, elles devront être élaborées à partir d'une compréhension de ce contexte qui renvoie à la crise de l'État-providence et à la crise du consensus social qui, jusqu'à récemment, le supportait. Dans cette perspective les organisations populaires doivent réitérer la spécificité qui leur a permis, jusqu'à un certain point, de formuler des formes de solidarité en marge, du moins pour une partie, de la socialité étatique.

La question du financement, telle qu'elle a été mise de l'avant par les organisations populaires dans le contexte montréalais, coïncide avec celle de leur survie. Survie qui ne peut avoir de signification que dans la mesure où elles sont capables de définir les conditions et le sens de leur autonomie.

À ce sujet il serait possible de remonter au début des années 60 pour constater que la revendication d'autonomie était déjà présente chez les premiers comités de citoyens. Revendication qui sera reformulée par la suite à partir de

cadres de références politico-idéologiques qui seront marqués tant par la conjoncture que par la configuration des choix et débats à l'intérieur de la gauche militante. Or voilà que la crise du militantisme fait voler en éclats un certain nombre de certitudes y compris celles qui concernaient les modes d'organisation et les types d'actions menées par les organisations populaires. Ce qui entraîne une redéfinition du contenu et de la référence à l'autonomie. Et cette redéfinition est d'autant plus nécessaire que les pouvoirs publics se déchargent auprès des associations volontaires de services qu'ils prenaient à leur compte dans le passé. Dans cette perspective les organisations populaires seraient donc engagées dans le processus de réajustement des rapports État-société civile devenu indispensable devant le déclin du consensus relatif à l'État-providence. L'autonomie des organisations populaires risque dès lors d'être entraînée sur la pente de l'« auto-institution » qui permet d'introduire, à l'intérieur même de la société, ce qui lui est extérieur, par exemple l'État<sup>60</sup>. Mais cette version de l'autonomie n'est pas la seule possible. Les acteurs pourraient lui en préférer une autre notamment en se référant à une problématique de l'« autonomie-ouverture » :

La société autonome sait que l'édifice de ses significations ne repose sur aucun ancrage dernier, que c'est elle-même qui constitue son monde et le dote de sens : elle n'en reste pas moins à distance d'elle-même, en ce qu'elle n'a aucunement la maîtrise du flux de significations que son auto-création permanente engendre sans discontinuer<sup>61</sup>.

Une telle compréhension de l'autonomie se démarque non seulement de la socialité étatique telle qu'elle a été définie dans le cadre de l'État-providence mais s'oppose aussi à la vision néo-libérale qui valorise les libertés individuelles et refuse toute idée de maîtrise de la société par elle-même, comme s'il n'existait plus de collectivités<sup>62</sup>.

En précisant leur compréhension et leur vision de l'autonomie les organisations populaires seront donc amenées, du même coup, à mieux cerner leurs stratégies à l'égard du financement. Ce qui m'apparaît, en ce moment, l'une des principales conditions à leur survie.

Pierre Hamel  
Institut d'urbanisme  
Université de Montréal

secrétariat d'État, cet organisme fournissait les animateurs à différents projets populaires et pouvait également subventionner une partie des coûts de fonctionnement.

<sup>7</sup> Institut canadien d'éducation des adultes, *op. cit.* p. 15.

<sup>8</sup> Institut canadien d'éducation des adultes, *op. cit.* p. 12.

<sup>9</sup> Comme le souligne le comité d'action des OVEP, « Le nombre d'organismes faisant appel au programme s'est [...] accru. Ainsi, par exemple en trouve-t-on 17 dans les comptes publics de 1973-1974 alors que plus d'une centaine ont été financés en 1976-1977 ». *Mémoire sur le financement des organismes volontaires d'éducation populaire*, mai 1977, p. 7.

<sup>10</sup> Récemment le Regroupement des organismes communautaires et culturels d'Alma Inc., identifiait au delà de quarante sources gouvernementales diverses de subvention s'adressant aux associations volontaires. Voir *Le financement et les groupes* (guide traitant du financement des organismes à but non lucratif) Alma, 1982, 168 p..

<sup>11</sup> J'emprunte ces chiffres à Marcel Arteau, « Le commerce des idées doit-il être déficitaire ? » *Le temps Fou*, décembre 1980, p. 41.

<sup>12</sup> Voir Marcel Arteau, *op. cit.* p. 41.

<sup>13</sup> Dans ce sens Michel Maffesoli écrit : « de plus en plus l'administration, la gestion de la chose publique va échapper au contrôle du politique, et la « domination des fonctionnaires » devient une nébuleuse qui englobe les affaires de l'État, celles des syndicats et des partis ». Paris, *La violence totalitaire*, P.U.F., 1979, p. 154-155.

<sup>14</sup> Je me réfère en particulier ici à l'analyse de Claude Lefort. Voir, entre autres, « Qu'est-ce que la bureaucratie ? » *Éléments d'une critique de la bureaucratie*, Paris, Gallimard, 1979, p. 271-307.

<sup>15</sup> Monique Côté (avec la collaboration de Monique Ouellette) *Analyse comparative de programmes gouvernementaux québécois de financement du secteur volontaire*. Montréal, I.C.E.A., 1981, p. 23.

<sup>16</sup> Monique Côté, *op. cit.* p. 23.

<sup>17</sup> Monique Côté, *op. cit.* p. 27.

<sup>18</sup> Monique Côté, *op. cit.* p. 27.

<sup>19</sup> « Voici ce qu'on pouvait lire, à ce sujet, dans le bulletin d'information du MEPACQ : « Subventionnés à 90 % en moyenne, les groupes populaires sont depuis des années aux prises avec des budgets inadéquats, des coupures dans les subventions, une ingérence grandissante des bailleurs de fonds publics et privés dans leurs activités et leurs orientations, des priorités et des critères qui ne correspondent en rien à leur fonction-

nement spécifique ». *L'Ardoise*, Vol. 1, n° 5, juin 1983, p. 2-3.

<sup>20</sup> David P. Ross, *Quelques dimensions financières et économiques des organismes de charité enregistrés et du bénévolat au Canada*, Ottawa, Secrétariat d'État, 1983, p. 1.

<sup>21</sup> David P. Ross, *op. cit.*, p. 13.

<sup>22</sup> David P. Ross, *op. cit.*, p. 21.

<sup>23</sup> David P. Ross, *op. cit.*, p. 29.

<sup>24</sup> Il ajoutait également, un peu plus loin : « The government has got to take note that this sector provides services which, in times of record unemployment, are required as never before. It should also be noted well that the government can neither offer nor afford the quality or the quantity of voluntarism », Brian Mulroney, « Notes for a speech », Communiqué de presse, 20 mai 1983, p. 2.

<sup>25</sup> Comité Mouvement populaire, *Synthèse des débats de la journée d'étude sur le mouvement populaire du 25 avril 1981*, Montréal, C.F.P., 1981, p. 7.

<sup>26</sup> Comité Mouvement populaire, *op. cit.*, p. 7.

<sup>27</sup> Comité Mouvement populaire, *op. cit.*, p. 7.

<sup>28</sup> On écrit à ce sujet : « Il est [...] difficile de demander à une population déjà défavorisée de payer les services offerts par les groupes populaires » Comité Mouvement populaire, *op. cit.*, p. 10. Deux chercheurs qui ont étudié la question du financement des groupes populaires font également des remarques qui vont dans ce sens : « Quand on recrute des membres parmi les assistés sociaux, les petits salariés, les femmes en difficulté, les handicapés, c'est difficile de leur demander plus qu'ils n'en font déjà : ils donnent déjà assez, c'est à eux de recevoir. C'est pour ça qu'il faut présenter des demandes de subvention. » Jean-Pierre Deslauriers, Hermance Pouliot, *Les groupes populaires à Sherbrooke : pratique, financement et structure*, Sherbrooke, Université de Sherbrooke, 1982, p. 58.

<sup>29</sup> Comme on le souligne encore une fois dans la synthèse des débats faite par le C.F.P., « L'autofinancement est [...] une forte incitation à maintenir des liens avec la population et les autres groupes. Le fait de payer un service « populaire » signifie que la population reconnaît l'utilité de ce service et accorde une certaine crédibilité et un appui à l'organisation qui le fournit » Comité Mouvement populaire, *op. cit.*, p. 10.

<sup>30</sup> Comité Mouvement populaire, *op. cit.*, p. 11.

<sup>31</sup> Pierre Rosanvallon, *op. cit.*, p. 32.

<sup>32</sup> Pierre Rosanvallon, *op. cit.*, p. 32.

## NOTES

<sup>1</sup> Le texte qui suit s'inscrit dans le cadre d'une recherche entreprise il y a déjà quelques années en collaboration avec Jean-François Léonard et portant sur les rapports entre l'État et les organisations populaires.

<sup>2</sup> Sans rappeler toutes les thèses qui se sont développées autour de ce thème, à la suite de P. Rosanvallon mentionnons les études qui se sont inscrites dans une perspective marxiste en mettant l'accent soit sur le rôle économique de l'État à l'égard de l'accumulation du capital soit sur sa fonction idéologique de légitimation ou celles qui privilégient davantage un point de vue politico-institutionnel, comme l'étude de Rosanvallon pour qui l'État-providence progresse à la faveur des crises compte tenu du consensus social sur lequel il s'appuie. Voir P. Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*, Paris, Editions du Seuil, 1981, p. 28 et suivantes.

<sup>3</sup> La notion d'organisations populaires recouvre ici l'ensemble des associations volontaires qui interviennent dans une perspective d'amélioration des conditions de vie — autour des questions de logement, d'équipements collectifs, de santé, de communication, etc... — selon diverses modalités, et en ayant plus ou moins recours à l'action directe. Les organisations populaires sont également caractérisées par leur base sociale et leur mode d'organisation.

<sup>4</sup> J'emprunte cette expression à Alberto Melucci ; voir A. Melucci, *L'invenzione del presente, Movimenti, identità, bisogni individuali*, Universale Paperbacks, Il Mulino, Bologna, 1982.

<sup>5</sup> D'ailleurs il est certain qu'il ne correspond pas à toutes les organisations populaires.

<sup>6</sup> Institut canadien d'éducation des adultes, *Le financement des organismes d'éducation populaire*, Montréal, ICEA, Octobre 1972, p. 13. Ce programme avait d'ailleurs son double au niveau fédéral : la Compagnie des Jeunes Canadiens. Relevant du

76

- <sup>33</sup> Lester C. Thurow, « Équité, efficacité, justice sociale et redistribution », *L'État protecteur en crise*, Paris, O.C.D.E., 1981, p. 163.
- <sup>34</sup> Je résume en fait ici les éléments apportés par Lester C. Thurow, *op. cit.*, p. 165.
- <sup>35</sup> A ce sujet, P. Rosanvallon précise, « Le mouvement démocratique ne fera rien d'autre que de revendiquer les droits complets de la citoyenneté pour tous les individus, le droit de suffrage mais aussi le droit de protection économique, qu'il soit garanti par une propriété réelle ou par des mécanismes qui se substituent à ses effets » *op. cit.*, p. 23.
- <sup>36</sup> Elle résume alors un texte de Yves Marec. Voir Dan Ferrand-Bechmann, *Le bénévolat face à l'État-providence*, Grenoble, Centre d'Études Sociologiques, 1982, p. 19.
- <sup>37</sup> Voir entre autres, à ce sujet, les services mis sur pied grâce aux Bourses du travail dont parle Fernand Pelloutier. Cf. le livre de Jacques Julliard, *Fernand Pelloutier et les origines du syndicalisme d'action directe*, Paris, Éditions du Seuil, 1971, p. 556.
- <sup>38</sup> Godin cité par Dan Ferrand-Bechmann, *op. cit.*, p. 18.
- <sup>39</sup> Michel Maffesoli, *op. cit.* p. 141.
- <sup>40</sup> J'emprunte cette expression à Yves Barel. À ce propos il écrit : « La stratégie double n'est pas la juxtaposition occasionnelle et incohérente de deux stratégies « simples » : elle en est la fusion paradoxale. Paradoxe en ce sens que, comme la stratégie simple, la stratégie double poursuit bien un but et un seul, loin de neutraliser l'une des stratégies par l'autre ; mais elle le poursuit de manière tout-à-fait particulière, en assurant la réalisation du but de la réalisation d'autres buts qui peuvent être en conflit ou en contradiction avec le premier ». Y. Barel, *Le paradoxe et le système*, Grenoble, P.U.G., 1979, p. 228.
- <sup>41</sup> J'emprunte cette expression à Claude Lefort et me réfère ici à l'esprit de son analyse. Voir « La logique totalitaire » *L'intention démocratique*, Paris Fayard, 1981, p. 104.
- <sup>42</sup> A. Tocqueville, cité par Philippe Bénétton, *Le fléau du bien*, Paris, Robert Laffont, 1983, p. 267.
- <sup>43</sup> Ainsi l'expression peut être utilisée avec plusieurs référents. On n'a qu'à penser, entre autres, à la « croisade » américaine de M. Reagan pour la démocratie qui est avant tout fondée sur l'impératif de la sécurité nationale. Dans ce cadre il apparaît primordial comme le soulignait un conseiller du président américain, de « promouvoir la démocratie dans le monde en soutenant les éléments centristes modérés. » Voir l'article de Marie-France Toinet « L'Amérique de M. Reagan part en croisade pour la démocratie », *Le Monde Diplomatique*, p. 3-4.
- <sup>44</sup> Ces éléments de bilan ainsi que les autres éléments d'information contenus dans le point 2 proviennent, en majeure partie, d'une série d'enquêtes réalisées auprès d'une douzaine d'organisations populaires, dans le cadre de la recherche mentionnée à la note 1. Ces enquêtes ont été réalisées avec le concours de Béatrice Morf et se sont déroulées entre février et mai 1982. Nous avons décidé de privilégier trois secteurs, soit celui des radios communautaires, des garderies et du logement.
- <sup>45</sup> Voir, entre autres, J.P. Deslauriers, H. Pouliot, *op. cit.*, p. 53 et 62.
- <sup>46</sup> À ce propos voir l'étude d'Albert Meister sur la participation dans les associations où il tente d'identifier certains stades dans le fonctionnement des structures démocratiques des associations. *La participation dans les associations*, Paris, Éditions Économie et Humanisme, 1974, 276 p..
- <sup>47</sup> On n'a qu'à penser aux nombreux colloques organisés, entre autres, par le CFP, l'ICEA, le MEPACQ sur cette question depuis trois ans, sans parler des nombreux comités et coalitions également mis sur pied à ce sujet.
- <sup>48</sup> Voir à ce sujet Francine Sénécal, *Les politiques gouvernementales en éducation des adultes et les initiatives des organisations populaires*, Mémoire de maîtrise, Sciences Politiques, Montréal, U.Q.A.M., 1982, 183 p..
- <sup>49</sup> Comité d'action des organismes volontaires d'éducation populaire, *Dossier d'information OVEP*, Montréal, 1978, p. 1-2.
- <sup>50</sup> Comme on peut le lire dans le document du Comité d'action des organismes volontaires d'éducation populaire, « en 1973-74 [...] la DGEA finançait sept organismes seulement [...] Aujourd'hui la DGEA finance l'éducation populaire dans plus de 100 organismes à travers la province » *op. cit.*, p.V-2.
- <sup>51</sup> À ce sujet le Comité d'action des organismes volontaires d'éducation populaire écrit : « Les fonds disponibles sont passés de moins de 70 000 \$ en 1973-74, à 2 500 000 \$ pour 1978-79 » *op. cit.*, p.V-2.
- <sup>52</sup> Toujours dans le document précédemment cité on précise : « Le ministère s'est ingéré dans le contenu de l'éducation populaire excluant du programme la formation syndicale [...] ». Par ailleurs les fonds disponibles même s'ils ont augmenté n'ont pas augmenté suffisamment. Enfin, « un comité bidon, nommé et contrôlé par la DGEA a remplacé le CEP pour juger de l'admissibilité des projets » *op. cit.*, p.V-4.
- <sup>53</sup> Voir à ce propos le bilan qui est fait dans le bulletin d'information du MEPACQ, *L'Ardoise*, Vol. 1, n° 5, juin 1983, p. 2-3.
- <sup>54</sup> Ginette Richard, Lucie Bouchard, *Rapport sur les numéros d'oeuvre de charité*, Montréal, juin 1982, p. 1.
- <sup>55</sup> Il aurait fallu, pour obtenir ce numéro, qu'ils changent leur raison sociale.
- <sup>56</sup> Le Conseil de l'Association des locataires des Habitations Jeanne-Mance, « Non au chantage », *La Presse*, Montréal, 19 juillet 1983, p.A7.
- <sup>57</sup> Ainsi dans le cas des GRT « la subvention de 50 000 \$ accordée par le gouvernement du Québec dans le cadre d'un programme expérimental de la SHQ, est statutaire mais les critères d'attribution ne sont pas connus ».
- <sup>58</sup> Par exemple « L'ICEA a produit une liste de bailleurs de fonds connus où sont précisés les critères d'attribution des fonds et le degré d'ingérence impliqué par l'utilisation de ces fonds ».
- <sup>59</sup> De plus, comme le souligne une autre intervenante, « même si les critères d'attribution des subventions sont précis et diffusés, le financement et le montant de la subvention restent toujours aléatoires. Les montants alloués sont toujours à la discrétion des fonctionnaires et par ailleurs la distribution effective des subventions ne semble pas respecter les critères officiels d'attribution. »
- <sup>60</sup> Voir à ce propos les remarques de Jean-Pierre Dupuy, *Ordres et désordres* (Enquête sur un nouveau paradigme), Éditions du Seuil, Paris, 1982, 227 p..
- <sup>61</sup> Jean-Pierre Dupuy, *op. cit.*, p. 24.
- <sup>62</sup> Pour une critique des positions néolibérales voir en particulier Bernard Manin, « Friedrich-August Hayek et la question du libéralisme » *Revue française de science politique*, vol. 33, n° 1, février 1983, p. 41-64.