

Chapitre 1

L'ÉTAT ET LA GRATUITÉ

À l'heure où l'idée de l'éclatement du social devient un thème récurrent dans les écrits en sociologie politique (Baudrillard, 1990; Maffesoli, 1988; Barel, 1984), force est de constater un bouleversement des formes de regroupements sociaux. À la suite du rejet des grandes organisations, signe d'un retour vers les microréseaux sociaux⁶, ou à tout le moins d'un renouvellement des processus d'agrégation sociale, les réseaux de solidarité se transforment et se multiplient. Si la Communauté paraît indubitablement «perdue» (Piotte, 1976), le secteur communautaire, par contre, semble plutôt en phase d'activation que d'épuisement. Le bénévolat n'échappe pas à cette conversion qui témoigne de son renouvellement vers un mode d'expression plus formel. Les relations accrues que les groupes bénévoles entretiennent aujourd'hui avec l'État font que leurs actions relèvent d'un dynamisme pouvant affronter la conjoncture économique et sociale actuelle. Plus réceptifs à une sorte de coexistence pacifique avec l'État, les groupes ambitionnent de s'ajuster à sa présence dans l'espace social. L'émergence d'une relation partenariale entre ces deux acteurs débouche sur des stratégies que l'on déploie pour répondre aux modifications du contexte sociopolitique (Groulx, 1995; Dumont, 1995; Hamel, 1995; Lamoureux, 1994; etc.). Propriétaires et gestionnaires d'un quotidien, les groupes bénévoles cherchent néanmoins à corriger, dans une certaine mesure,

6. Sur le déclin de l'individualisme, voir Michel Maffesoli, 1988; sur le déclin des utopies, voir Jean-Marc Piotte, 1987. On consultera également, sur les nouvelles formes de solidarité, les ouvrages de Jean Duvignaud, 1986; Yves Durand, 1987; Robert Maggiori, 1985.

les erreurs ou, à tout le moins, les oublis du système politique. L'État, pour sa part, crée avec les groupes de multiples arrimages, les finance et les conforte dans leur rôle de soutien au secteur public. «On assiste à une prolifération de pratiques spécialisées bien rémunérées dont la croissance témoigne de l'industrialisation de la misère humaine», dira Henri Lamoureux (1996:171).

En effet, dans une période de redéfinition des orientations sociales, capitaliser sur le bénévolat peut s'avérer un moyen efficace pour alléger le fardeau étatique. La mutation du rôle de l'État, par le report d'une partie de ses responsabilités vers les groupes bénévoles, interroge ces derniers qui essaient, à travers cette conjoncture, d'évaluer leur marge de manœuvre. Entrés dans le vaste complexe des politiques sociales, les groupes cherchent à se faire reconnaître. Pour y parvenir, ils se doivent de modifier leur structure et leur organisation. La survie et l'autonomie deviennent alors des enjeux importants dans ce jeu des interfaces où les nouvelles orientations appellent des actions concrètes dont l'ingéniosité des formes se conjugue avec le désir de défendre les acquis.

L'action bénévole contemporaine se trouve imprégnée par une gamme de ressources et de contraintes, notamment celles qu'apporte l'État. L'interaction entre ces deux acteurs publics que sont les instances bénévoles et étatique modifie respectivement chacune d'elles, particulièrement la première, sans doute plus vulnérable aux décisions politiques que la deuxième ne l'est à l'égard de l'autre. Cet ouvrage propose de dégager les implications théoriques et pratiques du «virage» communautaire de l'État à l'endroit des groupes bénévoles, plus précisément dans le domaine de la santé et des services sociaux. Il cherche à vérifier principalement trois propositions.

- L'évolution des rapports entre l'État et les groupes bénévoles entraîne non seulement l'institutionnalisation de ces derniers, mais aussi celle de leurs interactions avec les acteurs publics de leur environnement.
- L'institutionnalisation tend à transformer les groupes bénévoles en quasi-appareils, ce qui les oblige à consacrer plus de ressources à leur fonctionnement interne et moins aux pratiques bénévoles.
- Cette transformation suscite une certaine désaffection des bénévoles, attribuable à la lourdeur des contraintes organisationnelles.

En accord avec le premier énoncé, il convient donc d'explorer la problématique d'abord par la prise en compte d'un bénévolat transformé depuis les dernières décennies. Par la suite, il y a lieu d'examiner les mécanismes politiques qui sont mis en œuvre afin d'inciter les groupes bénévoles à répondre aux demandes du milieu. Dans un troisième temps, les groupes bénévoles sont abordés sous l'angle spécifique des réaménagements corrélatifs de leurs rapports à l'État. Cette étude de la relation État-groupes bénévoles débouchera sur les dimensions positives de la dynamique actuelle, d'une part, et les écueils qui guettent les groupes bénévoles, d'autre part.

A - Le bénévolat au tournant du XX^e siècle⁷

Le tournant des années 80 marque un changement important dans les relations entre l'État et les groupes bénévoles. Pour mieux en saisir toute la dynamique, il faut considérer

7. Parallèlement au développement de la pensée dans le cadre de ce chapitre, l'article «Contestation et attestation étatique: le nouveau catéchisme des groupes communautaires», écrit en collaboration avec le politologue Gilbert Larochelle et paru dans la Revue française de science politique (1991:649-675) a permis d'exposer plusieurs éléments de la trame de ce propos.

principalement deux facteurs. Il y a d'abord une conjoncture: la crise économique ne cesse de porter atteinte aux espérances des groupes bénévoles et aux possibilités de développement du secteur public. Ensuite, une structure: l'engorgement financier de l'État-providence rompt le consensus social sur sa fonction redistributive, phénomène qui coïncide avec le retour du thème néolibéral de la responsabilité individuelle (Gagné, 1996; Hamel, 1995). Cette restructuration que l'on qualifie souvent de «post-keynésienne» se fait en réunissant des «tables de concertation» entre les partenaires sociaux, afin de constituer des avenues pour faire face à la crise. L'opposition et la méfiance se soldent par l'établissement d'une sorte de nouveau «contrat social». L'échange de services entre le secteur public et les groupes bénévoles devient la carte maîtresse de cette entente consacrée sous le nom de partenariat.

Ayant pris conscience de cette force et des potentialités que le secteur bénévole représente, l'État et ses appareils cherchent à le canaliser et à l'utiliser en le mettant au service de la population. Les groupes bénévoles semblent perçus comme une solution peu coûteuse pour assurer l'assistance sociale que l'État essoufflé ne peut plus assumer avec les moyens dont il dispose. Déjà en 1984, cette réflexion du premier ministre canadien Mulroney paraît attester ce fait sans ambiguïté:

Une des principales priorités de mon gouvernement sera la révision complète des programmes sociaux en vue d'économiser autant d'argent que possible. Une façon d'atteindre cet objectif consiste à encourager le secteur du bénévolat à participer à la réalisation des programmes sociaux.

L'atmosphère d'ouverture au bénévolat et à l'entraide dans lequel baignent les dirigeants politiques se prolonge

depuis et vise même, selon certains groupes, la subordination de l'action communautaire aux finalités exclusives des appareils d'État et des priorités ministérielles (Parazalli, 1994). De même, le gouvernement fédéral de Jean Chrétien comprime certaines mesures sociales comme l'assurance-chômage et l'aide sociale. Au Québec, le premier ministre, Lucien Bouchard, montre une confiance envers le secteur de l'économie sociale pour résorber les effets de la recrudescence du chômage. À cette différence près qu'en 1984, Mulroney fut vertement dénoncé par les ténors de l'action sociale alors qu'en 1996, les mêmes personnes acceptent le «beau risque» de la pensée «bouchardienne», pour reprendre à nouveau un mot de Lamoureux (1996:170). Mais les Canadiens ne sont pas les seuls à emprunter la voie du bénévolat pour répondre aux demandes sociales dans un contexte de compression budgétaire. Les auteurs Le Net et Werquin rapportent que la France et la Grande-Bretagne ont de plus en plus tendance à recourir à cette solution pour atténuer partiellement la mission sociale de l'État (1985:35). La dynamique de ces nouvelles intrusions de l'État comporte à cet égard un important volet où se côtoient, au plan du discours tenu par les élites politiques, des notions de responsabilisation des acteurs sociaux et de constitution de réseaux bénévoles alternatifs.

Les organismes bénévoles peuvent apporter des bienfaits et des bénéfices que les dirigeants et les technocrates ont vite fait de repérer. Ils offrent une gamme variée de services à la collectivité et renforcent le marché des emplois précaires, tout en constituant un moyen d'épargne pour l'État⁸. Celui-ci accorde des fonds qui semblent soutenir l'infrastructure et fa-

8. Une étude produite par David Ross pour le Secrétariat d'État révèle que l'apport du bénévolat au Canada atteint la somme de 4,5 milliards de dollars par année et qu'il s'est créé au moins 175 000 «emplois» en 1980 (Statistique Canada, 1980).

ciliter l'émergence de projets concrets, fussent-ils d'envergure limitée. L'injection de ces deniers publics favorise la création de services collectifs que les groupes donnent à titre de sous-traitants, thème exploité par plusieurs auteurs: (Corporations de développement communautaire, 1996; Lamoureux, 1996; D'Amours, 1987; Chénier, 1986; Bélanger et Levesque, 1985). Qui plus est, on louange l'aide apportée par ces groupes en mentionnant qu'elle est humanisée et personnalisée, tout en l'opposant à celle offerte par les établissements du secteur public. Cette situation engendre des effets pervers, à tout le moins des contraintes, pour ceux qui bénéficient de ce soutien monétaire. Clare Short, députée socialiste de Birmingham et ex-directrice de l'Aide à la jeunesse, s'inquiète de ce changement: «Là où vous avez un gouvernement qui dit que l'entraide et le bénévolat sont meilleurs que les services publics, le secteur bénévole peut devenir une force répressive» (1984:4). Si la situation soulève des malaises en Angleterre, où la gratuité est légendaire et exemplaire avec ses 10 millions de bénévoles, le Québec n'échappe pas à cette vague d'inquiétude. C'est à travers cette conjoncture que l'État québécois confie des responsabilités sociales aux solidarités bénévoles.

B - Les stratégies de l'État

Soucieux d'éviter un écueil politique que provoquerait la disparition pure et simple de certains services collectifs, les gouvernants concèdent aux groupes bénévoles une partie des interventions que nécessite la mission sociale. Ces derniers peuvent ainsi suppléer aux restrictions financières et répondre à de récentes problématiques: les itinérants, les sans-abri, les familles monoparentales, les personnes en perte d'autonomie, les «nouveaux ayants droit», pour reprendre l'expression de Daniel Bell (1976:24). L'État souhaite la prise en charge par le milieu de certains besoins sociaux. Le développement du soutien à domicile constitue un des exemples marquants de cette orientation étatique. «Ce secteur d'intervention peut s'avérer

une solution humaine intéressante pour des individus. C'est le manque de ressources pour répondre aux besoins toujours grandissants qui pose un véritable défi aux familles, aux institutions publiques et aux groupes bénévoles» (Godbout, 1995; Godbout et al., 1987:51). En abordant la question de la désinstitutionnalisation, les auteurs de *La face cachée du système* poursuivent en soulignant que l'insuffisance de ressources de maintien dans le milieu apparaît être une évidence pour tout le monde. En outre, le programme permet une diminution du temps d'hébergement en milieu institutionnel (hospitalisation pour soins prolongés, centre d'accueil, etc.) et peut se justifier publiquement par l'autonomie des individus et le retour dans leur milieu de vie, rappellent certains organisateurs communautaires. En un sens, l'État se doit de trouver des solutions à un manque de moyens dans un contexte où les problèmes se complexifient. Mais la mise en place de ce programme suppose une main-d'œuvre moins onéreuse que celle des employés du secteur public. Les bénévoles sont devenus des recrues de choix.

À tout événement, l'organisation des groupes est subordonnée aux critères redistributifs, aux actions et aux procédures émises par les instances gouvernementales. Par exemple, le ministère de la Santé et des Services sociaux tente d'orienter l'action des groupes bénévoles en leur coupant les vivres si 50 % de leurs effectifs n'œuvrent pas dans le domaine des affaires sociales (Vastel, 1984:130). N'eût été de l'intervention de leur coalition, plusieurs organismes auraient vu leur contribution financière disparaître. Sans toutefois parler «d'autoritarisme étatique», on doit admettre que la question du financement et des nouvelles orientations que le Ministère continue d'influencer diverses pratiques à l'intérieur des groupes.

Certaines idées véhiculées dans le projet de réforme de la sécurité sociale laissent entrevoir la possibilité

que les organismes communautaires soient inscrits dans des stratégies de développement de l'employabilité des personnes invitées à agir comme mécanisme d'insertion des individus sans emploi. Cette volonté gouvernementale ne respecte pas la nature des organismes communautaires (Corporation de développement communautaire de Brome-Missisquoi, 1994:27).

Le moins que l'on puisse dire, c'est que le soutien financier modifie les rapports de force que ces deux acteurs entretiennent et peut conduire à une démobilisation des membres en regard des causes qui leur tiennent à cœur, tout en transformant leur propre gouverne: «Ce qui nous confinerait à gérer la pauvreté plutôt que de travailler largement avec la population à carrément l'éliminer», énonce un Collectif de justice sociale (1996:2). En période de récession et de réajustement du rôle de l'État, comment les groupes peuvent-ils se positionner dans leur tâche de complémentarité, tout en gardant leur autonomie? De fait, l'État contribue à les conforter dans leur rôle social depuis plusieurs années.

À titre d'exemple, l'article 20 de la Loi assurant le maintien des services essentiels dans le secteur de la santé et des services sociaux (Loi du Québec, 1986, c. 74, art. 20) stipule que les sommes économisées pendant un débrayage illégal doivent être automatiquement «versées à des organismes de charité enregistrés au sens de la Loi sur les impôts et désignés par décret du gouvernement». Cette stratégie gouvernementale revient, dans la pratique, à disposer de fonds normalement consacrés aux salaires des travailleurs syndiqués et à les transférer au domaine communautaire. Les conséquences immédiates de cette tactique furent de rendre antagonistes, notamment lors de la grève des infirmières à l'automne 1989, des secteurs en rivalité potentielle. Afin d'éviter cette situation à tout le moins embarrassante, pourquoi le Ministère n'a-t-il pas injecté ces sommes dans le fonds global de subventions destinées au sec-

teur communautaire? se demande la responsable d'un groupe bénévole. Pour Lamoureux, la réponse tient probablement à un manque de sensibilité éthique découlant, entre autres, d'une faible connaissance de la signification réelle des solidarités communautaires (1991:182). Signe des temps, indice du poids social que le milieu communautaire continue d'exercer, il est de bon ton, lors des campagnes électorales, de tendre la main aux groupes bénévoles. À l'automne 1989, c'est 50 millions de dollars que le Parti québécois promettait d'injecter dans ces groupes. Pour sa part, le ministère de la Santé et des Services sociaux envisage d'augmenter le budget du soutien aux organismes communautaires de 8 millions de dollars par année pendant cinq ans pour atteindre éventuellement 90 millions. Les groupes, quant à eux, ont des attentes envers le politique, et les demandes de subvention sont passées de 26 à 144 millions de dollars de 1986 à 1997 (appendice A); cela n'a rien à voir, toutes proportions gardées, avec les 100 000 \$ versés à ce chapitre, pour l'ensemble du Québec à la fin des années 60.

Les stratégies qui régissent les rapports entre l'État et les groupes sont, en somme, mutuellement séductrices dans les relations d'interdépendance. Réciproquement, elles sont réservées, dans leur ambition de se maintenir, en tant que partenaires, à distance respectable. De l'argent, des services certes, mais pas à n'importe quel prix, avancent les interlocuteurs bénévoles. La dépendance ne contrarie pas l'autonomie réclamée, mais constitue sa condition d'exercice; voilà le paradoxe. Néanmoins, la position stratégique qu'occupe l'État semble influencer les structures de pouvoir à l'intérieur même des groupes bénévoles qui, tout en demeurant sensibles aux demandes de la population, adoptent pour des fins d'efficacité des caractéristiques qui s'approchent du modèle bureaucratique professionnel.