Analyse de la conjoncture



Tout est dans tout, et nous aussi

Monika Barbe-Welzel

Analyse et liaison

Choix politiques, rapports de pouvoir et autonomie communautaire

Au Québec, les transformations du réseau de la santé et des services sociaux, les débats sur l'immigration, la langue française et la laïcité, ou encore le financement des organismes communautaires peuvent sembler relever d'enjeux bien différents. Pourtant, ces dossiers sont traversés par des choix politiques qui reflètent différentes conceptions de la société, du rôle de l'État et des responsabilités collectives.
Ces conceptions ne restent pas au niveau des idées ou des discours. Elles se traduisent dans les lois, les politiques publiques, les budgets, les critères administratifs et les pratiques institutionnelles. Elles reflètent aussi des rapports de pouvoir : qui définit les priorités, quels besoins sont reconnus et quelle place est accordée aux personnes directement concernées ?

RIOCM
Regroupement intersectoriel des organismes communautaires de Montréal



Ces choix entraînent des conséquences concrètes sur les conditions de vie, l'accès aux services, l'exercice des droits et les possibilités de participer pleinement à la société.
Examiner la conjoncture politique, c'est donc aussi s'intéresser à la manière dont ces décisions sont prises, aux critères qui les orientent et à leurs conséquences. À travers les transformations de la gestion publique, les débats sur les conditions de participation à la société et les enjeux entourant l'autonomie communautaire, ce texte propose de réfléchir à ce qui guide les décisions politiques, mais aussi à ce qu'elles rendent possible ou limitent dans nos vies et nos milieux.

L'efficacité au service de quoi, et de qui ?

Les tendances actuelles en matière de gestion publique ne sont pas nouvelles. Depuis plusieurs décennies, les transformations de l'État québécois s'inscrivent notamment dans des logiques associées au néolibéralisme et à la nouvelle gestion publique, qui accordent une place importante à l'efficacité, à la performance, à la mesure des résultats et au contrôle des dépenses.
Bien utiliser les ressources publiques est évidemment nécessaire. La gestion, la planification, la transparence et la reddition de comptes sont essentielles à une gestion publique responsable.

Mais que signifie exactement « bien utiliser » ces ressources ?

Qu'est-ce qu'une dépense justifiée ? Qu'est-ce qu'on considère comme une économie ou un investissement ? Et surtout, qui établit ces critères ?

Ces questions sont importantes parce que les budgets et les indicateurs ne servent pas uniquement à mesurer des coûts ou des résultats. Ils contribuent aussi à définir ce qui est considéré comme prioritaire et ce qui mérite d'être soutenu. Mais leur influence ne s'arrête pas là : les critères de gestion orientent également les pratiques, l'organisation du travail et les marges de manœuvre des organismes. Or, certaines dimensions essentielles du travail social et communautaire, comme le temps nécessaire pour construire une relation de confiance ou assurer la continuité d'un accompagnement, se prêtent difficilement à une évaluation fondée uniquement sur des résultats quantifiables. Il ne s'agit donc pas de rejeter les indicateurs ni la reddition de comptes, mais de s'interroger sur les conditions de travail et d'action qu'ils contribuent à définir. Car au-delà de la mesure des résultats, c'est aussi la possibilité pour les organismes de réaliser pleinement leur mission qui est en jeu.

Changer les structures, mais changer quoi au juste ?

Les réformes successives du réseau de la santé et des services sociaux ont modifié les structures de gouvernance, la répartition des responsabilités et les lieux où se prennent les décisions. Plus récemment, les changements dans l'organisation des responsabilités ministérielles et les débats entourant l'avenir de Santé Québec témoignent de cette dynamique de réorganisation.
La création de Santé Québec devait notamment permettre d'améliorer l'efficacité et la coordination du réseau. Aujourd'hui, certains défendent la nécessité de maintenir cette structure et de lui donner le temps de faire ses preuves, tandis que d'autres proposent de la réorganiser, voire de l'abolir. Or, les arguments avancés pour défendre ces différentes positions se ressemblent : réduire la bureaucratie, améliorer l'efficacité, rapprocher les décisions du terrain et mieux utiliser les ressources publiques.

Comment expliquer que des transformations institutionnelles aussi différentes soient justifiées par des objectifs si semblables ? Au-delà des structures que l'on crée, modifie ou abolit, il importe donc de s'intéresser à ce qui change réellement dans la manière dont les décisions sont prises, aux critères qui les orientent et à leurs conséquences concrètes.



L'exemple récent des services de soutien à domicile permet d'illustrer cette question. Avant la création de Santé Québec, plusieurs CISSS et CIUSSS renouvelaient de gré à gré leurs ententes avec les entreprises d'économie sociale en aide à domicile (EÉSAD).

Avec l'arrivée de Santé Québec en décembre 2024, les établissements ont été tenus de recourir aux appels d'offres, ouvrant ainsi la porte à la concurrence d'entreprises privées dans un processus où le prix le plus bas occupait une place prépondérante. Dans ce contexte, une bonification salariale financée par le gouvernement avait été incluse dans le calcul des coûts des EÉSAD, comme si elle représentait une dépense supplémentaire pour les établissements. Cette façon de calculer les coûts les désavantageait face aux entreprises privées.

Santé Québec a depuis annoncé des corrections, notamment pour retirer cette bonification du calcul et mieux harmoniser les critères d'évaluation des offres. Mais entre-temps, des entreprises d'économie sociale avaient perdu des contrats, des travailleuses et travailleurs avaient perdu leur emploi et des personnes avaient dû changer d'aide à domicile, parfois après plusieurs années d'accompagnement.

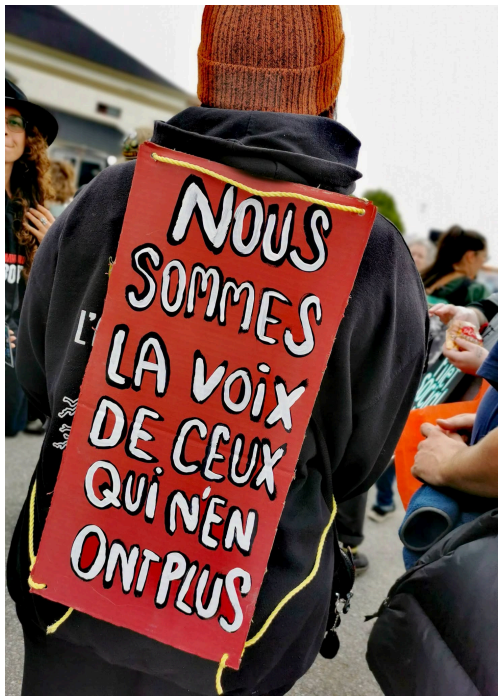
Ce cas montre qu'une décision administrative, comme la manière de calculer le coût d'un service, peut entraîner des conséquences qui dépassent largement les budgets. Elle peut modifier les conditions de travail, interrompre des accompagnements et fragiliser des relations construites au fil du temps. Et même lorsqu'une erreur est corrigée, les équipes, les liens de confiance et la continuité des services ne se rétablissent pas automatiquement.
Ces conséquences ne trouvent pas toujours leur place dans les bilans et les discours qui accompagnent les réformes. Elles font néanmoins aussi partie de leur histoire.

Ce n'est pas que les chiffres ne comptent pas. C'est qu'ils ne racontent pas toute l'histoire.

S'intégrer ou participer : qui en définit les conditions ?

Les débats sur l'immigration, la langue française et la laïcité occupent également une place importante dans la conjoncture politique québécoise. Bien que ces enjeux soient différents, ils soulèvent une question commune : qui peut faire partie du « nous » collectif, et à quelles conditions ?

Prenons la laïcité, par exemple. Présentée notamment comme un principe de neutralité de l'État, elle se traduit aussi par des mesures dont les conséquences varient selon les personnes. Les restrictions sur le port de signes religieux dans certains emplois publics, élargies à des personnes qui interviennent dans les établissements scolaires sans nécessairement y être employées, touchent notamment les femmes musulmanes qui portent le hijab, mais peuvent aussi avoir des répercussions sur les élèves et sur les relations d'accompagnement dont ils bénéficient.



Dans les débats sur l'immigration et la langue française, la notion d'« intégration » met souvent l'accent sur les efforts attendus des personnes immigrantes. Or, leur possibilité de participer pleinement à la société dépend aussi des conditions qui leur sont offertes : l'accès aux cours de français, à l'emploi, à la reconnaissance des diplômes, des compétences et des savoirs, ainsi qu'aux services publics et aux ressources nécessaires pour construire leur vie au Québec.

Ces exemples rappellent que la participation sociale ne dépend pas uniquement des efforts individuels.

Elle est aussi façonnée par des choix politiques qui définissent les conditions d'accès aux droits, aux ressources et aux espaces de participation. Derrière ces débats se pose donc une question plus fondamentale : qui définit les contours du « nous » collectif, et quelle place les personnes directement concernées occupent-elles dans cette définition ?

Le communautaire : pas juste des services !

Dans ce contexte, la question de l'autonomie communautaire prend tout son sens. On en parle souvent à travers le financement, la liberté de définir ses activités, la reddition de comptes ou les relations avec les bailleurs de fonds. Ces dimensions sont essentielles, puisqu'elles influencent directement les conditions dans lesquelles les organismes peuvent exercer leur mission. Mais l'autonomie ne se limite pas à ces aspects.

L'action communautaire autonome ne se résume pas à la prestation de services. Elle constitue aussi un espace où les personnes peuvent se rassembler, partager leurs expériences, s'organiser collectivement, défendre leurs droits et agir sur les conditions qui façonnent leur vie. Le travail communautaire prend ainsi forme dans l'écoute, l'accompagnement, les relations de confiance, la solidarité et la construction de réponses collectives. Il contribue également à rendre visibles des réalités souvent ignorées et à questionner certaines pratiques institutionnelles.

C'est aussi en ce sens que l'autonomie est une question démocratique.

Il ne s'agit pas seulement pour les organismes de pouvoir choisir comment atteindre des objectifs définis ailleurs, mais aussi de participer à la définition des problèmes, des priorités et des réponses. Cela suppose notamment la possibilité de défendre des positions, de contester certaines décisions publiques et de faire entendre les réalités des personnes concernées.
Bien sûr, le travail communautaire peut contribuer à prévenir des situations difficiles, à faciliter l'accès aux services et même à réduire certaines dépenses publiques. Mais sa valeur ne peut pas être déterminée uniquement à partir de sa rentabilité ou de résultats mesurables. Elle repose également sur la défense des droits, la dignité des personnes, la solidarité et la possibilité d'agir collectivement pour transformer les conditions de vie.

Des engagements à la capacité réelle d'agir



L'autonomie communautaire ne repose pas uniquement sur sa reconnaissance dans les politiques publiques. Elle nécessite aussi des moyens concrets pour s'exercer. C'est dans cette perspective qu'on peut examiner le Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire (PAGAC) 2022-2027, adopté en 2022, qui prévoit notamment des mesures visant à renforcer le financement à la mission des organismes communautaires.

La mise en œuvre du PAGAC a permis certaines avancées. Toutefois, l'évaluation publiée en 2026 par le Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA) rappelle qu'une augmentation du financement ne se traduit pas nécessairement par une amélioration de la capacité d'agir.

Près de 7 sur 10

Parmi les organismes répondants ayant reçu une augmentation de financement de moins de 10 %, près de sept sur dix estiment que leur capacité d'agir ne s'est pas améliorée.

Source :
RQ-ACA, évaluation du PAGAC, 2026.

À l'inverse, lorsque l'augmentation atteint 30 % ou plus, une grande majorité constate une amélioration, au moins partielle.

Ces résultats invitent à distinguer les sommes accordées de ce qu'elles permettent réellement d'accomplir. Une augmentation du financement peut simplement servir à absorber la hausse des coûts, à maintenir une équipe ou à poursuivre les activités existantes, sans nécessairement permettre aux organismes de développer leurs actions ou de répondre à de nouveaux besoins. Il y a une différence entre donner aux organismes les moyens de tenir le coup et leur donner les moyens de réaliser pleinement leur mission.

Et cette capacité d'agir ne dépend pas seulement des montants accordés. La prévisibilité du financement, sa récurrence, les conditions qui l'accompagnent et la marge de manœuvre laissée aux organismes sont également déterminantes. Reconnaître l'autonomie communautaire dans une politique publique est une chose. Donner aux organismes les moyens de l'exercer, selon leurs missions et les réalités de leurs milieux, en est une autre.

Tout est aussi dans les relations

Finalement, dire que « tout est dans tout », ce n'est pas dire que tous ces enjeux sont identiques.
C'est reconnaître qu'on ne peut pas séparer les décisions budgétaires des choix politiques, les choix politiques des rapports de pouvoir, ni les rapports de pouvoir de leurs conséquences sur les personnes et leurs relations.
Mais ces relations ne sont pas seulement ce qui subit les conséquences des décisions. Elles sont aussi ce qui nous permet de nous organiser, de créer des solidarités, de résister et de construire d'autres possibilités. Et c'est là que l'action communautaire autonome prend tout son sens.

Elle ne se limite pas à offrir des services ou à revendiquer des ressources. Elle permet aussi aux personnes de se rassembler, de défendre leurs droits, de faire entendre leurs réalités et de construire des réponses collectives.
Défendre l'autonomie communautaire, ce n'est donc pas seulement défendre des budgets ou des organismes. C'est défendre notre capacité collective à définir ce qui compte, à partir de nos réalités, de nos droits et des relations qui nous unissent.

Et cette capacité, elle ne se décrète pas d'en haut. Elle se construit, se défend et se fait vivre, ensemble.