

Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales

CAHIERS DU LAREPPS

No 09-07

**L'économie sociale et les services de soutien à domicile
au Québec : coproduction ou coconstruction?**

par

**Christian Jetté et Yves Vaillancourt
(avec la collaboration de Philippe Leclerc)**

**École de travail social
Université du Québec à Montréal**

**© LAREPPS/UQÀM
octobre 2009**

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2009

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2009

ISBN 978-2-922879-15-5 (version imprimée)

ISBN 978-2-922879-16-2 (version pdf)

ISSN 1490-8069

Avant-propos

Pour l'essentiel, le texte qui suit a d'abord été rédigé pour être soumis à une revue internationale, *Voluntas : International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. L'article soumis a été accepté et sera publié en anglais dans *Voluntas* au cours des prochains mois. Dans l'intervalle, nous le publions comme prépublication dans *Les Cahiers du LAREPPS*.

Ce texte présente de manière condensée les résultats d'une recherche menée de 2006 à 2008 sur les arrangements institutionnels entre les EESAD et l'État québécois. Il résume une version plus longue et documentée, publiée aux Éditions Vie économique (Vaillancourt et Jetté, 2009). Pour plus d'informations sur le déroulement de la recherche, la composition et le rôle du comité d'encadrement qui s'est réuni à une dizaine de reprises en trois ans, sur l'ancrage du projet dans la programmation de l'ARUC en économie sociale et de l'équipe de recherche Économie sociale, Santé et Bien-être, et sur les subventions de recherche qui l'ont rendu possible, nous référons les lecteurs et lectrices à l'avant-propos du livre.

Résumé

Le cadre d'analyse utilisé dans ce texte est marqué par la distinction que les auteurs font entre la coproduction et la coconstruction des politiques publiques (Vaillancourt, 2009). Dans la coproduction, les organisations du tiers secteur participent à la mise en œuvre des politiques publiques. Dans la coconstruction, elles participent aussi à leur élaboration (Vaillancourt, 2009). Depuis longtemps, au Québec, les organismes du tiers secteur jouent un rôle significatif dans l'offre des services de soutien à domicile. Cette offre de services a franchi une phase cruciale de développement, en 1996, lorsque le gouvernement du Québec, à la suite d'une délibération publique déployée avec les acteurs de la société civile, a décidé d'impulser la création d'une centaine d'entreprises d'économie sociale en aide domestique (EESAD). Ces EESAD sont venues compléter l'offre de services publics de l'État québécois et participent ainsi de facto à une dynamique de coproduction des services dans un contexte de *Mixed Economy* incluant le tiers secteur. Mais au-delà de cette coproduction, ces entreprises cherchent à se positionner dans un processus de coconstruction avec l'État, c'est-à-dire dans un processus de construction conjointe et partenariale des politiques publiques balisant leur participation aux services d'intérêt public. L'analyse de ces deux processus montre que la situation des EESAD au Québec a oscillé, selon les périodes, entre la coproduction et diverses modalités de coconstruction. Certaines politiques budgétaires restrictives adoptées par l'État québécois ainsi que les tensions vécues au sein même des réseaux d'EESAD ont eu pour effet de freiner le développement d'un véritable processus de coconstruction, au cours des années 2000.

Note biographique de Christian Jetté

Christian Jetté est sociologue de formation et professeur à l'École de service social de l'Université de Montréal. Il est coresponsable du *Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales* (LAREPPS) et de l'équipe de recherche *Économie sociale, santé et bien-être*. Il est également chercheur au Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES), à l'Alliance de recherche universités-communauté en économie sociale (ARUC-ÉS) et au Réseau québécois de recherche partenariale en économie sociale (RQRPEs)

Au cours des dernières années, ses travaux de recherche ont porté principalement sur l'apport des organismes communautaires et des entreprises d'économie sociale au système de santé et des services sociaux. Il a publié en 2008 un ouvrage aux Presses de l'Université du Québec intitulé : *Les organismes communautaires et la transformation de l'État-providence. Trois décennies de coconstruction des politiques publiques dans le domaine de la santé et des services sociaux*.

Courte biographie de Yves Vaillancourt

Yves Vaillancourt est titulaire d'un doctorat en science politique. Il a été professeur à l'École de travail social de l'UQAM de 1976 à 2006. Il est professeur associé à l'École de travail social depuis septembre 2006. Il fait des recherches et a publié sur les politiques sociales depuis 1972. Il a pris sa retraite en septembre 2006. Il détient un statut de professeur associé à l'UQAM.

Il est membre du Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS); de l'Équipe économie sociale, santé et bien-être; du CRISES (Centre de recherche sur les innovations sociales); de l'ARUC en économie sociale; de l'ARUC sur les innovations sociales et le développement territorial (ARUC-ISDC); du comité sur les politiques publiques du Canadian Social Economy HUB à l'Université de Victoria. Il a été le directeur-fondateur de la revue *Nouvelles Pratiques sociales* en 1988 et l'a dirigée ensuite pendant 15 ans.

Il a fondé le LAREPPS en 1992 et l'a dirigé jusqu'en 2006. Il entretient des contacts étroits avec des chercheurs et des acteurs latinoaméricains et européens qui s'intéressent aux rapports entre la société civile et l'État dans la démocratisation des politiques publiques. Il milite dans le Groupe d'économie solidaire du Québec (GESQ).

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos		i
Résumé		i
Note biographique de Christian Jetté		ii
Courte biographie de Yves Vaillancourt		ii
Introduction		1
1. La participation de l'économie sociale à l'élaboration des politiques publiques dans un contexte de renouvellement de l'État social		2
2. Méthodologie		5
3. Bref historique des EESAD au Québec		6
4. Bilan des activités et de la vie associative		7
5. Les politiques publiques structurant les services de soutien à domicile		9
6. Des rapports État-économie sociale marqués davantage par la coproduction que par la coconstruction		11
Conclusion		15
Références		17

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1

Montants et proportions du budget du PEFSAD et de SAD dans le budget total du MSSS de 2000-2001 à 2005-2006	10
---	----

Introduction

Considérée dans un sens large, la question de l'économie sociale dans les services de soutien à domicile au Québec n'est pas récente¹. Dès le début des années 1970, le gouvernement du Québec finançait un certain nombre d'organisations à but non lucratif (OBNL) dispensant des services à domicile aux personnes dans le besoin. Disposant d'un financement souvent précaire, composés majoritairement de ressources bénévoles, ces organismes ont réussi tant bien que mal à compléter l'offre de services publics pendant près d'une trentaine d'années. Au cours des années 1990, toutefois, l'augmentation des besoins et les revendications de plus en plus pressantes de certains groupes de femmes et de personnes âgées ont forcé l'État québécois à revoir l'offre de services en matière de soutien à domicile. C'est ainsi qu'en 1997, à partir d'une politique de financement s'adressant spécifiquement à des entreprises d'« économie sociale », le gouvernement du Québec accepte de financer la mise sur pied de 101 « entreprises d'économie sociale en aide domestique » (EESAD). Comme leur nom l'indique, ces entreprises fournissent principalement des services d'aide domestique, c'est-à-dire des services d'entretien ménager à des personnes ayant des incapacités physiques ou cognitives.

Ces entreprises sociales, constituées d'OBNL et de coopératives, sont implantées dans l'ensemble du territoire québécois. Au départ, leur création visait, notamment, à assurer une certaine qualité et continuité des services dans un domaine où le panier de services n'a jamais été entièrement couvert par le secteur public, un domaine, également, où la vulnérabilité des personnes bénéficiaires des services introduit de sérieuses réserves quant à l'application des règles de concurrence associées au marché comme mécanisme régulateur de l'offre de services.

S'appuyant sur une diversité de ressources et de principes économiques — subventions étatiques (redistribution), cotisation des usagers (marché) et implication bénévole (réciprocité) —, le développement des EESAD a été l'objet de tensions sociopolitiques depuis une dizaine d'années. Gouvernements, syndicats, groupes de femmes, groupes de personnes handicapées et aînées, réseaux d'économie sociale, pour nommer les principaux groupes d'intérêt, ont tenté d'infléchir, chacun à leur manière, l'évolution de ces entreprises depuis leur mise sur pied, à la fin des années 1990. Devant relever simultanément le défi de la viabilité économique et de la rentabilité sociale, les conditions de leur développement ont fait en sorte que plusieurs de ces entreprises ont connu des difficultés financières importantes depuis le début des années 2000.

C'est afin de mieux comprendre les enjeux entourant le développement de ces entreprises que nous avons amorcé, en 2006, une recherche visant à documenter et à analyser l'évolution des arrangements institutionnels (ou des politiques publiques) qui balisent le développement des EESAD. Ces arrangements institutionnels renvoient, de manière générale, aux politiques

¹ Le Québec est l'une des dix provinces du Canada, la deuxième en importance en ce qui a trait à la population avec 7,5 millions d'habitants. Il se distingue des autres provinces canadiennes au plan linguistique. Sa population est très majoritairement francophone, alors que les populations des autres provinces canadiennes sont majoritairement anglophones. Cette situation a favorisé l'émergence et le développement d'un important mouvement politique autonomiste (et même indépendantiste), dans cette province, depuis le début des années 1960. Cette distinction culturelle et politique a également été le creuset d'un certain nombre d'autres constructions particulières de la société québécoise sur les plans sociaux et économiques. La question du tiers secteur et de l'économie sociale, par exemple, a fait l'objet de politiques publiques importantes au Québec depuis le milieu des années 1990 (des politiques qui ont même inspiré le gouvernement fédéral), ce qui n'a pas nécessairement été le cas dans les autres provinces canadiennes (Vaillancourt et Tremblay, 2002).

publiques qui encadrent et régulent leurs activités, Ils renvoient aussi aux rapports qui se sont développés entre ces entreprises et l'État québécois qui reste le principal maître d'œuvre en matière de soutien à domicile sur le territoire du Québec². Dans un contexte de renouvellement de l'État social et de l'accroissement du rôle des acteurs non étatiques dans la dispensation de services d'intérêt public (*Mixed Economy*), nous nous sommes attardés à examiner la place occupée par l'économie sociale dans les services à domicile au Québec, non seulement dans la production des services comme tels (coproduction), mais également en amont, dans l'élaboration des politiques et des programmes qui déterminent les conditions de production et de livraison de ces services (coconstruction).

Dans la première partie de ce texte, nous définirons les concepts utilisés pour l'analyse de nos données tout en présentant les principales questions qui ont guidé nos travaux au cours de notre recherche. Nous présenterons brièvement la méthodologie en deuxième partie. Les troisième et quatrième parties du texte nous permettront de revenir sur les principales étapes de développement de ces entreprises sociales et d'établir un premier bilan de leurs activités et de leur vie associative. Par la suite, nous procéderons à l'examen des principaux éléments contextuels expliquant l'évolution des arrangements institutionnels ayant balisé le développement de ces entreprises de 1996 à 2008. Enfin, nous exposerons, dans la dernière partie, les principaux constats qui ressortissent de nos analyses et expliquent la configuration à laquelle participe actuellement le secteur de l'économie sociale dans les services à domicile au Québec.

1. La participation de l'économie sociale à l'élaboration des politiques publiques dans un contexte de renouvellement de l'État social

Nos perspectives théoriques à l'égard des politiques publiques qui structurent l'économie sociale, et de manière générale le tiers secteur³, s'harmonisent avec la recherche de scénarios alternatifs à

² Le Canada étant une fédération, la constitution du pays partage les champs de compétences entre les provinces et le gouvernement central. Les provinces exercent ainsi leur pouvoir sur un vaste champ de compétences, incluant la santé et les services sociaux. C'est pourquoi il n'existe pas proprement dit de système de santé et de services sociaux « canadien », mais plutôt un ensemble de systèmes sociosanitaires relevant chacun d'une province. Le gouvernement fédéral dispose toutefois d'un important pouvoir de structuration des services sociosanitaires par sa capacité d'injecter d'importantes ressources financières. Le versement de ces sommes demeure toutefois conditionnel au respect d'un certain nombre de normes et de principes (notamment, certaines restrictions concernant l'utilisation des ressources marchandes). Malgré les balises communes qui en découlent, les différents systèmes sociosanitaires provinciaux présentent des configurations différenciées en fonction des politiques et des orientations prises par chacune des provinces. Au Québec, certains acteurs issus des mouvements sociaux et des milieux politiques ont ainsi mis à profit ce partage des compétences, accordé par la constitution canadienne, pour mettre en place certaines initiatives de l'économie sociale dans le champ de la santé et du bien-être, notamment dans le domaine des services de soutien à domicile.

³ La problématique développée au cours des 15 dernières années dans nos travaux nous a amenés à considérer la question de l'économie sociale dans une perspective large et inclusive. Ainsi, nous intégrons, au sein de la famille de l'économie sociale, non seulement les entreprises sujettes à des politiques de financement de l'économie sociale telle que définies par les divers ordres de gouvernement canadien et québécois, mais aussi les associations à but non lucratif et les coopératives ayant une mission d'intérêt général, notamment dans le domaine des services aux personnes (voir www.larepps.uqam.ca). Néanmoins, comme l'usage courant du terme d'économie sociale au Québec renvoie fréquemment à une définition restrictive, délimitée par les politiques gouvernementales — ce qui exclut, de fait, de nombreuses organisations possédant toutes les caractéristiques de l'économie sociale —, nous

la privatisation et à la marchandisation dans le domaine des services aux personnes. Elles nous amènent à nous intéresser particulièrement aux conditions permettant aux acteurs de l'économie sociale de participer à la production de l'intérêt général et des services d'intérêt public.

Nos préoccupations théoriques en direction de la valorisation des initiatives de l'économie sociale ne se déclinent pas simplement à partir de données statistiques visant à mesurer l'augmentation quantitative des acteurs de l'économie sociale et du tiers secteur à l'intérieur de l'organisation des services de soutien à domicile et, plus largement, d'autres services de santé et services sociaux. Nous souhaitons également explorer les dimensions politique et sociologique de cette présence. D'où nos efforts pour identifier et analyser la nature même des arrangements institutionnels qui ont balisé le développement des EESAD depuis leur création à la fin des années 1990. Ce travail nous a permis de caractériser ces arrangements en fonction de leur contribution à l'actualisation des potentialités de l'économie sociale sur le plan de l'amélioration et de la démocratisation des politiques publiques. Ces potentialités sont liées à l'instauration de relations démocratiques — c'est-à-dire authentiquement partenariales et bidirectionnelles — entre l'État et les acteurs de l'économie sociale. Deux concepts clés ont été ici au cœur de nos analyses pour caractériser les rapports entre l'État et l'économie sociale dans le domaine des services à domicile : la *coproduction* et la *coconstruction* (Vaillancourt, 2009).

Le concept de coproduction est plus ancien que celui de coconstruction. Il a d'abord été utilisé pour analyser les relations entre les producteurs et les usagers dans les entreprises privées et les organisations publiques productrices de services (Brudney et England, 1983). Dans sa première acception, le concept de coproduction visait à décrire le processus par lequel l'utilisateur est amené à participer lui-même à la production du service qu'il réclame (Parks *et al.*, 1981; Whitaker, 1980; Percy, 1984; Levy, 2001). Cette coproduction du service apporte alors une nouvelle dimension à l'analyse des rapports de production en inscrivant l'utilisateur non plus comme un élément passif de ce processus, mais comme un acteur important de cette production, au même titre que le producteur de service (Gadrey, 1990). Dans cette perspective, les sphères de la production et de la consommation ne sont plus, dans les services, « disjointes et mises en relation uniquement par le marché, mais de plus en plus rapprochées et même intégrées » (Bélanger, 2002 : 17).

Cette coproduction peut toutefois s'établir sur une base individualisée, l'utilisateur des services n'intervenant que dans le cadre d'une prestation de service dont l'organisation demeure largement déterminée par les exigences de rentabilité des entreprises, notamment dans le secteur marchand. Au cours des années 1980, les nouvelles approches de management centrées sur le client ont d'ailleurs repris à leur manière les nouvelles connaissances développées sur les rapports entre usagers et prestataires des services afin de mettre en place de nouvelles normes de qualité, tout en réduisant les coûts de leur production (Chauvière, 2007).

La seconde interprétation donnée au concept de coproduction renvoie à une conception plus large (et plus récente) de son application. Elle s'attache à définir les nouveaux partenariats et les nouvelles relations qui tendent à se nouer entre les divers secteurs d'activité socioéconomique au sein des sociétés modernes dans la production des services d'intérêt public, soit les secteurs

utilisons également le concept de tiers secteur en tenant compte de l'apport de la tradition européenne (Evers et Laville, 2004). Ce choix permet d'englober à la fois les entreprises d'économie sociale définies par les autorités gouvernementales ainsi que les associations à but non lucratif ayant une mission d'intérêt général et œuvrant à la transformation des structures socioéconomiques de la société québécoise. Pour un aperçu plus détaillé des débats concernant la définition de l'économie sociale et du tiers secteur au Québec et ailleurs, voir Jetté *et al.*, 2000.

privé, public et le tiers secteur (Pestoff, Osborne et Brandsen, 2006). Dès lors, si le sens premier du concept définissait un processus microsociologique, celui qui se dégage des analyses les plus récentes se déploie dans un univers macrosociologique qui illustre l'apport des divers secteurs économiques à la production de services collectifs. Cette coproduction peut prendre, dans certains cas, la formule des partenariats public-privé (PPP) lorsqu'elle se réalise en partenariat avec le secteur marchand (Rouillard *et al.*, 2004); elle peut prendre de multiples autres formes lorsqu'elle se conjugue avec le tiers secteur (Cunill, 2004; Ndiaye, 2005; Bifulco et Ladd, 2006; Pestoff, 2006). Cette nouvelle articulation des trois secteurs d'activité dans la production de services d'intérêt public — souvent qualifiée de *Welfare Mix* ou de *Mixed Economy of Welfare* (Evers et Laville, 2004) — adopte des contours variables selon les États nationaux et même d'une province à l'autre à l'intérieur même du Canada.

Mais que ce soit dans son acception récente ou plus ancienne, le concept de coproduction décrit des dispositifs et des processus se déployant principalement au sein de la dimension organisationnelle des services. Finalement, il s'applique très peu à décrire les processus d'institutionnalisation ayant présidé aux conditions mêmes de cette production désormais partagée entre les trois secteurs socioéconomiques. Or, le dépassement des politiques providentialistes traditionnelles et le renouvellement démocratique de l'État social impliquent non seulement la mise en œuvre et l'organisation de nouvelles politiques publiques, il commande également la participation d'une diversité d'acteurs à la définition même de celles-ci (Lévesque et Thiry, 2008). Nous qualifions ainsi de *coconstruction* le processus de participation déployé en amont de la coproduction qui permet de conceptualiser, de définir et d'évaluer les politiques publiques⁴.

Ce concept de coconstruction a jusqu'à présent été peu exploré dans la littérature. Certes, des chercheurs comme Bélanger (2002) et Laville (2005a et 2005b) y ont référé dans leurs écrits, mais l'utilisation du concept et sa distinction de la coproduction ont été peu approfondies. C'est ainsi que lorsqu'il y a coconstruction, l'État n'élabore plus seul les politiques publiques en se définissant comme seul garant de l'intérêt général et en se repliant dans une posture autosuffisante que nous avons souvent qualifiée de *social-étatiste*. Au contraire, l'État définit ses politiques en faisant une place à la participation des acteurs du secteur marchand ou du tiers secteur, dont ceux de l'économie sociale, ce qui peut donner lieu à une variété de scénarios. Précisons toutefois que l'État ne devient pas pour autant un acteur comme les autres. Il demeure l'instance centrale de régulation des rapports sociaux dans la société et, à ce titre, jouit de prérogatives législatives et exécutives qui sont redevables aux dispositifs démocratiques mis en place pour en assurer la légitimité et la pérennité. Néanmoins, dans le scénario de la coconstruction, l'État accepte de participer à des processus de discussion et de délibération de l'intérêt général aux côtés du secteur marchand et du tiers secteur. Ainsi, l'État dialogue, interagit et délibère avec les acteurs non étatiques tout en demeurant à la fois au-dessus et à proximité d'eux (Vaillancourt, 2009).

Ce processus de coconstruction peut prendre des formes différentes selon l'identité des acteurs impliqués et leur orientation politique et idéologique. La coconstruction peut être, entre autres, néolibérale, ou corporatiste, ou démocratique et solidaire. Dans le modèle de la *coconstruction*

⁴ Précisons qu'au cours de la période triomphante de l'État providence, les décideurs politiques avaient pris l'habitude d'agir seuls dans l'élaboration des politiques publiques. Il s'agissait donc davantage d'une « monoconstruction » que d'une « coconstruction » des politiques publiques (Vaillancourt, 2009).

néolibérale, l'État fait de la place seulement aux acteurs dominants du marché du travail et de la société civile, ce qui l'amène à privilégier la logique marchande et concurrentielle. Dans le modèle de la *coconstruction corporatiste*, il fait de la place à certains acteurs du marché et de la société civile, tout en en excluant d'autres. Dans la *coconstruction démocratique et solidaire*, il fait appel à la participation d'une grande diversité d'acteurs du marché du travail et de la société civile en favorisant l'émergence de compromis misant sur la délibération et la négociation et allant en direction de l'intérêt général. Dans la coconstruction des politiques publiques, en particulier dans le scénario de la coconstruction démocratique et solidaire, les arrangements institutionnels et les politiques publiques impliqués ne sont pas concoctés et décrétés seulement de manière verticale par l'État et ses représentants.

À partir des distinctions que nous venons de faire entre coproduction et coconstruction et de la typologie des divers modèles de coconstruction des politiques publiques, il nous semble pertinent d'appliquer ces concepts à la réalité empirique de l'évolution des arrangements institutionnels ayant trait au réseau des EESAD au Québec. D'entrée de jeu, il est évident que les EESAD sont impliquées concrètement dans un domaine de politique publique faisant appel à l'économie sociale comme coproductrice d'une partie des services de soutien à domicile (SAD). Par ailleurs, la question plus délicate à trancher a trait à la coconstruction. Est-ce que l'évolution récente des arrangements institutionnels sur les EESAD a donné lieu à un processus de coconstruction? Si oui, de quel type de coconstruction s'agit-il? Est-ce que les politiques publiques concernant les EESAD ont évolué ces dernières années avec la participation de l'ensemble des acteurs, ce qui, dans le cas présent, signifie l'inclusion des EESAD et de leurs réseaux dans la préparation des modifications des arrangements? Comme nous l'avons mentionné plus haut, dans nos efforts pour répondre à ces questions, nous surveillons particulièrement les arrangements institutionnels sur le plan national québécois. Mais nous le faisons en nous intéressant aussi, à l'occasion, aux relations qui s'instaurent entre les acteurs qui représentent l'État sur les plans régional et local, d'une part, et les EESAD et les réseaux et regroupements qui les représentent, d'autre part.

Conséquemment, nous scrutons le type de relations qui s'instaurent entre les acteurs étatiques (gouvernements, établissements publics, ministères) et les acteurs de l'économie sociale (EESAD, réseaux nationaux et régionaux, regroupements nationaux d'économie sociale et leurs alliés possibles). Nous examinons ces relations en nous demandant si elles sont concurrentielles (instrumentales), ou partenariales (ouvertes à la coconstruction). Dans ce contexte, la qualité de la vie associative des réseaux d'EESAD et des regroupements nationaux d'économie sociale est traitée à la manière d'un facteur important, dans la mesure où elle contribue au renforcement ou à l'affaiblissement du rapport de forces entre les EESAD et l'État sur le plan national d'abord, mais aussi sur les plans régional et local. Dans notre vision de la genèse des politiques publiques, ce rapport de forces occupe une place centrale. Il pèse sur l'évolution des arrangements institutionnels dans la mesure où ces derniers sont le fruit de compromis institutionnalisés. Pour que les arrangements institutionnels touchant les EESAD évoluent de manière intéressante, il faut qu'il y ait une coconstruction démocratique des politiques publiques en ce qui concerne l'ensemble des services de SAD et que, dans cette coconstruction, les EESAD, ainsi que les réseaux et regroupements qui les représentent, en soient parties prenantes.

2. Méthodologie

Les données et les analyses présentées dans cet article ont été produites à partir d'une méthodologie à trois volets :

- 1) nous avons recueilli et examiné des sources documentaires et statistiques pertinentes (budgets des ministères et des EESAD; volume de services rendus; évolution des financements; etc.) provenant des milieux universitaires, gouvernementaux et associatifs et traitant de la question de l'économie sociale dans les services à domicile. Nous avons également consulté la littérature grise produite par les acteurs concernés en tant que producteurs ou consommateurs de services;
- 2) nous avons réalisé 33 entrevues avec 34 acteurs clés choisis à partir d'un échantillonnage raisonné. Les informations recueillies ont fait l'objet d'une analyse thématique structurée à partir des variables de notre cadre conceptuel. Nous avons privilégié des acteurs impliqués dans le développement des EESAD (des directeurs généraux, des têtes de réseaux, des dirigeantes de regroupements nationaux d'économie sociale) et des acteurs directement concernés par ce développement (des gestionnaires du réseau de la santé et des services sociaux au niveau central, régional ou local, des permanentes syndicales);
- 3) nous avons également mis à jour certaines données produites dans le cadre des 13 monographies d'entreprises réalisées en 2003 lors d'une recherche précédente dans le but de cerner l'évolution de ces EESAD de 1998 à 2002. Ces travaux ont donné lieu à la publication d'un livre sur lequel nous nous appuyons en partie pour certains éléments de contexte touchant le développement des EESAD au tournant des années 2000 (Vaillancourt, Aubry et Jetté, 2003).

3. Bref historique des EESAD au Québec

L'idée de la création d'un réseau d'EESAD est issue de deux sommets socioéconomiques qui se sont tenus au Québec en 1996 et qui réunissaient des représentants des milieux gouvernementaux, patronaux, syndicaux et de la société civile. À cette occasion, le mouvement des femmes a joué un rôle important pour mettre de l'avant l'idée du financement, par le gouvernement du Québec, de certaines « infrastructures sociales », afin de créer des emplois destinés surtout aux femmes dans un contexte de besoins sociaux importants non comblés, notamment dans le domaine des services à domicile. Un groupe de travail sur l'économie sociale a donc été formé et chargé d'apporter des propositions. La mise en place d'entreprises d'économie sociale dispensant des services d'entretien ménager à des personnes ayant des incapacités physiques et cognitives a été finalement retenue par l'ensemble des partenaires. À ce moment-là, l'ensemble des participants s'est entendu également sur le fait que le panier de services offert par ces entreprises d'économie sociale ne dédoublerait pas celui offert par le secteur public. C'est ce qui a été désigné à l'époque comme étant le « Consensus de 1996 » (Vaillancourt, Aubry et Jetté, 2003; Vaillancourt et Jetté, 2009 : chap. 2).

Pour soutenir financièrement ces nouvelles entreprises, le gouvernement québécois a mis en place, en 1997, un programme de financement appelé « Programme d'exonération financière des services d'aide domestique (PEFSAD) ». Nous reviendrons sur ce point un peu plus loin afin d'expliquer brièvement la mécanique de fonctionnement de ce programme. Pour le moment, disons que ce programme a permis de mettre en place rapidement le réseau d'EESAD. Ce réseau

compte aujourd'hui 101 entreprises dont les activités couvrent l'ensemble du territoire québécois. Au départ, la création de ces entreprises correspondait à quatre grands objectifs :

- 1) fournir des services d'aide domestique de qualité;
- 2) créer des emplois de qualité, notamment pour les femmes;
- 3) combattre le travail au noir;
- 4) éviter la substitution d'emplois avec le secteur public.

Le panier des principaux services que devaient offrir les EESAD initialement était bien circonscrit et comportait les tâches suivantes :

- les travaux ménagers légers et lourds ;
- la lessive et le repassage ;
- les courses et l'approvisionnement ;
- les repas sans diète ;
- les travaux légers d'entretien extérieur.

Étaient exclus de ce panier de services les soins d'hygiène et les soins infirmiers qui devaient continuer d'être dispensés par les employés du secteur public. Or, certaines entreprises ont offert rapidement à leur clientèle des services d'hygiène qui n'étaient pas prévus dans l'entente initiale de 1996. Les raisons justifiant l'ouverture du panier de services sont multiples : la faiblesse de l'offre de services publics sur certains territoires ; l'empressement de certaines directions d'EESAD à répondre aux besoins non satisfaits de leur clientèle associés à l'exercice d'une direction entrepreneuriale plus traditionnelle dans certains cas ainsi qu'aux difficultés de financement de plusieurs entreprises. Cette situation a provoqué des tensions, d'une part, au sein même du réseau des EESAD entre les entreprises qui respectaient le consensus et celles qui ne le respectaient pas et, d'autre part, entre le réseau des EESAD et certaines organisations syndicales du secteur public qui y voyaient une forme de privatisation des services ainsi qu'une perte d'emplois pour leurs membres. Il faut dire que le consensus de 1996 n'avait jamais fait l'objet d'une institutionnalisation formelle au sein d'une loi ou d'un règlement, ce qui ouvrait la porte à diverses interprétations. Malgré les ententes prises en 1996, au moment de la tenue du Sommet sur l'économie et l'emploi, certains acteurs sur le terrain ne se sentaient pas liés par ce consensus et allaient même jusqu'à en contester l'existence. Pourtant, nos recherches ont montré que ce consensus existait bel et bien. L'examen des 800 pages de transcriptions qui rendent compte des délibérations ayant eu lieu à l'occasion du sommet socioéconomique de l'automne 1996 révèle l'existence de discussions et de débats ayant finalement donné lieu à une entente commune sur les objectifs et les orientations des futures EESAD. Mais en l'absence de reconnaissance de ce consensus et de mécanismes en assurant le respect et l'application, les positions de certains acteurs ont évolué davantage selon des enjeux locaux, régionaux ou sectoriels, sans égard aux impacts de leurs décisions sur la cohésion d'ensemble du secteur.

4. Bilan des activités et de la vie associative

Malgré un financement relativement modeste (sur lequel nous reviendrons un peu plus loin), les EESAD occupent un rôle important dans la production et la livraison de certains services à domicile au Québec. Les 101 entreprises (54 OBNL et 47 coopératives) réparties sur l'ensemble du territoire québécois ont ainsi dispensé 5,1 millions d'heures de services à plus de 76 000 personnes en 2007. Elles avaient un chiffre d'affaires de près de 106 millions de dollars et employaient 6000 personnes, un signe de leur dynamisme socioéconomique et de leur engagement auprès des communautés (Coalition des EESAD, 2008). En outre, plus de la moitié des personnes qui travaillent pour les EESAD (des femmes en majorité) recevaient auparavant des allocations gouvernementales (CES, 2006).

Les EESAD constituent également des acteurs importants sur le plan du développement local et régional. Dans certaines régions, elles sont même parmi les principaux employeurs, ce qui leur confère un rôle de premier plan dans le développement socioéconomique des communautés qu'elles desservent (CES, 2006). Ces entreprises participent aussi à la lutte contre le travail au noir dans un domaine où les services s'adressent en priorité à des personnes vulnérables, ce qui favorise non seulement une plus grande équité en matière fiscale, mais assure aussi un meilleur contrôle sur la qualité des services.

Les EESAD favorisent en outre le maintien des personnes dans leur milieu de vie naturel. Conséquemment, elles contribuent à la diminution des pressions financières qui s'exercent sur le gouvernement québécois, en général, et sur le ministère de la Santé et des Services sociaux, en particulier. Ce ministère cherche, en effet, depuis quelques années à diminuer l'institutionnalisation des personnes âgées dans les établissements dits « lourds » comme les centres hospitaliers (CH) et les Centres d'hébergement de soins de longue durée (CHSLD) qui sont parmi les types d'intervention les plus coûteux. Ainsi, les services des EESAD retardent ou évitent l'institutionnalisation des personnes dans ce type d'établissement.

Enfin, par l'entremise de leurs services de gardiennage — des services qui sont venus s'ajouter graduellement au panier de services offerts par les EESAD au cours des années 2000 —, ces dernières offrent également du répit aux proches aidants — un autre acteur à qui l'État reconnaît désormais un statut de producteur de services, mais auquel on propose également de s'investir davantage depuis quelques années (MSSS, 2003) — en assumant certaines tâches et une présence sécuritaire à domicile.

Or, malgré ce dynamisme et les avantages qu'en retirent les personnes, les communautés et l'État québécois, plusieurs de ces entreprises ont connu des difficultés importantes au cours des années 2000. Un signe manifeste de ces difficultés : les structures de représentation qui encadrent ces entreprises se sont fragmentées. Elles sont passées de deux à quatre réseaux nationaux de 2004 à 2007, tandis que plusieurs EESAD demeuraient non réseautées. Cette fragmentation trouve son origine, entre autres, dans les difficultés financières de plusieurs entreprises, les rapports souvent hiérarchiques et autoritaires entretenus avec le gouvernement, le manque de cohésion des entreprises sur le plan politique et le climat de concurrence entre les deux grands regroupements nationaux d'économie sociale au Québec, soit le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (CQCM) et le Chantier de l'économie sociale. Malgré leurs efforts, ces deux regroupements nationaux ont eu de la difficulté à s'entendre, notamment depuis 2003, sur une stratégie commune pour faire face aux difficultés des EESAD. Cette mésentente se prolongeait au sein même des instances de représentation des EESAD qui n'ont pas réussi à se concerter et à planifier leur action sur la base de positions communes.

Une nouvelle coalition d'EESAD a toutefois été créée en 2008. Cette coalition à laquelle adhère la moitié des EESAD, vise précisément à dépasser les divisions qui ont marqué le secteur jusqu'à présent et à établir une plate-forme de revendications communes des EESAD. La coalition souhaite ainsi revoir le cadre financier gouvernemental afin d'assurer la survie à long terme des EESAD (TDV, 2008). Si la création de cette nouvelle coalition permet d'espérer une meilleure structuration fédérative des entreprises à moyen terme, force est de constater que les tiraillements observés sur le plan de la vie associative des EESAD, au cours des années 2000, ont eu pour effet de miner leur cohésion d'ensemble et d'affaiblir leur alliances avec les syndicats et les groupes d'usagers. En un mot, ces tiraillements ont affecté leur capacité d'établir un rapport de force avec le gouvernement québécois.

5. Les politiques publiques structurant les services de soutien à domicile

Les politiques publiques balisant le développement des EESAD ont évolué de manière significative au Québec au cours des années 2000. Ces transformations se sont opérées en deux temps. D'abord, en 2004, le MSSS apporte des précisions quant à la politique de maintien à domicile de 2003 élaborée par le gouvernement précédent (MSSS, 2004). Il décide ainsi de légitimer, pour la première fois, la dispensation de certains services d'hygiène par les EESAD, alors que, comme nous l'avons vu précédemment, le consensus de 1996 avait exclu ces services du panier de services offert par les EESAD. Néanmoins, des incertitudes persistent quant au mode de financement de ces services d'hygiène, puisque les règles du principal programme de financement des EESAD (le PEFSAD) ne permettent pas à ces entreprises de percevoir des sommes pour ce type de service. Quoi qu'il en soit, l'État québécois a officiellement inscrit les EESAD dans sa nouvelle politique comme éventuels fournisseurs de services d'hygiène pour les personnes en perte d'autonomie. Reste à savoir maintenant quelle forme prendra le financement de ces nouveaux services. Cette décision gouvernementale d'élargir le panier de services des EESAD a été motivée, d'une part, par la croissance importante de la demande pour ce genre de services et, d'autre part, par une nouvelle philosophie d'intervention du gouvernement qui souhaitait faire une place plus importante à des producteurs de services extérieurs au secteur public. L'État affichait ainsi sa volonté de faire appel davantage à des entreprises du secteur marchand et des organismes du tiers secteur, par l'entremise de contrats de services, ce qui lui permettait de continuer d'assurer une certaine forme de régulation des services tout en confiant leur production à des fournisseurs externes au secteur public. Donc, l'ouverture du panier de service et l'adoption plus systématique des contrats de services constituaient des changements importants aux règles du jeu qui avaient balisé ce secteur d'activité depuis la fin des années 1990.

Deuxièmement, le gouvernement a apporté, en 2006, des modifications importantes au principal programme de financement de ces entreprises (le PEFSAD). Parmi ces modifications, trois nous apparaissent particulièrement significatives pour la santé financière des EESAD. D'abord, certaines mesures ont été prises pour faciliter l'accès aux services des personnes âgées à faible revenu. Ces mesures viennent soutenir la demande en indexant le seuil de revenu à partir duquel ces personnes ont accès à l'aide financière. Deuxièmement, des mesures compensatoires ont été adoptées afin de défrayer une partie des frais administratifs des entreprises liés à la gestion du programme. Ces mesures compensatoires se définissent selon trois volets : un volet A qui permet au ministère d'octroyer annuellement aux EESAD un montant fixe pour la gestion du PEFSAD; un volet B, qui accorde un montant indexé annuellement pour chaque personne recevant des

services d'une EESAD référée par les centres locaux de santé et de services sociaux (des établissements publics); enfin, un volet C qui alloue des sommes supplémentaires aux EESAD sur la base de l'augmentation annuelle de leurs clientèles référées par ces mêmes centres locaux du secteur public. Par cette dernière mesure, l'État québécois encourage ainsi explicitement les EESAD à développer des services pour les clientèles déjà desservies (pour d'autres besoins) par le secteur public. Enfin, des mesures compensatoires ont également été accordées aux EESAD pour les déplacements des préposées au domicile des usagers (RAMQ, 2007).

Précisons que le PEFSAD se présente, depuis sa création en 1997, comme une subvention destinée aux utilisateurs des services, et non pas à l'entreprise elle-même, même si les EESAD sont seules habilitées à donner les services à partir de cette subvention. C'est donc l'entreprise qui reçoit directement les sommes après une évaluation des besoins et de la situation des utilisateurs de services. C'est là une originalité du PEFSAD qui s'avère à la fois un programme de soutien à la demande et à l'offre de services : soutien à la demande, parce que l'argent est versé en fonction des services d'aide domestique fournis aux utilisateurs; soutien à l'offre, parce que la mesure cible uniquement les entreprises d'économie sociale ayant fait l'objet d'une accréditation préalable. Ce programme se distingue donc de la formule des *vouchers* qui permettrait aux utilisateurs de mettre en concurrence des producteurs de services provenant des secteurs privé, public et de l'économie sociale.

Ces transformations des politiques publiques dans le domaine des services de soutien à domicile s'opèrent toutefois dans un contexte de relative stagnation de l'ensemble des ressources financières allouées aux services de soutien à domicile. L'enveloppe budgétaire globale pour ces services a en effet peu progressé au cours des dernières années au Québec, malgré de nombreuses promesses gouvernementales, si bien que le sous-financement de l'ensemble de ces services persiste encore aujourd'hui. Comme le montre le tableau 1, le budget de l'ensemble des services de soutien à domicile au Québec, en 2005-2006 (incluant les montants versés pour le PEFSAD), s'élevait à un peu plus de 806 millions de dollars, alors que le budget global du ministère de la Santé et des Services sociaux se chiffrait à plus de 21 milliards de dollars. Le soutien à domicile constituait à peine 4 % du budget de ce ministère. Quant au PEFSAD, les quelque 47 millions de dollars qui lui ont été consacrés cette année-là représentaient seulement 6 % des montants totaux accordés au soutien à domicile. Ainsi, on peut dire que, si les services à domicile occupent une portion congrue des budgets totaux du gouvernement québécois, les EESAD accaparent une part minime des argents dédiés au maintien à domicile.

Tableau 1

Montants et proportions du budget du PEFSAD et de SAD dans le budget total du MSSS de 2000-2001 à 2005-2006

Années	PEFSAD	Budget SAD	Budget total du MSSS	Proportion PEFSAD/ SAD	Proportion SAD/ SSS
2000-2001	31 838 000 \$	586 557 600 \$	15 989 485 200 \$	5,4 %	3,7 %
2001-2002	41 285 000 \$	637 634 200 \$	17 138 885 200 \$	6,4 %	3,7 %
2002-2003	44 127 000 \$	669 528 800 \$	17 805 303 200 \$	6,6 %	3,8 %
2003-2004	43 989 000 \$	732 532 800 \$	19 300 662 100 \$	6,0 %	3,8 %
2004-2005	48 231 000 \$	774 695 900 \$	20 081 598 900 \$	6,2 %	3,9 %

2005-2006	47 123 000 \$	806 227 300 \$	20 799 360 600 \$	5,8 %	3,9 %
-----------	---------------	----------------	-------------------	-------	-------

Sources : Bolduc, 2008; Perron, 2008; ICIS, 2007.

Bref, les services dispensés par les EESAD se situent dans un créneau faisant l'objet d'une attention moins grande de la part du gouvernement québécois depuis plusieurs années. Certes, la création même du réseau des EESAD à partir de 1997-1998 rend compte de certaines préoccupations gouvernementales à l'égard de ce volet des services. Mais les données du tableau montrent que l'engagement financier de l'État demeure relativement modeste comparativement au budget total investi dans sa mission de santé et de bien-être auprès des populations. D'ailleurs, les priorités en matière de services à domicile semblent avoir été orientées vers le support au désengorgement des centres hospitaliers, au détriment des clientèles de longue durée et des services d'aide à domicile, un phénomène qui avait déjà été relevé à la fin des années 1990 (Anctil, 2000) et qui semble s'être poursuivi au cours des années 2000.

6. Des rapports État-économie sociale marqués davantage par la coproduction que par la coconstruction

Le premier constat général qui peut être fait à la suite de l'analyse des données recueillies, c'est que les modalités des arrangements institutionnels de 1996 ont évolué considérablement depuis une douzaine d'années, même si le consensus de 1996 n'a pas été formellement retouché ni renégocié à partir de positions communes des EESAD. Ces modifications se sont faites à la pièce. Dans certains cas, elles étaient contenues dans une politique ou une loi. Dans d'autres cas, il s'agissait de répondre à des situations d'urgence en apportant un soutien financier temporaire à des entreprises en difficulté. Dans d'autres cas encore, des arbitrages concernant le développement des EESAD se sont faits sur les plans local ou régional. Mais ce qu'il faut retenir de tous ces cas de figure, c'est que ces changements n'ont pas fait l'objet de véritables négociations et d'ententes en bonne et due forme avec l'ensemble des EESAD concernées.

Ceci est particulièrement flagrant lorsqu'on examine le contenu du panier de services offert par les EESAD qui a été ouvert en principe par le MSSS en 2004 (MSSS, 2004), sans que les conditions et modalités de cette ouverture aient été discutées avec les EESAD (que ce soit concernant la formation des préposées, les hausses des salaires, les tarifs consentis par l'État ou la concertation avec les établissements du secteur public). La détermination de son contenu a plutôt été renvoyée aux paliers régional et local dans les établissements publics locaux et les agences régionales. En conséquence, cette façon de procéder a entraîné des disparités en ce qui a trait aux responsabilités, à l'encadrement, aux coûts et à la qualité des services. On se retrouve donc avec une coproduction des services à géométrie variable dont les modalités dépendent du bon vouloir et des dispositions plus ou moins favorables des autorités administratives régionales et locales envers l'économie sociale.

Par ailleurs, les modifications apportées, en 2006, au principal programme de financement de ces entreprises (le PEFSAD) ont amélioré à court terme la situation financière de plusieurs EESAD (par exemple, la reconnaissance des frais de gestion), mais elles ont tout de même laissé dans l'incertitude leur développement futur, comme le démontre d'ailleurs les revendications portées, depuis 2008, par la nouvelle Coalition des EESAD d'abord, puis par la Table pour l'indexation du PEFSAD (TAP) qui souhaitent renégocier le cadre financier du PEFSAD, afin d'améliorer la situation financière de ces entreprises (TDV, 2008). Ainsi, l'aide financière — d'un minimum de 4 \$ et d'un maximum de 10 \$ l'heure — accordée par l'État pour chaque heure de service vendue

n'a jamais été indexée depuis 1998, même si les coûts de production des services ont augmenté. Dans certains cas, les entreprises perdent de l'argent pour chaque heure de services vendus. Conséquence : il y a eu un plafonnement et même une baisse du volume global d'heures de services données par ces EESAD à partir de 2006 (RAMQ, 2007). En outre, les difficultés financières vécues par les EESAD ne leur permettent pas d'améliorer les conditions de travail de leurs préposés, des femmes en majorité, qui gagnent en moyenne un peu moins de 10 \$ de l'heure. Cela entraîne des problèmes de recrutement et de rétention de la main-d'œuvre, comme nous l'ont exprimé en entrevue plusieurs responsables d'entreprise.

Au départ, les entreprises pouvaient compter sur des subventions de démarrage et des subventions salariales qui provenaient de différents ministères du gouvernement du Québec. Au fil du temps, ces subventions ont été abandonnées soit parce que les entreprises arrivaient à un autre stade de leur développement, soit parce que certains objectifs de départ, notamment la lutte contre le travail au noir, ont été graduellement marginalisés au profit d'une orientation presque exclusive sur la mission de services au plus bas coût possible dans un contexte de pressions financières importantes du gouvernement sur le ministère de la Santé et des Services sociaux.

Il faut souligner également que les services d'aide domestique comportent dans certains cas une dimension relationnelle importante (CERCS, 2008) qui n'est toujours pas reconnue dans les arrangements institutionnels, malgré certaines avancées qui font suite aux travaux menés depuis 2004 par un comité tripartite (État, économie sociale et syndicat) quant à l'ébauche d'une norme professionnelle pour le métier de préposée d'aide à domicile (CSMO, 2007). Cette dimension relationnelle renvoie au lien social qui se crée souvent entre les préposées et les personnes utilisatrices des services qui sont souvent des personnes âgées vivant seules. Or, la préposée qui vient au domicile est parfois l'une des rares personnes que cette personne âgée rencontre dans son environnement. Le besoin d'établir des contacts et d'entrer en relation avec l'autre prend alors une importance cruciale. Pour ces personnes seules, parler, discuter, raconter devient pratiquement aussi important que le service d'entretien ménager en lui-même. Or, les préposées sont souvent prêtes à assumer cette dimension (dans certaines limites évidemment), mais elles le font le plus souvent bénévolement, car les modalités actuelles du service ne prévoient rien pour intégrer cette dimension au travail des préposées (Vaillancourt, Aubry et Jetté, 2003 : chap. 4). Le temps prévu pour la prestation de service comptabilise uniquement le temps évalué pour rendre le service d'un point de vue technique, c'est-à-dire faire l'entretien ménager, sans égard aux autres besoins sociaux qui peuvent se manifester au domicile des personnes. C'est d'ailleurs pourquoi la Coalition des EESAD veut faire reconnaître et financer par l'État québécois la dimension relationnelle du service (TDV, 2008).

De manière générale, on peut dire que l'État québécois a souvent fait preuve d'un manque de vision d'ensemble et de cohérence dans ses politiques visant les EESAD. Par exemple, au moment même où il accordait à ces entreprises des sommes supplémentaires pour pallier les coûts de gestion administrative du PEFSAD en 2006, il annonçait, au cours de la même période, des hausses substantielles de cotisations à la caisse de santé et sécurité au travail pour ces entreprises. Il reprenait ainsi d'une main ce qu'il avait donné de l'autre. De la même façon, le ministère de la Santé et des Services sociaux procédait, en 2008, à une harmonisation et à un relèvement à 10,47 \$ l'heure du tarif horaire consenti aux travailleurs du chèque emploi-service, des travailleurs autonomes qui ont un lien d'emploi direct avec des personnes ayant des incapacités qui les embauchent pour des services d'hygiène, de gardiennage, d'accompagnement

ou d'entretien domestique. Cette initiative gouvernementale — fort louable par ailleurs, compte tenu des conditions de travail difficiles prévalant dans ce secteur — s'est par contre réalisée sans aucune concertation avec les EESAD, plaçant désormais les travailleurs autonomes du chèque emploi-service en concurrence directe, sur le plan salarial, avec les préposées œuvrant dans les EESAD qui gagnent en moyenne un peu moins de 10 \$ l'heure. D'autres exemples pourraient être apportés pour illustrer ce constat. Mais ce qu'il faut retenir, c'est que l'action gouvernementale concernant les EESAD s'est souvent réalisée à la pièce, sans perspectives et plan d'ensemble qui aurait permis de structurer une politique publique de services à domicile plus cohérente et aussi plus soutenante envers les EESAD.

Pourtant, l'État ne s'est pas désintéressé de ce secteur, comme le montre l'adoption de nombreuses politiques publiques touchant les services à domicile au cours des années 2000. Nous pensons ici, notamment, à la politique de services à domicile en 2003 (MSSS, 2003), aux compléments apportés dans un document intitulé *Précisions pour favoriser l'implantation de la politique de soutien à domicile*, paru en 2004 (MSSS, 2004), et au plan d'action pour les personnes âgées en perte d'autonomie, publié en 2005 (MSSS, 2005). La création même du PEFSAD, en 1997, démontrait également une volonté gouvernementale de structurer le champ de l'aide domestique, de reconnaître une niche d'entreprises de l'économie sociale et d'en assurer un certain financement, après plusieurs années marquées par une augmentation significative des sommes versées aux agences privées et aux travailleurs autonomes.

La préférence gouvernementale pour un programme de financement s'adressant exclusivement à des OBNL et à des coopératives dûment accrédités ne laissait donc pas de doutes sur l'entente qu'avait réussi à négocier, en 1996, les représentants de l'État et de l'économie sociale. Certes, ces arrangements étaient imparfaits, ne tenaient pas compte de certaines dimensions de la problématique (coûts de gestion, problème de qualification de la main-d'œuvre, aspects relationnels du service, etc.) et laissaient en suspens un certain nombre de questions. De plus, on avait probablement surestimé, à l'époque, le degré d'adhésion des différents partenaires au Consensus de 1996 sur la question du panier de services et de la non-substitution d'emploi avec le secteur public. Cette pomme de discorde, dès le départ, fut finalement le premier élément à l'origine des dysfonctionnements fédératifs des acteurs de l'économie sociale dans les services à domicile.

Mais cette trajectoire associative laborieuse et instable de l'économie sociale n'était pas inéluctable. Forte d'une entente avec l'État, disposant en arrière-scène de deux têtes de réseaux bien structurées qui jouissent d'une reconnaissance certaine dans leur milieu respectif (le Chantier de l'économie sociale et le Conseil de la coopération et de la mutualité), le secteur de l'économie sociale, dans le domaine des services à domicile, avait malgré tout certains atouts pour faire évoluer les arrangements institutionnels d'une manière qui s'harmonise avec ses valeurs de justice sociale et de solidarité. Or, comme nous l'avons démontré, la situation des EESAD a évolué en dents de scie au cours des années 2000, à la remorque de décisions, d'orientations et d'événements, de qui lui étaient, sinon défavorables, du moins souvent étrangers et qui n'ont guère favorisé la progression et la bonification des ententes initiales prises en 1996. Des ententes qui, à certains égards, avaient été « coconstruites » à l'origine, puisqu'elles découlaient de discussions et de débats ayant réuni plusieurs acteurs des milieux politiques, syndicaux et de l'économie sociale.

Par contre, les arrangements institutionnels qui structurent la participation de l'économie sociale aux services de soutien à domicile ont évolué de manière plutôt unilatérale, car ils ont été soumis à des rapports hiérarchiques avec l'État, et cela, même si des relations plus partenariales ont pu s'établir, dans certains cas, sur des dossiers spécifiques sur les plans local ou régional. Ces rapports hiérarchiques découlent d'une vision instrumentale du rôle que devrait jouer l'économie sociale (et plus largement le tiers secteur) dans la redéfinition d'un État social malmené par les adeptes du tout au marché depuis les dix dernières années (Favreau, 2008). Cette vision fait appel aux acteurs de l'économie sociale (comme à d'autres acteurs d'ailleurs, tels les proches aidants), à l'instar des procédures mises en place pour recourir au secteur marchand dans une optique de sous-traitance et d'impartition. Autrement dit, le recours à l'économie sociale dans les services à domicile semble avoir été davantage motivé par une volonté générale de limiter la production de certains services publics et de profiter du faible coût des services produit par les EESAD.

Dès lors, on assiste, au cours des années 2000, à des rapports entre l'État québécois et l'économie sociale qui s'apparentent davantage à une coproduction qu'à une coconstruction, puisque les acteurs de l'économie sociale sont bel et bien engagés, aux côtés de l'État et du secteur marchand, dans la production de certains services à domicile. Cet engagement est balisé par des politiques publiques et des règles administratives qui accordent aux EESAD un quasi-monopole sur la production de certains services liés à l'aide domestique sur le territoire québécois. Cette situation n'est pas anodine, puisque l'État aurait pu choisir de mettre en concurrence les divers producteurs de services. Or, lors du moment fondateur de 1996, la décision a plutôt été prise par le gouvernement, avec ses partenaires de l'économie sociale et des milieux syndicaux, de favoriser le développement d'entreprises à but non lucratif (coopératives et associations) fonctionnant à partir d'une accréditation territoriale et d'un programme de financement dont elles étaient les seules bénéficiaires (PEFSAD). Ces dispositions encourageaient la structuration d'un modèle particulier de *Mixed Economy*, du moins dans le domaine de l'aide domestique, axé sur la présence forte de l'économie sociale aux côtés du secteur public. Conséquemment, l'État accordait une place prépondérante aux principes de la coopération et de la réciprocité tout en mettant en sourdine les principes du libre marché et de la concurrence dans le domaine de l'aide domestique.

Mais les arrangements institutionnels — certes imparfaits, mais qui s'étaient tout de même avérés intéressants au point de départ dans la contribution de l'économie sociale aux services à domicile — se sont graduellement figés au sein de dispositifs souvent peu adaptés à la réalité des entreprises qui ont dû conjuguer avec une conjoncture dont elles étaient loin de maîtriser l'ensemble des variables: configuration géographique du territoire; taille du marché; revenus des personnes requérantes; disponibilité de la main-d'œuvre; etc. Au surplus, les EESAD ont dû transiger avec des autorités gouvernementales peu enclines à modifier leur approche hiérarchique et autoritaire devant des acteurs qu'elles considéraient davantage comme des sous-traitants que comme de véritables partenaires. Les données exposées précédemment montrent que l'évolution des politiques publiques s'adressant à ces entreprises a été guidée principalement par des considérations d'ordre financier (réduction de coût des services), sans tenir compte des exigences propres à l'autonomie et la viabilité sociale et économique des EESAD. Ainsi, le processus de coconstruction amorcé en 1996 s'est retrouvé de plus en plus absent des rapports qu'entretenait l'État québécois avec les EESAD au fur et à mesure que se développait ce secteur d'activité.

Certaines transformations apportées aux arrangements institutionnels, au cours des années 2000, ne se sont pas faites unilatéralement en tenant compte uniquement des priorités et des intérêts des acteurs étatiques. Les modifications apportées au financement des entreprises en 2006, par exemple, ont donné lieu à des épisodes de coconstruction qui ont d'ailleurs donné satisfaction (du moins, partiellement) à certains acteurs de l'économie sociale. Mais cette coconstruction s'est néanmoins réalisée selon un modèle corporatiste favorisant certains acteurs de l'économie sociale au détriment d'autres. L'absence de relations de confiance — c'est-à-dire l'absence de partenariat au sens fort — entre les réseaux d'EESAD de même qu'entre les deux grands regroupements nationaux d'économie sociale au Québec (le Chantier de l'économie sociale et le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité) a freiné la capacité des EESAD de se solidariser pour développer ensemble des analyses et des stratégies communes. Cette situation a d'ailleurs alimenté la dynamique de fragmentation de leurs réseaux de représentation et miné la cohésion d'ensemble d'un secteur déjà fragilisé par des tensions internes.

L'examen de l'évolution des arrangements institutionnels et des rapports entre l'État et l'économie sociale dans le domaine des services à domicile montre ainsi qu'à l'instar de ce qui a été possible d'observer dans d'autres secteurs, comme le logement social et les services sociaux (Jetté, 2008; Vaillancourt, 2009; Lévesque et Thiry, 2008; Mullins, 2000), le processus de coconstruction ne s'établit pas simplement sur la base d'une volonté réciproque des divers acteurs représentés. Du côté de l'économie sociale, la coconstruction exige la présence d'acteurs sociaux structurés et bien organisés, en mesure de défendre leurs intérêts et de faire valoir leur utilité sociale face à un État souvent tenté par des approches comptables réductrices et des échéances à courte vue inspirées d'une application rigide des principes du *New Public Management*. Elle implique également la recherche d'alliances avec d'autres acteurs ayant des intérêts convergents avec ceux de l'économie sociale (dans ce cas-ci, les organisations syndicales et les associations d'usagers des services, personnes âgées et personnes handicapées). Ainsi, loin d'être un modèle consensuel, les conditions d'émergence du processus de coconstruction exigent, de la part des acteurs de l'économie sociale, une capacité d'établir un rapport de force émergeant d'une vision claire de leurs conditions de développement, ainsi qu'une conscience forte de leur rôle et de leurs traits distinctifs par rapport aux secteurs public et marchand.

Conclusion

Il ressort de nos travaux que le secteur de l'économie sociale a connu des difficultés dans les services à domicile au cours des dernières années, des difficultés d'ordre financier, organisationnel et politique. Le manque de cohésion des EESAD sur le plan national et les rapports autoritaires et hiérarchiques qui se sont développés avec certaines composantes de l'État québécois ont miné la capacité de ces acteurs à faire évoluer les arrangements institutionnels vers des modalités qui soient plus aptes à soutenir solidement leur développement. Nos résultats montrent en effet que les arrangements institutionnels actuels sont insuffisants pour assurer la viabilité économique et sociale du réseau des EESAD au Québec et cela, même si certaines EESAD peuvent s'en tirer mieux que d'autres sur le plan financier. Certaines avancées ont été faites récemment, notamment la bonification du PEFSAD par la reconnaissance des frais de gestion du programme. Mais, comme nous l'avons démontré, ces avancées paraissent bien timides par rapport aux défis auxquels les EESAD sont confrontées.

Ces entreprises d'économie sociale évoluent pourtant dans un champ névralgique de la santé et des services sociaux et dans un contexte de vieillissement accéléré de la population et d'augmentation importante des besoins. Leurs perspectives d'avenir peuvent donc s'avérer intéressantes. Mais pour que ce potentiel puisse s'actualiser, certaines conditions devront être respectées. Actuellement, la situation de l'économie sociale dans les services à domicile s'apparente davantage à une dynamique de coproduction qu'à une dynamique de coconstruction. Cela signifie que les EESAD sont davantage des fournisseurs sous-traitants que de véritables fournisseurs-partenaires d'un service d'intérêt public. Afin de rétablir un meilleur équilibre dans les rapports entre l'économie sociale et l'État dans le champ des services à domicile, les EESAD devront d'abord se ressaisir sur le plan de leur cohésion politique. Reconstruire l'unité des EESAD nous apparaît essentiel dans le contexte actuel pour être en mesure de développer des positions et des stratégies communes sur des enjeux cruciaux qui concernent l'ensemble du secteur, notamment le relèvement des conditions de travail, la valorisation du métier de préposée, la clarification des conditions d'ouverture du panier de services, la complémentarité avec l'offre d'emploi dans le secteur public, ainsi que la stratégie d'alliances avec les syndicats et les groupes de défense des droits des personnes âgées et handicapées.

En définitive, l'économie sociale peut venir renforcer des principes d'action importants pour la qualité des services au sein des services de soutien à domicile. Par ses caractéristiques de proximité avec les communautés, de réciprocité avec les personnes et de participation démocratique, l'économie sociale est en mesure de renforcer des dynamiques et des valeurs qui sont souvent moins présentes dans les secteurs public et privé. Mais encore faut-il que les EESAD prennent la pleine mesure des défis à relever afin de faire évoluer les règles du jeu vers des modalités qui favorisent davantage l'originalité et la spécificité de leur action. À défaut d'effectuer un virage vers les conditions qui permettraient une reprise en main de leur rôle comme acteur social au sein d'un processus de coconstruction des politiques publiques, elles risquent de continuer à interagir sur la base d'une simple relation de coproduction avec l'État. Le maintien de ce processus serait déjà un changement par rapport à la situation des années 1960 et 1970 où le secteur public était considéré au Québec comme le seul garant de l'intérêt général. Mais cela demeurerait insuffisant pour amorcer une véritable transformation de l'État social faisant une plus large place aux principes d'action de l'économie sociale.

RÉFÉRENCES

- Anctil, Hervé (2000). *Pour une politique de soutien à domicile des personnes ayant des incapacités et de soutien aux proches*, rapport du Comité pour la révision du cadre de référence sur les services à domicile, Québec, MSSS.
- Bélanger, Paul R. (2002). « La présence des usagers dans les organisations : la relation de services », dans HUOT, Geneviève (2002). *La participation des usagers dans les organisations offrant des services aux personnes : réalité ou discours?*, Cahier de recherche de l'ARUC en économie sociale, no T-04-2002, septembre, 2-21.
- Bifulco, Robert et Helen F. Ladd (2006). « Institutional Change and Coproduction of Public Services : The Effect of Charter Schools on Parental Involvement », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, no 4, 553-576.
- Bolduc, André (2008). *Tableau statistique sur les montants octroyés au PEFSAD*, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, 1 p.
- Brudney J. et R. England (1983). « Towards a Definition of the Co-Production Concept », *Public Administration Review*, vol. 43, no 1, 59-65.
- Chantier de l'économie sociale (CES) (2006). *Sommet de l'économie sociale et solidaire. Entreprendre solidairement. Bilan 1996-2006*, Montréal, CQCM et CES, 38 p.
- Coalition des EESAD (2008). *Présentation de la plate-forme politique*, document interne, Montréal, 5 p.
- Chauvière, Michel (2007). *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris, La Découverte, 225 p.
- Comité sectoriel de la main-d'œuvre en économie sociale et en action communautaire (CSMO-ÉSAC) (2007). *Analyse du métier de préposée d'aide à la vie domestique*, Québec, CSMO-ÉSAC, 88 p.
- Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERCS) (2008). *Les services à la personne*, Paris, CERCS, gouvernement de la France, 147 p.
- Cunill Grau, Nuria (2004). « La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer », dans Bresser Pereira, Luis Carlos, Cunill Grau, Nuria, Garnier, L., Oszlak Szlak et A. Przeworski (2004). *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, CLAD, 217 p.
- Evers, Adalbert et Jean-Louis Laville (sous la direction de) (2004). *The Third Sector in Europe*, Cheltenham et Northampton, Edward Elgar, 266 p.
- Favreau, Louis (2008). *Entreprises collectives. Les enjeux sociopolitiques et territoriaux de la coopération et de l'économie sociale*, Québec PUQ, 332 p.
- Gadrey, Jean (1990). « Rapports sociaux de service : une autre régulation », *Revue économique*, vol. 41, no 1, 49-69.
- Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) (2007). *Dépenses du secteur public et utilisation des services à domicile au Canada : Examen des données*, Ottawa, ICIS, 40 p.

- Jetté, Christian (2008). *Les organismes communautaires et la transformation de l'État-providence. Trois décennies de coconstruction des politiques publiques dans le domaine de la santé et des services sociaux*, Québec, PUQ, 422 p.
- Jetté, Christian, Lévesque, Benoît, Mager, Lucie et Yves Vaillancourt (2000). *Économie sociale et transformation de l'État-providence dans le domaine de la santé et du bien-être : une recension des écrits (1990-2000)*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 202 p.
- Laville, Jean-Louis (2005a). *Sociologie des services. Entre marché et solidarité*, Paris, Érès, 181 p.
- Laville, Jean-Louis (2005b). « Les services à la personne obéissent aussi à une logique solidaire », Trois questions à ... Jean-Louis Laville, *Sciences humaines*, no 162, juillet 2005.
- Lévesque, Benoît et Bernard Thiry (2008). « Conclusions. Concurrence et partenariat, deux vecteurs de la reconfiguration des nouveaux régimes de la gouvernance des services sociaux et de santé », dans Enjolras, Bernard (sous la direction de), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 227-261.
- Levey, Emmanuelle (2001). *Vous avez dit public ? Situations de gestion dans le secteur public : de la coproduction à la gestion*, Paris, L'Harmattan, 247 p.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) (2003). *Chez soi : le premier choix. La politique de soutien à domicile*, Québec, Gouvernement du Québec, Direction des communications du MSSS, 43 p.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) (2004). *Chez soi : le premier choix. Précisions pour favoriser l'implantation de la politique de soutien à domicile*, Québec, Gouvernement du Québec, Direction des communications du MSSS, 39 p.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) (2005). *Un défi de solidarité. Les services aux aînés en perte d'autonomie. Plan d'action 2005-2010*, Québec, Gouvernement du Québec, Direction des communications du MSSS, 51 p.
- Mullins, David (2000). « Social Origins and Transformations : The Changing Role of English Housing Associations », *Voluntas*, vol. 11, no 3, 255- 275.
- Ndiaye, Sambou (2005). *La coproduction de services collectifs urbains en Afrique de l'Ouest*, Chaire de recherche en développement des collectivités, Série Comparaisons internationales, no 22, Gatineau, Université du Québec en Outaouais, 25 p.
- Parks, Roger B., Baker, Paula C., Kiser, Larry, Oakerson, Ronald, Ostrom, Elinor., Ostrom, Vincent, Percy, Stephen L., Vandivort, M.B., Whitaker, Gordon P. et Rich Wilson (1981). Consumers as Co-Producers of Public Services : Some Economic and Institutional Considerations », *Policy Studies Journal*, vol. 9, no 7, 1001-1011.
- Percy, Stephen (1984). « Citizen Participation in the Co-production of Urban Services », *Urban Affairs Quarterly*, vol. 19, no 4, 431-446.
- Perron, O. (2008). *Dépenses publiques de soutien à domicile et ventilation de l'allocation directe et des organismes communautaires*, tableau statistique, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, 2 p.

- Pestoff, Victor (2006). « Citizens and Co-Production of Welfare Services », *Public Management Review*, vol. 8, no 4, 503-519.
- Pestoff, Victor, Osborne, S. P. et T. Brandsen (2006). « Patterns of Co-Production in Public Services. Some concluding thoughts », *Public Management Review*, vol. 8, no 4, 591-595.
- Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) (2007). *Programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique (PEFSAD). Mesures d'accès aux services (à compter d'avril 2007)*. Québec, RAMQ, 3 p.
- Rouillard, C., Montpetit, É., Fortier, I. et A. G. Gagnon (2004). *La réingénierie de l'État. Vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Québec, Presses de l'Université Laval, 181 p.
- Tour d'y voir (TDV) (2008). « Une nouvelle coalition travaille à assurer l'avenir des entreprises d'économie sociale en aide domestique », *Tour d'y voir*, 18 juin, no 700, p. 1.
- Vaillancourt, Yves, Aubry, François et Christian Jetté (sous la direction de) (2003). *L'économie sociale dans les services à domicile*, Québec, PUQ, 341 p.
- Vaillancourt, Yves et Christian Jetté, avec la collaboration de Philippe Leclerc (2009). *Les arrangements institutionnels entre l'État québécois et les entreprises d'économie sociale en aide domestique. Une analyse sociopolitique de l'économie sociale dans les services de soutien à domicile*, Montréal, Éditions Vie Économique (EVE), 150 p.
- Vaillancourt, Yves (2009). « Social Economy in the Co-construction of Public Policy », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 80, no 2, 275-313.
- Vaillancourt, Yves et Louise Tremblay (sous la direction de) (2002). *Social Economy : Health and Welfare in Four Canadian Provinces*, Halifax et Montréal, Fernwood Publishing, et LAREPPS.
- Vaillancourt, Yves et Christian Jetté, avec la collaboration de Philippe Leclerc (à paraître en novembre 2009). *Les arrangements institutionnels entre l'État québécois et les entreprises d'économie sociale en aide domestique. Une analyse sociopolitique de l'économie sociale dans les services de soutien à domicile*, Montréal, Éditions Vie Économique (EVE), 150 p.
- Whitaker, Gordon P. (1980). « Coproduction. Citizen Participation in Service Delivery », *Public Administration Review*, vol. 40, no 3, 240-246.

