



PhiLab

—
LE RÉSEAU DE RECHERCHE
PARTENARIAL SUR
LA PHILANTHROPIE CANADIENNE

Trajectoire historique de la Fondation Lucie et André Chagnon

Annexe IC

Octobre 2018

CAHIER
DE RECHERCHE #19

Trajectoire historique de la Fondation Lucie et André Chagnon

Annexe IC

Analyse – Constats – Pistes

Conception : Équipe « Philanthropie – CRISES »

Projet : Phase I

(UQAM)

Jean-Marc Fontan	
Taïeb Hafsi	(HEC)
Juan-Luis Klein	(UQAM)
Denis Harrisson	(UQAM)
Benoît Lévesque	(UQAM)
David Longtin	(CRISES)

Montréal,

mars 2012

Table des matières

INTRODUCTION	4
1.FAITS SAILLANTS DE LA TRAJECTOIRE HISTORIQUE 2000-2010	6
1.1 Un portefeuille impressionnant de réalisations.....	6
1.2 Périodisation en trois temps.....	7
1.3 Une mission et une vision pertinentes sur fond de critique sociale.....	7
1.4 Des apprentissages variés	9
2. QUESTIONS ET ENJEUX SOULEVÉS PAR LES CHOIX STRATÉGIQUES DE LA FONDATION DURANT LA PÉRIODE 2000-2010	14
2.1 Une évolution historique caractérisée par quatre registres d'innovation.....	14
2.2 L'enjeu du partenariat	17
2.3 La question de l'atteinte de la mission.....	20
2.4 L'évaluation en contexte de prévention et rapport à l'État.....	21
3..QUELLE(S) STRATÉGIE(S) POUR L'AVENIR ? PERSPECTIVES, RÉFLEXIONS ET PISTES D'ACTION	25
3.1 Perspectives organisationnelles et stratégiques.....	25
3.2 Quatre grandes voies de réflexion.....	27
3.3 Pistes d'action.....	28
SCÉNARIO I	28
SCÉNARIO II	29
SCÉNARIO III	29

Table des figures

Encadré 1: Les fonds philanthropiques : une légitimité questionnée	8
Encadré 2: Le modèle québécois de développement	10
Encadré 3: L'État, une institution complexe	12
Encadré 4: La notion d'innovation et de système national d'innovation.....	14
Encadré 5: Le rapport de l'État à des organisations de la Société civile	19
Encadré 6: Précisions sur le type d'évaluation menée par la Fondation.....	23
Tableau 1: Paradigmes du management	22

Introduction

Réalisé par une équipe interdisciplinaire du CRISES, ce document s'inscrit en prolongement du travail réalisé par David Longtin (2012), lequel portait sur l'histoire des dix premières années d'existence de la Fondation Chagnon, histoire qui couvrait la période s'étendant de 2000 à 2010.

L'objet de ce texte était double. Il s'agissait, d'une part, en tenant compte du contexte et surtout du cadrage institutionnel québécois, de dégager une analyse stratégique des dix premières années de la Fondation. D'autre part, et sur la base de cette analyse, l'équipe de recherche se proposait d'identifier des pistes d'action ou de positionnement susceptibles de guider l'action de la Fondation à moyen-long terme.

L'analyse et les pistes qui en découlaient ont été développées à partir de neuf sections allant d'une appréciation générale des actions de la Fondation à un questionnement sur la ou les stratégies à adopter pour l'avenir. Soit :

1. Un portefeuille impressionnant de réalisations
2. Périodisation en trois temps
3. Une mission et une vision pertinentes sur fond de critique sociale
4. Des apprentissages variés
5. Une évolution historique caractérisée par quatre registres d'innovation
6. L'enjeu du partenariat
7. La question de l'atteinte de la mission
8. L'évaluation en contexte de prévention et rapport à l'État
9. Quelle(s) stratégie(s) pour l'avenir
10. Synthèse, pistes d'action

Des encadrés sont utilisés au fil du texte afin de permettre des rappels conceptuels ou de préciser des réalités institutionnelles. Ces derniers se veulent des compléments à l'analyse présentée et permettent de situer cette dernière dans les travaux réalisés par les différents membres de notre équipe.

Le présent document a été révisé à l'occasion d'une seconde phase d'étude (Projet Phase II) de la trajectoire historique de la Fondation. Le projet Phase II a été réalisé par le PhiLab en 2018, avec une équipe composée de la plupart des chercheurs ayant participé à la phase I. Toutefois, seuls l'organisation des sections du document et la mise en forme ont été bonifiées afin d'en faciliter la lecture. Les éléments de contenu et d'analyse n'ont pas été modifiés.

Le présent texte est donc structuré en trois parties. Dans un premier temps, il présente les éléments de synthèse qui se dégagent de la période historique 2000-2010. Il se penche plus particulièrement sur les apprentissages qui ont joué un rôle clé dans les décisions qui furent prises par la direction et qui sont à la base de l'évolution rapide de la structure organisationnelle de la Fondation. Cette section tient compte du contexte et surtout du cadrage institutionnel québécois dans lequel a pris place la création de la Fondation, contexte marqué autant par la recomposition des formes de pauvreté que par des transformations importantes au sein du modèle québécois de développement.

Dans un deuxième temps, les décisions et orientations stratégiques des dix premières années de fonctionnement de la FLAC sont examinées sous l'angle des registres d'innovation mobilisés. Ces choix sont ensuite mis en perspective respectivement à l'aune des enjeux qu'ils soulèvent et de la mission que la Fondation s'est fixée, ouvrant une réflexion sur la cohérence des orientations de la Fondation.

S'il est important de revisiter et de comprendre le cadrage institutionnel, les logiques d'action et les apprentissages qui ont marqué les dix dernières années de la Fondation, il est tout aussi important d'identifier les scénarios qui se présentent pour l'avenir. La troisième partie du document expose donc des perspectives et des pistes de travail s'offrant à la Fondation à l'issue de ses dix premières années de fonctionnement. Les scénarios ont été élaborés (en 2012) par l'équipe de recherche en tenant compte des défis, des risques et des fenêtres d'opportunité qu'ils représentent pour la Fondation.

1. Faits saillants de la trajectoire historique 2000-2010

1.1 Un portefeuille impressionnant de réalisations

Force est de constater l'importance du travail qui fut accompli par la Fondation en dix années. De l'incorporation de l'organisation et sa capitalisation en 2000, où tout était à faire, à 2010, année où débutent les travaux de recherche sur les « Dix années de la Fondation Lucie et André Chagnon », nous observons un impressionnant portefeuille de réalisations.

Plus de 365 millions de dollars ont principalement été investis dans différentes communautés et une petite partie pour le fonctionnement organisationnel de la Fondation. Toutes les régions du Québec (17) et une grande variété d'organisations – sociales, publiques et privées – ont été en contact ou sont toujours en relation avec la Fondation. Cette toile relationnelle constitue en soi un acquis important dont la nature et la portée sont présentement mal connues de la Fondation.

En 2010, la Fondation, via les trois OBNL qui ont été créés en partenariat avec l'État, compte sur un important réseau d'intervention. Ce dernier repose sur des assises territoriales nationale (Québec), régionale et locale.

Un mode d'intervention novateur, à la jonction de l'approche territoriale et sectorielle, est très utilisé par les trois OBNL pour atteindre les objectifs visés. À notre connaissance, la Fondation Lucie et André Chagnon est la seule fondation canadienne et québécoise à avoir développé une intervention à visée préventive qui se soit déployée sur un vaste territoire en fonction de deux grands créneaux de travail.

Certes, les réseaux United Ways, au Canada et aux États-Unis, de les Centraide au Québec, se rapprochent de cette idée. Toutefois, chacune des composantes de ces grands réseaux dispose d'une identité juridique propre et chaque organisation est autonome dans son mode de fonctionnement.

Depuis 2000, le modèle d'intervention de la Fondation a fortement évolué. Le modèle actuel combine les logiques ascendantes et descendantes d'action (« top-down » et « bottom-up »). Il est caractérisé par :

- une implication des grands partenaires qui sont au cœur des ententes régissant la gouvernance des trois OBNL ;
- une centralisation de la gouvernance et de la gestion des projets dans deux fonds et une entente ;
- une territorialisation des plans d'actions par des interventions décidées aux échelles régionale et locale ;
- une spécialisation des interventions dans deux grands domaines – les saines habitudes de vie et le développement global de l'enfant – dans la perspective de prévenir la pauvreté.

Bien que la Fondation soit étroitement associée à la gouvernance des OBNL, les façons de réaliser sa mission ont été drastiquement modifiées depuis 2000. Concrètement, nous observons une transformation des modalités d'implantation des initiatives sur le terrain avec :

- l'abandon des Comités d'action locale (CAL) ;
- une attitude plus souple et plus ouverte de la part des dirigeants des fonds, des gestionnaires et des agents sur le terrain ;
- une professionnalisation et une expérience accrue de tous les acteurs.

1.2 Périodisation en trois temps

L'analyse de l'histoire de la Fondation révèle trois grands moments dans la structuration de son modèle d'intervention.

1. L'implantation : Les deux premières années, de 2000 à 2002, ont été consacrées aux activités de démarrage. Cette période a vu la direction accorder des financements pour des projets principalement développés par des organisations communautaires. La direction soutient financièrement un nombre important de projets en accord avec le premier énoncé de sa mission. Prennent alors naissance les contours du projet « Québec en Forme ». La Fondation est dotée d'une structure organisationnelle faiblement développée.
2. L'identification des grands axes d'intervention : Les quatre années qui suivent, de 2002 à 2006, sont caractérisées par le déploiement d'une structure d'intervention principalement gérée par la Fondation. En collaboration et en partenariat avec des acteurs locaux, cette dernière assure la maîtrise d'œuvre du développement des actions déployées sur le terrain. La structure organisationnelle prend de l'expansion. Cette période permet une redéfinition de la mission et de la vision. Le projet « Québec en Forme » est consolidé et un autre projet est lancé : « Québec Enfants ». Plusieurs collaborations et ententes sont établies avec différents milieux, dont le milieu de la recherche universitaire.
3. Les grands projets partenariaux : La dernière période, de 2006 à 2010, concrétise le développement de trois partenariats avec l'État. La direction décide d'externaliser ses interventions, lesquelles sont prises en charge par trois OBN distincts, deux fonds et une entente.
 - *Québec en Forme* et le Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie, en partenariat avec le ministère de la Santé et des Services sociaux ;
 - *Avenir d'enfants* et le Fonds pour le développement des jeunes enfants, en partenariat avec le ministère de la Famille et des Aînés ;
 - *Réunir Réussir* et l'Entente partenariale signée avec le Secrétariat à la jeunesse.

1.3 Une mission et une vision pertinentes sur fond de critique sociale

Un point de vue commun est présent dans les entrevues que nous avons réalisées. La volonté de la Fondation d'agir par la prévention pour améliorer la qualité de vie des enfants et de leur famille est jugée très pertinente par les répondants. Sur ce point, deux éléments d'analyse retiennent particulièrement notre attention.

Premièrement, si la mission et la vision de la Fondation sont perçues favorablement, il est aussi dit que la façon de les réaliser pose de grands défis.

Les dix premières années sont décrites comme un long moment d'expérimentation et d'apprentissage. Une phase qui, aux dires des répondants et malgré une certaine standardisation et institutionnalisation liée aux ententes signées avec l'État québécois, n'est pas encore terminée et pourrait difficilement l'être en raison de la jeunesse de l'organisation et de la complexité de la mission qu'elle s'est donnée.

Deuxièmement, l'intervention de la Fondation fait l'objet de critiques de la part d'une diversité d'acteurs sociaux : milieux communautaire, syndical, universitaire et politique. Encore là, les critiques portent moins sur l'utopie représentée par la mission et la vision que sur :

- le processus inégalitaire de création de richesse à la base de la création du fonds capitalisé de 1,4 milliard de la Fondation (voir encadré 1) ;
- l'approche utilisée pour actualiser cette mission, avant mais surtout avec le développement de partenariats avec l'État. Ces partenariats sont perçus comme ayant été établis selon des objectifs et des priorités plus ou moins imposés au législateur.

Ces critiques ont été reprises par les médias au moment fort où elles furent énoncées : principalement entre 2005 et 2009. Depuis, le vent de mécontentement s'est quelque peu essoufflé, mais il n'est pas complètement apaisé.

Il importe de mentionner que les informations recueillies au cours des entrevues indiquent que la direction actuelle a su réagir à ces critiques. La direction a modifié son approche communicationnelle (tournée vers l'intérieur au cours des deux premières périodes et prenant plus compte de l'extérieur pour la troisième) afin de rendre plus transparente l'information sur l'organisation.

Concrètement, le site Internet a été refait. Un effort de représentation a été réalisé auprès de différents milieux pour expliquer tant la mission que la nouvelle approche d'intervention : laquelle est à l'intersection de logique.

Enfin, un énoncé de la direction mis en ligne sur le site Internet présente une lecture autocritique de la première grande phase historique de la Fondation, du moins sur certaines des orientations prises ou façons de faire utilisées au cours des premières années d'intervention de l'organisation.

Encadré 1: Les fonds philanthropiques : une légitimité questionnée

Historiquement, nous pouvons retracer l'origine du mécénat à l'Antiquité européenne. Bien que cette pratique soit ancienne, peu d'écrits théoriques se sont penchés sur la question des modalités à prendre pour assurer une distribution et une redistribution adéquate des surplus. En fait, la théorie économique orthodoxe est plus préoccupée par la création de la richesse que par la distribution ou la redistribution de cette dernière. Il est généralement admis qu'il revient à l'Église ou à l'État d'agir en tant qu'institutions centrales et « légitimes » de gestion d'une partie importante des surplus créés par les activités productives ou marchandes. Il est tout aussi admis qu'il incombe aux personnes détentrices d'avoirs économiques de venir en aide aux moins nantis de la société.

Fondamentalement, il n'existe pas de débat sur la question de la distribution et de la redistribution des avoirs constitutifs de la richesse d'une communauté ou d'une nation. Et, lorsque débat il y a, il est ramené à deux dimensions :

- *celle du rapport « capital-travail », autour d'une meilleure distribution de la richesse par le travail ;*
- *celle du rapport des citoyens à l'État, autour d'une régulation adéquate des modalités de redistribution des avoirs qui sont canalisés par l'État pour gérer les affaires de la société.*

La Fondation est donc confrontée à un certain vide théorique de la pensée socioéconomique et à l'absence de débat social sur ces questions. Puisque les débats sont principalement centrés sur le droit de gérance de l'entreprise et sur la régulation étatique, la légitimité de l'action d'une fondation, quelle qu'elle soit, peut difficilement échapper aux critiques de fond présentes dans l'opinion publique, à savoir que les entreprises cumulent une richesse qui pourrait être mieux distribuée et que l'État devrait être plus efficace dans la redistribution des avoirs tout en étant proactif dans la régulation des affaires de la société.

Une fondation : une raison d'être peu connue et mal comprise

L'histoire des fondations est ancienne, toutefois, avec le 19^e siècle, prend forme un modèle particulier centré sur un mécénat familial. Cette nouvelle forme organisationnelle, à l'image des fondations Carnegie et Rockefeller, est dotée de ressources financières importantes. Ces fondations se distinguent des modèles précédents non pas seulement par la hauteur des capitaux à leur disposition, mais aussi par une façon de penser tant l'organisation (la fondation) que les actions à entreprendre.

Au moins trois éléments caractérisent ces nouvelles organisations : elles appuient leurs interventions sur un modèle entrepreneurial ; elles appuient leur expertise sur les connaissances produites par les milieux scientifiques ; elles interviennent à distance des actions prises par l'État et en dehors des champs d'intervention propres au marché.

1.4 Des apprentissages variés

Des éléments historiques précédents, nous dégageons un constat important. Depuis sa création, la Fondation a implanté différentes structures organisationnelles sur la base de décisions qui ont été prises rapidement, en s'appuyant en tout ou en partie sur les expertises mobilisées, les constats faits et les apprentissages réalisés.

Les deux premières périodes de l'histoire de la Fondation ont permis à la direction de dégager plusieurs apprentissages.

- De un, l'importance de travailler à l'échelle communautaire est reconnue tant sous sa dimension sectorielle que territoriale.
- De deux, il apparaît tout aussi important de doter les partenaires communautaires et institutionnels d'un cadre facilitateur pour appuyer leurs interventions. D'où le choix d'opérer à partir d'OBNL autonomes, de fonds spécialisés dédiés à leur fonctionnement et de mettre en place des structures d'appui (Synergic et Impact).
- De trois, l'État s'avère le partenaire le plus approprié pour appuyer la Fondation dans l'atteinte de la mission préventive en matière de lutte contre la pauvreté. Cet appui est perçu essentiel à trois niveaux.
 - Premièrement, les capitaux investis par la Fondation dans les OBNL sont par le fait même multipliés par deux.
 - Deuxièmement, la Fondation est en mesure de bénéficier du réseau multiscalair dans lequel se déploient les organisations publiques, s'étalant de l'échelle nationale à l'échelle locale.
 - Troisièmement, en jouant la carte du partenariat, il est pensé possible d'exercer une influence sur la logique de fonctionnement de l'appareil étatique.

Ce faisant, la direction a été amenée à s'insérer dans le fonctionnement du modèle québécois de développement. Et ainsi, elle a été amenée à jouer un rôle différent; non plus en tant que groupe représentant d'acteurs du secteur économique (comme c'était le cas avant 2000), mais en tant qu'acteur de la société civile.

Ce nouveau statut – imbriqué dans l'univers associatif – implique l'adoption de nouvelles attitudes, alliances, collaborations et comportements puisqu'il faut participer au développement de la société québécoise à partir d'un champ de pratiques sociopolitiques et socioculturelles obéissant à une logique intégrative différente de celle du marché. La compréhension non achevée et possiblement à parfaire de cette réalité s'est traduite, au fil des

années, par de légères adaptations que nous illustrons à partir des changements observés tant dans la composition du conseil d'administration de la Fondation que par le besoin actuel d'entrer en dialogue avec d'autres acteurs de la société civile et de susciter un débat sur le rôle des fondations privées dans le modèle québécois de développement.

Encadré 2: Le modèle québécois de développement

Au début des années 1960, la Révolution tranquille – ce vaste processus de modernisation politique, économique, sociale et culturelle qui a traversé le Québec – a mis en place un mode de gouvernance largement keynésien caractérisé par la présence prédominante de l'acteur public, rendant le Québec différent des autres sociétés nord-américaines, où la part de l'État dans la dispensation des services sociaux et dans le développement économique est moins forte. Ce mode de gouvernance était innovateur dans les années 1960, mais le caractère hiérarchique et rigide de la régulation keynésienne a fini par freiner l'esprit innovateur insufflé par la Révolution tranquille, ce qui a suscité de fortes critiques. Or, dès les années 1980, la crise du fordisme et la remise en question du monopole étatique de la production des services publics relance l'esprit innovant principalement, mais pas exclusivement, grâce à l'impulsion des mouvements sociaux. Le Québec devient alors une pépinière d'idées et d'expérimentations mettant l'accent sur, entre autres, la solidarité et sur de nouvelles formes de développement économique orientées vers le partenariat.

Ces expérimentations se traduisent par une convergence relative de trois sphères socioéconomiques : les sphères du privé, du public et du social. Tantôt sous l'impulsion gouvernementale, tantôt sous celle du patronat et tantôt sous celle de mouvements sociaux, cette convergence contribue à la mise en œuvre d'une gouvernance hybride où la convergence des acteurs a une forte base identitaire. Pour les organisations publiques, les syndicats et nombre d'organisations communautaires et de représentants du patronat, c'est en effet la spécificité nationale québécoise et leur attachement à cette spécificité qui les amènent à converger autour du besoin d'assurer le développement du Québec et notamment à apporter une réponse au principal problème créé par la crise des années 1980, celui du chômage.

La réponse à la crise des années 1980 amorce ainsi un cycle d'innovations sociales qui transforment la société québécoise. Ce cycle se poursuit jusqu'à la fin des années 1990 quand la force de l'institutionnalisation limite la poussée de l'expérimentation, dont les effets sont sérieusement remis en question à partir de 2003. C'est alors qu'arrive au pouvoir un parti libéral proposant un programme qui favorise une « réingénierie » de la gouvernance du Québec. Cette réingénierie mise sur le capital privé à travers des partenariats publics et privés (PPP) et une participation sociale davantage individuelle à travers divers forums, ce qui diminue la présence des acteurs collectifs et l'importance des formes partenariales de gouvernance mises en œuvre entre 1980 et 2003. Mais cette réingénierie ne parvient pas à éliminer les pratiques instaurées dans les années 1980, notamment celles qui ont trait à la présence de l'économie sociale et des organisations de la société civile dans le développement social et économique, à cause de leur ancrage institutionnel. En fait, dans certains domaines, comme celui de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, la société civile gagne plutôt en reconnaissance.

Dans ce contexte, la concurrence et le partenariat deviennent deux vecteurs complémentaires qui transforment le modèle interventionniste avec sa gouvernance hiérarchique en un modèle hybride misant sur des relations plus horizontales et alliant concurrence (néolibéralisme), coopération et partenariat, selon des dosages variables selon les secteurs et les partis politiques au pouvoir. Si les pays anglo-saxons ont apparemment donné la priorité à la régulation concurrentielle et au New Public Management, le Québec comme certains pays nordiques de l'Europe accorde un soutien important aux initiatives de la société civile (voir le SACA, les CPE, et l'Économie sociale). Dans ce modèle québécois de seconde génération, l'État continue d'occuper une place importante pour définir et promulguer les grandes politiques puisqu'il possède la « compétence de la compétence », sans oublier « le monopole légitime de la violence ».

Sous cet angle, l'État n'est pas un acteur comme les autres. Toutefois, cela n'interdit pas qu'il puisse élaborer certaines politiques en coproduction avec les acteurs concernés comme en témoignent la politique de financement pour l'action communautaire autonome et la loi anti-pauvreté. Par ailleurs, pour la mise en œuvre de ces politiques, l'État peut devenir un acteur comme les autres, notamment lorsqu'il accepte de s'inscrire comme partenaire dans un cadre défini au mieux en co-construction. De même, pour définir l'intérêt général, l'État ne peut plus le faire seul avec des experts comme il le faisait auparavant. Il se doit maintenant de tenir compte non seulement des intérêts particuliers, mais aussi de la diversité des intérêts collectifs ; ce qui suppose la mise en place de mécanismes et de dispositifs permettant le dialogue social et la délibération, désormais indispensables pour arriver à construire un intérêt général reconnu comme légitime et qui ait des retombées positives pour l'ensemble de la société, quitte à reporter sur le long terme cette rencontre des divers intérêts au sein d'un intérêt général en construction.

Si l'on revient aux organismes communautaires et aux fondations qui leur sont associées, on peut affirmer qu'ils sont devenus parties prenantes d'un nouvel État-providence que plusieurs caractérisent comme étant un « welfare pluralism ou un welfare mix ». Cette nouvelle forme de prise en charge du bien-être (welfare) mobilise sans doute l'État dont la fonction de légitimation demeure incontournable (bien qu'insuffisante) et dont fonction de redistribution est de loin supérieure à tout ce que les autres acteurs peuvent offrir (y compris en les réunissant). Elle mobilise aussi de plus en plus les associations sans but lucratif, les fondations et les entreprises coopératives et mutualistes, sans oublier le secteur privé, notamment pour la livraison des services. La capacité de co-construction des politiques publiques par l'ensemble de ces parties prenantes est sous-estimée et surtout sous-utilisée.

Dans ce contexte, les Fondations, qui occupent une place intermédiaire entre l'État et les organismes communautaires, pourraient contribuer à améliorer le potentiel de co-construction des politiques publiques en mobilisant l'ensemble des parties prenantes de ce welfare pluralism, contribution qu'elles ne pourront entreprendre avec des chances de succès que si elles réussissent elles-mêmes à devenir de véritables partenaires des initiatives de la société civiles et de leurs regroupements. À notre avis, le Québec présente des conditions favorables pour une telle innovation.

En résumé, la Fondation a réussi une insertion « partielle » dans le modèle québécois. D'une part, cette insertion lui a permis d'être mieux arrimée au travail et aux façons de faire propres aux autres acteurs de la société civile. D'autre part, l'innovation radicale qu'elle a proposée et surtout la façon de travailler avec l'État dans un mode PPP participant à la redéfinition du modèle. Une redéfinition, tel qu'il est indiqué dans l'encadré précédent, qui repose sur un ensemble plus large d'ajustements que ceux suscités par la Fondation.

La troisième phase de l'histoire de la Fondation est source d'apprentissages.

Premièrement, si un nouveau modèle de travail est implanté, il reste à rendre opérationnelle cette nouvelle approche. D'une part, le simple fait de créer trois OBNL n'a pas suffi. Il fallait aussi permettre une prise de contrôle réelle des outils nouvellement implantés par les gestionnaires des nouvelles structures et ainsi s'assurer que des modalités organisationnelles appropriées soient mises en place. D'autre part, il a fallu redéfinir le statut du « central ». La direction de la Fondation a dû revoir son rôle et ses fonctions en lien avec les rôles impartis aux trois OBNL.

Deuxièmement, le partenariat avec l'État est informateur sur les avantages et les limites d'une collaboration avec le législateur. Au-delà des partenariats négociés avec l'État, la Fondation est confrontée au fait de devoir moduler sa façon d'agir en fonction des particularités, des forces et des faiblesses, et jusqu'à un certain point de la culture de chacun des ministères responsables de la gestion des partenariats.

En travaillant à partir d'une approche préventive, il est certes possible pour la Fondation de démontrer aux représentants de l'État et à la population en général l'efficacité, l'efficience et la pertinence d'agir par et dans la prévention. De façon rationnelle, l'équipe de direction de la Fondation a fait l'hypothèse qu'une démarche probante en matière de prévention (approche par modèle de démonstration, « *evidence base approach* »), devrait amener « l'État » à intégrer cet apprentissage pour adapter ses politiques, ses programmes, ses normes ou sa façon de travailler. Un tel isomorphisme institutionnel (capacité d'imitation) est certes observable dans l'histoire de l'action publique, mais il n'est pas automatique. Et, lorsqu'il advient, il ne produit pas nécessairement les résultats attendus.

À titre indicatif, les initiales locales mises sur pied par des comités de citoyens au fil des années 1960, sous la forme des Cliniques populaires, ont inspiré les dispositifs que sont devenus les Centres locaux de services communautaires (CLSC). L'État a donc intégré l'innovation sociale que représentaient les Cliniques pour créer les CLSC. Lesquels, une fois implantés, vont lentement s'éloigner (dérive institutionnelle) du modèle communautaire de gestion et de gouvernance qui était promu par les leaders de ces initiatives locales.

Encadré 3: L'État, une institution complexe

L'État est d'une grande complexité et n'est ni complètement homogène, ni complètement incobérent. L'État, c'est à la fois une institution et une organisation (des organisations). Comme institution, l'État est dans une classe à part, il a la compétence de la compétence, notamment pour légiférer et pour contraindre. En raison de leur stabilité, les institutions sont à la fois des espaces de liberté et des espaces de contrainte. Comme organisation, l'État comprend une diversité d'organisations dont l'histoire et la culture peuvent être fortement contrastées, différemment réseautées et territorialisées (ex. l'éducation, la santé et les arts et la culture). Cet ensemble qui comprend des institutions, des organisations et une administration publique, est relativement stable de sorte que l'alternance politique peut y avoir une influence certaine mais limitée, sauf en période de grande crise. Dans cette perspective, l'État prend l'allure d'un paquebot ou d'un tout terrain, on ne peut le changer facilement (c'est à la fois un point fort et un point faible).

Par ailleurs, le monde politique (celui des partis et des gouvernements) est un monde plus instable et changeant. Sous cet angle, l'État tend à satisfaire les demandes correspondant à l'électorat moyen laissant de côté les demandes de groupes minoritaires ou des projets considérés trop innovateurs. Ces demandes plus particulières sont prises en charge généralement par les organisations de la société civile qui tentent également de les élever au niveau de débat de société pour en faire des enjeux de société. Autrement dit, les organisations de la société civile peuvent avoir des impacts sociétaux, d'où l'attention que les politiciens peuvent leur accorder même si leurs demandes apparaissent particularistes. De même, un grand nombre de fondation qui ont des objectifs de changement social, travaillent plutôt avec la société civile qu'avec l'État.

Par ailleurs, il faut bien voir la différence entre les services économiques d'intérêt général (poste, réseaux électriques, infrastructures, etc.) (SÉIG) et les services sociaux d'intérêt général (SSIG). Les premiers considérés comme des biens publics ont été pris en charge par l'État soit à travers les entreprises publiques, soit par les entreprises privées à travers une régulation. Depuis quelques années, notamment en Europe, ces entreprises publiques ont été privatisées ou mises en concurrence. Ce sont désormais des entreprises privées soumises à une régulation ou encore des entreprises publiques ouverte à la concurrence (dans ce cas, l'État soumet ses créatures aux lois du marché).

Dans le cas des services sociaux d'intérêt général (SSIG), la situation est différente pour plusieurs raisons. D'une part, l'État y demeure le principal acteur puisqu'il s'agit de services non marchands et que dans bien des cas les usagers ne peuvent se les procurer en payant en raison de leur faible pouvoir d'achat, d'où le rôle prédominant de la

redistribution. L'État y occupe une position de premier plan pour le financement, la régulation et parfois la production des services. Mais, au cours des deux dernières décennies, certains de ces services surtout dans le domaine social ont été assumés par des associations, dont une grande partie du financement provient de l'État. D'une façon ou d'une autre, l'État est présent dans la production de ces services. En fait, l'État délègue ou sous-traite de plus en plus la production et la livraison de ces services aux personnes selon des modalités variables selon les pays et parfois selon les secteurs à l'intérieur d'un même pays.

L'intégration actuelle des Centres de la petite enfance (CPE) dans le réseau public témoigne aussi de la volonté d'intégrer à l'appareil étatique un dispositif novateur issu du milieu communautaire. Toutefois, l'État le fait à partir d'un mode organisationnel inspiré du mode managérial public, lequel dénature un dispositif d'intervention communautaire qui était fondamentalement géré par des parents, donc par les utilisateurs et utilisatrices du service. Cette intégration en cours et non achevée dans le réseau public des CPE rend compte d'une reconfiguration du cadre d'intervention où l'emprise de l'État demeure partielle et où des efforts importants doivent être déployés par les acteurs du réseau de la petite enfance pour maintenir leur autonomie.

En somme, s'il est prématuré de dégager les apprentissages forts de la troisième période, il est clair que ce mode de fonctionnement pose des questions sur les façons de conduire des partenariats en termes :

- a. de l'importance d'avoir une définition préalable de l'intérêt commun à promouvoir et à réaliser. Un tel intérêt commun va au-delà de la simple définition des objets spécifiques aux ententes liées aux trois partenariats ;
- b. de définition claire des objectifs visés et des résultats attendus pour atteindre cet intérêt commun ;
- c. de clarification des rôles et des fonctions des parties prenantes, tant en amont qu'en aval des ententes, c'est-à-dire :
 - i. au niveau de la gouvernance des trois OBNL ;
 - ii. entre chacun des OBNL et la Fondation, d'un côté, et le ministère concerné de l'autre ; mais aussi avec et entre les autres ministères pouvant être impliqués ;
 - iii. entre les trois OBNL, en termes de mutualisation des processus, des mécanismes, des ressources, des services, etc. ;
 - iv. avec les partenaires communautaires et institutionnels associés aux interventions à déployer sur le terrain.

Après dix années d'opération, la compréhension qu'a la Fondation des difficultés liées à la réalisation de sa mission est beaucoup plus claire, mieux appuyée et définitivement plus ancrée qu'elle ne l'était en 2000. Cette montée en compréhension fait en sorte que la perception des actions à entreprendre s'est transformée. À l'objectif global de prévenir la pauvreté a été ajouté un objectif complémentaire en termes d'élévation de la capacité de la Fondation d'exercer une « influence » sur des acteurs clés de la société.

2. Questions et enjeux soulevés par les choix stratégiques de la Fondation durant la période 2000-2010

2.1 Une évolution historique caractérisée par quatre registres d'innovation

L'analyse de la trajectoire historique de la Fondation nous a permis d'observer la présence de quatre registres d'innovation. Cette présence est caractérisée par une transition rapide d'un registre à l'autre.

Encadré 4: La notion d'innovation et de système national d'innovation

L'innovation est un processus social dont l'incidence directe et immédiate est de provoquer du changement. Deux grandes familles d'innovation sont identifiées dans la littérature : l'innovation radicale et l'innovation continue.

*L'innovation **radicale, de rupture ou modulaire** repose sur l'adoption d'un nouveau cadre d'intervention permis par un nouvel ensemble de connaissances. Elle représente une mini révolution dans le secteur concerné. Le passage à l'électrification à la fin du 19^e siècle illustre la radicalité permise par l'adoption d'une nouvelle source énergétique. L'innovation radicale représente un nouvel arrangement des connaissances et des possibles qu'elles permettront sur le plan organisationnel et institutionnel.*

*L'innovation **continue ou incrémentale** repose sur le développement d'améliorations régulières qui prennent place au sein d'un cadre d'intervention existant. Il s'agit moins de changer les éléments du cadre que de proposer une nouvelle architecture aux éléments existants. Ces améliorations peuvent porter sur le développement de connaissances mineures ou de nouvelles alliances ou modalités de collaboration ou encore par une mise à distanciation entre acteurs. Le passage d'ampoules incandescentes à des ampoules halogènes illustre une innovation continue dans la technologie électrique. Le développement des groupes de travail autonome traduit l'adoption d'une nouvelle architecture de collaboration au sein des processus productifs dans les entreprises.*

Comment penser la relation entre « rupture » et « continuité » ? Une première façon est de situer cette relation dans la durée. Le cumul des innovations incrémentales arriverait à terme suite à l'épuisement des avantages qu'elles représentaient, favorisant alors l'émergence d'une innovation de rupture. Une deuxième façon est de considérer qu'il n'y a pas de lien direct entre le fait d'avoir épuisé la potentialité d'une innovation et l'émergence d'une innovation de rupture.

*La compréhension du fait que la continuité et la radicalité coexistent a donné lieu à la notion **d'innovation ambidextre**. Une situation où inconsciemment ou stratégiquement, des acteurs investissent à la fois le champ de l'exploitation de connaissances dans la continuité et celui de l'exploration de nouvelles connaissances pouvant mener à une rupture. Stratégiquement parlant, un acteur social peut choisir d'agir dans la continuité ; il peut uniquement viser une rupture ; enfin, il peut miser sur les deux stratégies. L'approche ambidextre rend compte de cette troisième option, où il s'agit de développer un champ majeur d'action, celui de l'exploitation d'un champ existant de connaissances, et de doter son organisation d'un champ complémentaire d'action, celui de l'exploration de nouvelles avenues de travail. En fonction des différentes avancées ou opportunités, le champ de la rupture peut en venir à être institutionnalisé, à perdre son caractère exploratoire et à permettre l'émergence de nouvelles recherches exploratoires.*

Système national d'innovation

L'examen du cas québécois permet de combiner certaines notions, généralement utilisées séparément, pour mieux éclairer l'apport des innovations sociales à la transformation sociétale. Il montre que l'innovation peut être considérée à la fois comme processus (ensemble d'interactions s'inscrivant dans le temps et donnant lieu à des essais et erreurs comme on peut

l'observer dans les expérimentations qui se diffusent dans le temps) et comme relevant d'un système social d'innovation (réseau d'acteurs et gouvernance, co-construction de politiques publiques, mécanismes institutionnels, ensemble de soutiens et d'outils). Dans cette perspective, la dernière vague d'innovations sociales a permis la constitution d'un système « national » d'innovation, ce qui change désormais la donne. Par ailleurs, la notion de « path dependency » (dépendance du sentier) complétée par celle de « path building » (la capacité des acteurs de briser le cadre de régulation et d'en constituer un autre) fournit une piste complémentaire pour comprendre comment les innovations peuvent s'inscrire dans une transformation sociétale.

Le cas québécois permet de mettre en lumière les composantes d'un système d'innovation sociale dans les petites sociétés comme les scandinaves dont la cohésion est forte. Ce système social d'innovation peut sans doute être caractérisé par ses acteurs mais aussi par une gouvernance permettant à la fois la concertation et le partenariat, une démocratisation à la fois dans la production des services publics (co-production) et dans l'élaboration de politiques publiques (co-construction) et, enfin, par une diversité de logiques économiques et de formes de propriété que constituent entre autres une économie sociale et une économie publique en complémentarité au secteur privé.

S'il existe une sorte de dépendance du sentier dans le cas québécois, elle est fondée en partie sur la concertation et la cohésion sociale de même que sur une aspiration collective non seulement de survivre comme société francophone en Amérique du Nord mais également de se développer comme société distincte, y compris sur le terrain de l'économie. En l'espace de plus d'un demi-siècle, cette société est passée d'une concertation anti-étatique et conservatrice (1930), à une concertation de type social-démocrate faisant appel à l'État interventionniste comme levier d'un nationalisme économique (1960) et, plus récemment, à une concertation et un partenariat mobilisant une pluralité de composantes de la société civile, dans le cadre d'une économie ouverte (1980).

Ce sont cependant certains éléments cruciaux de cette économie ouverte, soit entre autres la prédominance d'un capital financier qui ne jure que par le court terme, la faible responsabilité environnementale des acteurs économiques qui concentrent le pouvoir, la précarisation et l'internationalisation du marché du travail, l'exclusion de divers secteurs sociaux (par âge, genre, ethnie, etc.), qui soulèvent les nouveaux problèmes auxquels la société québécoise doit faire face. La crise financière de 2008 a dramatiquement révélé l'importance de ces problèmes dans le monde ainsi que l'incapacité des systèmes institutionnels en place pour maîtriser les facteurs qui l'ont provoquée. Ce nouveau contexte devrait interpeler les acteurs sociaux québécois afin que de nouvelles expérimentations régénèrent le modèle québécois et lui redonnent une impulsion innovatrice.

Au cours de la première phase de l'histoire de la Fondation, de 2000 à 2002, s'opère une transition qui :

- prend assise sur une longue période de maturation (presque quarante années) ;
- se traduit par l'identification de la hauteur des investissements placés en fiducie : afin de devenir la plus importante fondation privée canadienne ;
- repose sur l'intuition initiale de travailler un interface de questions touchant la pauvreté, la santé et l'univers de la petite enfance ;
- repose sur une volonté de se distinguer des modèles philanthropiques traditionnels ;
- fait donc table rase des acquis pour proposer quelque chose de nouveau ;

Les éléments de la stratégie de rupture se sont clarifiés au fil des deux premières années d'existence de la Fondation. Elle s'est fortement inspirée d'un état de situation portant sur le champ de la philanthropie nord-américaine, lequel a permis d'identifier les meilleures pratiques et de préciser les éléments clés d'une approche gagnante.

Cette réflexion initiale a permis de clarifier l'intuition de l'idéateur et d'arrêter un certain nombre de choix, dont celui d'agir dans le champ de la « philanthropie de risque » (venture philanthropy). En fonction de cette approche, il s'agissait de participer au développement des changements désirés. Concrètement, cela signifiait de se placer sur le terrain du développement social et socio-sanitaire et de miser sur un territoire institutionnel et organisationnel largement occupé par l'action communautaire et l'action publique.

La rupture proposée, par rapport aux actions philanthropiques passées du groupe Chagnon/Vidéotron, a eu deux incidences. D'une part, elle a permis de définir une autre façon d'intervenir que celles principalement développées ou proposées par les grandes fondations privées québécoises ou canadiennes. D'autre part, dans un contexte de resserrement dans l'accès aux fonds publics, elle a constitué une opportunité pour le secteur de l'action communautaire qui, méconnaissant le sens porté par la « philanthropie de risque », a vu l'arrivée de la Fondation comme une nouvelle source de financement de leur mission. Face à une nouvelle source de financement et protégées par des représentants du secteur communautaire, des attentes importantes ont été exprimées. Une situation qui fut sous-estimée par la Fondation.

Déployée sur un intervalle de deux ans, la radicalité invoquée s'est matérialisée dans des formes organisationnelles bien décrites dans le rapport Longtin. Nous ne reprendrons pas les principaux éléments des arrangements organisationnels qui furent mis en place. Nous rappellerons simplement que plusieurs innovations incrémentales prirent place. Ce passage à l'innovation continue a reposé sur des connaissances scientifiques fortement associées à l'expertise de chercheurs universitaires, de centres de recherche et de firmes de consultants. Le savoir porté par les organisations communautaires, avec lesquelles la Fondation tisse alors des partenariats et des collaborations, est moins bien considéré et moins écouté dans les décisions subséquentes qui ont été prises.

Le passage à l'innovation continue s'est traduit par une clarification des objectifs poursuivis entraînant une première redéfinition de la mission et de la vision. Dans la perspective de lutter efficacement contre la pauvreté, la mission et la vision ont été reformulées en respectant l'intuition initiale tout en faisant de la prévention auprès de jeunes québécois et québécoises (santé, éducation, saines habitudes de vie) la clé des interventions à mener.

L'évolution qui s'ensuit emprunte deux voies très différentes. La première relève de la prise en charge de l'action par la Fondation, donc de l'internalisation des actions à mener. La deuxième voie, qui lui succède sur un espace de trois années, est celle de l'externalisation des interventions. Ce changement de cap s'appuie sur le développement d'un premier partenariat avec l'État québécois. Il donne place à un nouveau registre d'innovation, celui de l'innovation dite de collaboration.

Le troisième registre, celui de l'innovation par et dans la collaboration ou la coopération, se concrétise par la création de trois OBNL, de deux Fonds et d'une Entente. Le nouveau modèle organisationnel est en concordance avec les fondements renouvelés du modèle québécois : développement de partenariats avec l'État, une relative autonomie des structures créées, un arrimage à l'espace local, lequel implique une mobilisation plurielle d'acteurs sociaux où se combinent des représentants des secteurs institutionnels et communautaires.

La combinaison des trois registres d'innovation se traduit par un système d'action très novateur : OBNL d'un côté, Fondation et État de l'autre, acteurs communautaires et institutionnels constituant l'interface entre les deux acteurs clés du système déployé. Un système qui demeure fragile dans son fonctionnement et son opérationnalisation. Un système qui révèle un vide définitionnel quand au rôle et à la fonction du central dans ce nouvel arrangement organisationnel.

Des expérimentations développées pendant la phase d'internationalisation et du vide fonctionnel découlant de l'externalisation des opérations émerge un quatrième registre d'innovation. Il se présente sous l'angle de l'ambidextrie, d'une double stratégie de travail.

Le registre de l'innovation ambidextre se caractérise par la mise en place simultanée de deux scènes innovantes par la direction de la Fondation. Sur une première scène, en l'occurrence celle du système d'action développé en partenariat avec l'État et avec les communautés locales, il s'agit pour la Fondation de suivre et d'accompagner le travail des trois OBNL : encadrement et soutien, coordination de direction, évaluation, mutualisation de services, etc.

Sur une deuxième scène, la direction choisit d'explorer de nouvelles avenues ; donc de renouer avec l'innovation radicale pour tester des pistes alternatives de travail. Nous qualifions les explorations faites par le financement de projets liés au restaurant le Commensal, le Fonds d'investissement de Montréal (FIM), le financement accordé au projet *Parole d'excluEs* (Projet Nord-Est à Montréal-Nord) et la réflexion sur « l'influence de la Fondation » comme des exemples de dimensions ou de projets pilotes qui sont audacieux, à la marge et construits de façon à générer de nouvelles connaissances et de nouveaux apprentissages.

En dix années de travail, quatre registres ont été mobilisés par la direction de la Fondation : innovation radicale, innovation incrémentale, innovation collaborative et innovation ambidextre.

En règle générale, les interventions réalisées dans n'importe lequel de ces registres demanderaient de huit à dix années avant de pouvoir porter les fruits attendus. Le tout advient généralement sous la forme d'un cycle débutant avec l'émergence de l'innovation, conduisant à son appropriation laquelle mène éventuellement à son institutionnalisation.

Dans l'histoire de la Fondation, les registres ont été agglutinés les uns sur les autres. Le processus initié à partir du premier registre s'est déployé et a continué son cycle de développement alors même qu'un second registre était mobilisé, puis un troisième (...), interférant alors avec le ou les précédents pour les incliner dans une nouvelle direction tout en respectant la logique d'ordonnement impulsée par l'intuition initiale de l'idéateur.

Il apparaît donc évident que les dynamiques innovantes mises en place n'ont pas pu être analysées en fonction de leur plein potentiel. De la situation expérimentale fort présente tout au long de la première décennie, il s'ensuit un effet d'accumulation d'idées, d'expertises, de résultats, de critiques, de tensions et bons coups qui coexistent sans nécessairement être bien compris et intégrés. Il importe donc de pouvoir avoir le temps de décortiquer tant les acquis que les effets non attendus des innovations mises de l'avant.

2.2 L'enjeu du partenariat

L'hypothèse de travail mise de l'avant en 2000 par la direction de la Fondation était qu'avec un capital de l'ordre de 1.4 milliard de dollars il serait possible de provoquer des changements importants et d'améliorer le vivre ensemble de la population québécoise.

Cette hypothèse a quelque peu été érodée. D'un côté, la crise économique de 2008 a démontré la fragilité des avoirs financiers à la disposition de la Fondation. D'un autre côté, les ressources financières de la Fondation disponibles atteignent les 65 millions par année. Un ordre de grandeur important, équivalent à celui mobilisé par Centraide du Grand Montréal, mais lilliputien en comparaison des capacités financières à la disposition de l'État ou mises en œuvre par le marché.

Cette réalité révèle une clé de lecture. Il importe pour la direction d'être très stratégique dans l'utilisation de ses ressources. Il lui faut être **pragmatique, critique, réaliste, patient et modeste** de façon de pouvoir agir en fonction d'objectifs et de cibles clairement identifiés :

- de le faire préférablement en collaboration ou en partenariat avec d'autres, d'agir dans la transparence afin de mobiliser une variété de ressources
- d'agir dans la durée et de le faire selon une ligne de conduite où la qualité d'une intervention est moins liée à la quantité d'argent investie qu'à la façon dont cet investissement est réalisé.

Se pose alors au moins deux questions.

1. Quel horizon temporel la Fondation se donne-t-elle pour baliser son action ? Et, si la décapitalisation est l'option retenue :
 - a. à quel rythme faut-il envisager le faire ?
 - b. en fonction de l'atteinte de quels objectifs ?
2. La Fondation doit-elle travailler uniquement à partir des ressources financières à sa disposition ou doit-elle aussi miser sur la mobilisation d'autres ressources ?

La réponse à apporter à cette deuxième question permet plusieurs modèles d'action que nous regardons ici seulement sous l'angle économique.

- Un premier modèle repose sur la canalisation de fonds provenant de donateurs :
 - Ce modèle permet de gérer des dons provenant d'une variété de petites fondations, à l'image de la Fondation de France ;
 - Ce modèle permet aussi de gérer des dons individuels ou d'organisations, à l'image de Centraide du Grand Montréal ou des Fondations communautaires canadiennes.
- Un deuxième modèle repose sur le développement d'activités économiques – en termes de production de biens ou de services – afin de générer des profits à utiliser à des fins philanthropiques. Cette option était traditionnellement utilisée par des communautés religieuses monastiques au Moyen-âge. Elle peut, d'une certaine façon, rappeler l'expérience qui a été tentée avec le projet Commensal.
- Un troisième modèle repose sur la jonction ou la mise en commun de ressources financières en développant des partenariats avec différents acteurs :
 - issus du marché, dont le secteur de l'économie sociale (FIM) ;
 - liés au monde social, dont le secteur syndical ;
 - propres au champ de la philanthropie ;
 - provenant du secteur public.

De ces trois pistes, celle du partenariat avec l'État québécois a été privilégiée par la Fondation avant même que l'ensemble des pistes représentées par les autres modèles ne soit envisagé ou correctement exploré. Le partenariat avec l'État permet d'avoir accès aux réseaux de l'action étatique et de l'action communautaire tout en pouvant compter sur des ressources financières plus importantes. Dans ce cas précis, la proposition partenariale (règle visée du 50/50) a permis d'accroître considérablement les « investissements sociaux consentis » à la mission de la Fondation.

Toutefois, l'établissement d'un partenariat avec l'État soulève la question de l'identité de l'investissement social qui en découle. Est-il social ou public ? Par conséquent, sommes-nous toujours dans le champ de la philanthropie ou avons-nous migré vers celui de l'action publique ?

Une réponse facile pourrait être qu'en dernière instance, l'identité de l'investissement a moins d'importance que l'atteinte des objectifs visés. La fin justifierait en quelque sorte les moyens à utiliser. Toutefois, sommes-nous en présence d'une finalité si bien partagée entre la « Fondation et l'État » que l'atteinte des objectifs ciblés est celle attendue ou espérée ?

La création de deux des trois OBNL représente un espace « médian d'intervention » au sein du partenariat avec l'État. Dans quelle mesure l'autonomie a-t-elle été atteinte ? Dans quelle mesure les réalisations accomplies confirment que la bonne stratégie a été choisie ?

Notre étude ne peut apporter de réponse claire à ces questions. Pour y arriver, il faudrait effectuer une recherche sur les trois OBNL afin de comprendre dans quelle mesure chaque OBNL, dans l'actualisation du partenariat (entente, objectifs, processus, dynamique, impacts, etc.), répond ou non, et dans quelle proportion, aux attentes de chaque partenaire.

Encadré 5: Le rapport de l'État à des organisations de la Société civile

On simplifiant sans doute trop, on retrouve trois types de rapport entre l'État et les organisations de la société civile.

- **Le rapport tutélaire** où l'État sous-traite à des associations la prise en charge de la production et de la livraison des services. Les grandes orientations et les normes sont définies par l'État alors que les organisations financées sont soumises à des évaluations de la part de l'administration publique. Il s'opère ce que plusieurs appelle un isomorphisme institutionnel, l'association se reconfigure sur le modèle étatique ou sur le modèle de l'administration publique perdant ainsi une partie des caractéristiques de sa forme institutionnelle originale et parfois de son efficacité. Ce type de rapport se retrouve principalement en France et en Allemagne.
- **Le rapport concurrentiel** vise à créer un quasi marché ou une orientation des services par le choix des clients. Le quasi marché peut exister lorsque l'État assure les coûts des services à travers des appels d'offre à des producteurs (sans but lucratif ou à but lucratif) alors que l'orientation plus directe par les usagers se fait à travers l'attribution de bons d'achat (voucher). Ce rapport prédomine au Royaume-Uni et aussi en Belgique.
- **Le rapport partenarial** cherche à mettre à contribution les organisations de la société civile (et parfois aussi du privé) en laissant une autonomie non seulement dans la gestion de la production du service (co-production du service en mettant à contribution l'utilisateur) mais aussi dans la définition des orientations et des programmes (la co-construction des politiques représente la figure la plus avancée). Ce rapport existe dans certains secteurs au Québec.

Dans le cas du social au Québec, on peut retrouver les trois types de rapport, soit le rapport concurrentiel (quasi marché) dans l'aide à domicile, le rapport tutélaire (le cas des CPE en voie de transformation; ce fut le cas auparavant des cliniques populaires devenues CLSC puis complètement intégrées au réseau public), le rapport partenarial (dans le logement social, l'action communautaire autonome-SACA). Le cas de la loi sur la pauvreté est un exemple aussi de co-construction de politiques sociales.

En somme, au Québec, on retrouve les trois modèles, selon la force des acteurs sociaux et selon la cohérence du récit (argumentaire). Ainsi, dans l'aide à domicile, les syndicats, le mouvement coopératif et le mouvement communautaire n'ont pas réussi à s'entendre pour l'aide à domicile, la formule du quasi marché s'est imposée avec une satisfaction minimale des besoins. Dans les garderies, le front commun des mouvements syndicaux, de femmes, communautaires ont réussi dans une conjoncture particulière à en faire un enjeu de société (émancipation des femmes, éducation des enfants en

bas âge, investissement social, etc.), une formule hybride. Dans le cas du SACA, une volonté ferme des acteurs concernés qui ont réussi dans un premier temps à élargir les supports de la part des autres mouvements et également à obtenir le soutien de la part de l'administration publique.

Ces exemples laissent voir que l'État n'est pas homogène, qu'il y a des brèches et des opportunités qui faut bien savoir lire. L'État n'est pas construit à partir d'un plan d'architecte, même si après coup on peut identifier une certaine architecture. Il n'y a pas non plus d'incohérence complète puisque l'histoire et les rapports sociaux traversent parfois avec retard les divers secteurs. Le changement social de grande envergure s'opère à des moments souvent imprévus mais s'appuie généralement sur une vision du changement qui était en latence et qui est souvent apparue à la marge des systèmes dominants. D'où l'importance de bien identifier ces lieux lorsqu'on veut réaliser de grandes transformations à partir d'innovations à dominante incrémentale.

Enfin, il faut dire que la plupart des administrations publiques et des appareils d'État ont été reconfigurés dans le sens du New Public Management, soit dans le sens d'une rationalisation et d'une redistribution des pouvoirs au sein même de l'État. Dans le cas des services sociaux, les évaluations se font le plus souvent dans le sens des résultats laissant dans l'ombre ce qui y est le plus important dans la création de la confiance et de la valeur public, les processus et la façon de mettre à contribution les premiers concernés. Dans cette perspective, il y a une certaine homologie entre la New Public Value et l'approche partenariale avec la société civile. À nouveau, il y a un prérequis à ce choix du partenariat, ce sont les objectifs et les orientations que se donne une organisation autonome comme c'est le cas de la FLAC. Par la suite, le partenariat apparaîtra comme un moyen plus ou moins incontournable compte tenu du type d'intervention et surtout du type changement qu'on veut réaliser, du type de société qu'on veut contribuer à construire.

2.3 La question de l'atteinte de la mission

Après dix ans de travail, la direction de la Fondation comprend mieux la complexité des actions à réaliser et perçoit plus clairement les difficultés de travailler avec différents groupes d'acteurs : secteur de l'action communautaire, réseaux publics de la santé, système de la recherche universitaire, etc. Malgré tout, il demeure que la direction est confrontée au besoin de préciser ce que représente concrètement l'atteinte d'une mission misant sur la prévention pour inculquer de saines habitudes de vie et lutter contre la pauvreté.

Comment définir les résultats d'une « mission fondée sur la prévention » ? Qu'est-il possible ou envisageable de réaliser à partir des ressources relativement limitées qui sont celles à la disposition de cette organisation ? Et donc, quels seraient les contours finaux ou ultimes de cette utopie « préventive » à partir desquels la direction pourrait éventuellement dire : « mission accomplie » ? Enfin, comment s'assurer que les outils utilisés ont été, sont ou seront les bons pour atteindre l'utopie visée ?

Certes les résultats attendus sont aujourd'hui mieux définis qu'ils ne l'étaient au moment de la création de la Fondation. Le fait d'avoir identifié la réussite éducative comme la cible à atteindre est un niveau de précision important. Par contre, la finalité ultime souhaitée, que représente la diminution de la pauvreté, pose problème. La Fondation peut certes vouloir aider le gouvernement du Québec à améliorer la performance de la population sur le plan de la réussite éducative sans que l'atteinte de cette performance se traduise automatiquement par une réduction de la pauvreté et une amélioration de la qualité de vie des personnes concernées.

D'une part, la nouvelle pauvreté au Québec est caractérisée par l'arrivée de personnes immigrantes scolarisées qui ne trouvent pas toutes à s'intégrer sur le marché du travail et de le faire à la hauteur des compétences et du niveau d'éducation qu'elles détiennent. D'autre part, cette nouvelle pauvreté est caractérisée par le fait que la population des personnes pauvres comprend des personnes en situation de travail et des personnes qui sont

exclues du marché du travail. Avoir un diplôme d'études (secondaires, collégiales ou universitaire), donc avoir démontré une réussite éducative, ne garantit ni l'accès à un emploi, ni l'accès à des revenus d'emploi garant d'une sortie de la pauvreté.

Un élément du système – la réussite éducative – peut difficilement être dissocié de l'environnement dans lequel il se situe, à savoir, d'une part, les conditions d'accès au marché du travail, et, d'autre part, les conditions de travail qu'auront ces personnes une fois sur le marché du travail.

2.4 L'évaluation en contexte de prévention et rapport à l'État

Dans un contexte où l'intervention de la Fondation transite par des partenariats public-privé, se pose la question des modalités d'évaluation. À partir de quel référent méthodologique peut-on penser l'évaluation d'une mission fondée sur la prévention ? Peut-on le faire autrement qu'autour de l'idée de travailler à la réalisation de l'intérêt public et de l'atteinte du bien commun ?

Pour les entreprises privées, il existe un critère relativement clair : celui de la rentabilité. Sans cette dernière, la survie de l'entreprise est compromise. Pour l'État, les critères d'évaluations sont partagés entre la rentabilité économique, soit se présenter comme un bon gestionnaire, et la capacité de maintenir des services universels. Pour une partie de la société civile, celle à vocation représentative, l'enjeu évaluatif repose moins sur l'atteinte d'une rentabilité économique ou sur la réalisation d'une bonne gestion politique que sur la défense de réaliser les intérêts collectifs visés. Il s'ensuit une situation caricaturale où l'évaluation de la performativité d'une société est partagée entre la réalisation d'intérêts privés (le marché), d'intérêts collectifs (une partie importante de la société civile) et de l'intérêt public (l'État).

À l'échelle de la société québécoise, la conjoncture actuelle pousse les acteurs à retravailler ce modèle caricatural au profit d'une hybridation ou d'un métissage des rôles et des fonctions. D'une part, l'entreprise privée tente de se doter d'objectifs durables, où le seul critère économique ne saurait dominer, où l'on dit vouloir concilier l'objectif économique à des considérations d'ordre social et environnemental. De même, l'État module l'idée de bonne gouvernance à l'aune des principes de la rentabilité économique (New Public Management). Enfin, la société civile fait des percées tant sur la scène économique que sur celle de la défense de l'intérêt public. Dans cet univers d'hybridation, la Fondation est contrainte de définir son identité non pas sur une base mimétique au sens où parce que je suis une fondation je dois me comporter selon tel modèle préétabli, mais sur la base « du sens à donner à son action » qui lui permettra de se doter de la stratégie organisationnelle la plus appropriée pour réaliser sa mission.

Dans cette veine, le partenariat avec l'État confronte la direction de la Fondation au danger bien identifié dans le secteur communautaire de se voir graduellement aspiré par l'environnement institutionnel et organisationnel de l'acteur public ; lequel est structuré :

- sur un mode spécifique de pensée et de gestion : l'État bureaucratique classique ;
- lequel « État bureaucratique » se renouvelle en fonction des conjonctures afin d'adapter ses stratégies d'action :
 - il le fait depuis les années 1980 en s'inspirant est en voie de renouvellement : via l'approche du New Public Management ;
 - laquelle voie est présentement questionnée par une nouvelle lecture du rôle de l'État qui repose sur une logique d'action renouvelée : celle du Public Value Management.

Nos travaux nous permettent de dire que l'État québécois intègre ces trois modèles de gestion. Dès lors, travailler en partenariat avec l'État signifie devoir composer avec ces trois logiques d'action. Par conséquent, cela signifie aussi être confronté aux tensions que ces trois modes de gestion entraînent tant à l'intérieur du système public qu'à l'extérieur de ce dernier.

Tableau 1: Paradigmes du management

Paradigms of Management			
	Traditional Public Administration	New Public Management	Public Value Management
Key objectives	Politically provided inputs; services monitored through bureaucratic oversight.	Managing inputs and outputs in a way that ensures economy and responsiveness to consumers.	The overarching goal is achieving public value that in turn involves greater effectiveness in tackling the problems that the public most cares about; stretches from service delivery to system maintenance.
Role of managers	To ensure that rules and appropriate procedures are followed.	To help define and meet agreed performance targets.	To play an active role in steering networks of deliberation and delivery and maintain the overall capacity of the system.
Definition of public interest	By politicians or experts; little in the way of public input.	Aggregation of individual preferences, in practice captured by senior politicians or managers supported by evidence about customer choice.	Individual and public preferences produced through a complex process of interaction that involves deliberative reflection over inputs and opportunity costs.
Approach to public service ethos	Public sector has monopoly on service ethos, and all public bodies have it.	Skeptical of public sector ethos (leads to inefficiency and empire building); favors customer service.	No one sector has a monopoly on public service ethos; maintaining relationships through shared values is seen as essential.
Preferred system for service delivery	Hierarchical department or self-regulating profession.	Private sector or tightly defined arms-length public agency.	Menu of alternatives selected pragmatically and a reflexive approach to intervention mechanisms to achieve outputs.
Contribution of the democratic process	Delivers accountability: Competition between elected leaders provides an overarching accountability.	Delivers objectives: Limited to setting objectives and checking performance, leaving managers to determine the means	Delivers dialogue: Integral to all that is undertaken, a rolling and continuous process of democratic exchange is essential.

Source: Kelly and Muers (2002).

Des trois modes de gestion, le New Public Management et le Public Value Management offrent un attrait évident pour la direction de la Fondation. Selon la lecture que nous en faisons, l'approche du New Public Management a le désavantage de centrer la mission de l'État sur des objectifs liés à une saine gestion des finances publiques. Objectif louable en soi, mais comportant des limites lorsqu'un projet se donne pour objectif d'initier des actions préventives dont les impacts reposeront plus sur la nature et la qualité des processus initiés que sur les résultats quantifiables et mesurables obtenus, surtout lorsque ces derniers sont définis à partir d'une logique coûts-bénéfices.

Si la direction de la Fondation fait sienne l'idée qu'une évaluation doit fondamentalement se mesurer à l'aune des principes du New Public Management, où il importe de définir des objectifs clairs et d'en évaluer la performance à l'aide d'outils d'évaluation par résultats, elle risque d'obtenir une appréciation décevante de son action. Et ce, surtout dans un contexte où la mesure quantitative de la prévention est une opération meublée de grandes incertitudes. Certes, la reconduite de l'étude sur la maturité scolaire des enfants à partir de l'Indice de mesure du développement de la petite enfance (IMDPE), pourrait constituer une base pour suivre dans le temps l'effet des actions de Québec en Forme et d'Avenir d'Enfants sur la réalisation de la mission, mais elle ne permettrait pas nécessairement d'interpréter correctement les résultats obtenus.

Encadré 6: Précisions sur le type d'évaluation menée par la Fondation

Sauf à ses tout débuts, la Fondation n'a jamais vraiment adopté le modèle d'évaluation comptable, ni l'utilisation des ratios coûts-bénéfices ou coûts-efficacité. La mesure des effets a toutefois occupé une grande part des travaux d'évaluation et on peut constater que peu d'attention a été accordée à l'étude des processus mis en œuvre ou induits par ses investissements, en particulier dans le cas des actions des Fonds. Un programme de formation d'un an avec Michael Patton (offerte en 2010 aux responsables de l'évaluation de la Fondation et des Fonds) a par ailleurs été un signe clair que la Fondation désire explorer des modèles évaluatifs plus souples et plus adaptés aux initiatives en développement au sein d'environnements complexes.

Ainsi, malgré le travail réalisé par les deux principaux OBNL, il demeure que le contexte global dans lequel s'inscrivent les interventions de ces OBNL évolue. Comme le rappelle bien le *Conference Board du Canada*, nous observons présentement une recomposition des inégalités sociales au Québec et au Canada. Dès lors, les mesures préventives qui ont été développées au cours des dix dernières années se déploient dans un environnement qui ne permettra pas, à partir d'une analyse par résultats quantitatifs, de bien évaluer la portée des interventions effectuées.

Le paradigme du Public Value Management a l'avantage de reposer sur une volonté de l'acteur public de développer son intervention sur la définition d'une « valeur publique » : i.e., sur l'identification de ce qui relève du bien commun ou de l'intérêt général.

Le Public Value Management est caractérisé par un mode de travail dit post-compétitif, relationnel, visant des objectifs multiples, fondés sur des aspirations collectives, évalués à partir de dispositifs multiples où il s'agit moins de porter une attention sur les résultats (reddition de compte) que sur les processus mis en œuvre pour rendre possible la transformation de façons de faire obsolètes ou pour voir de nouveaux comportements s'implanter. Il s'agit moins de viser des résultats qualifiables par la performance que de suivre la façon dont se crée de la valeur publique : du bien commun et de l'intérêt général. Il s'agit aussi de travailler par la co-construction des connaissances et de miser sur le croisement des savoirs pour coproduire des services.

Évidemment, une telle approche repose sur une durée temporelle. Il importe de se donner du temps afin que les processus mobilisés puissent agir. Les résultats se mesurent alors moins en termes quantitatifs et plus en

termes qualitatifs, à l'aune des « processus » mis en place. Le court terme est alors inapproprié. Cette réalité va à contre courant avec le mode de pensée actuel où l'agenda tant politique qu'économique est fixé à court terme, sur des horizons qui dépassent difficilement une rentabilité financière à court terme pour le marché ou l'horizon des quatre ans pour l'État.

3. Quelle(s) stratégie(s) pour l'avenir ?

Perspectives, réflexions et pistes d'action

3.1 Perspectives organisationnelles et stratégiques

En prenant en compte les développements précédents dans le cadre d'une analyse plus organisationnelle, il apparaît clairement que la phase entrepreneuriale, qui a permis d'identifier les grands secteurs d'activité de la Fondation, a été en réalité une phase d'intelligence et de compréhension du domaine de la philanthropie, plutôt qu'une phase de définition stratégique. Malgré les apparences, les grands choix stratégiques restent à faire.

En effet, en termes de stratégie, la question du domaine d'activité était quasiment évidente et ne joue aujourd'hui (en 2012) qu'un rôle mineur dans l'efficacité et l'efficience des actions de la direction. Les questions importantes sont celles de la démarche utilisée pour jouer un rôle significatif dans les domaines choisis. Ces questions ont été sous-estimées et ont mené à des choix contestables.

L'association à l'État, conçue comme un levier qui accroît les ressources et la légitimité de l'action, a en fait mis la direction dans une situation où elle réduit sa capacité d'action comme fondation. La gestion des interfaces avec l'État est une difficulté majeure pour au moins trois raisons : (1) il y a conflit culturel ; (2) il y a conflit de philosophie d'action ; (3) elle entraîne une dérive stratégique, la Fondation devant agir sur un terrain qui n'est pas le sien. Reprenons ces trois aspects d'abord pour les préciser, ensuite pour justifier quelques suggestions.

Une Fondation philanthropique est normalement un organisme privé orienté vers des actions ciblées qui doivent avoir valeur d'exemple. C'est cette dernière qui a le potentiel de contagion qui peut transformer la société et l'action de l'État. En contraste, l'État est un véhicule tout-terrain. Il ne peut agir de manière légitime qu'en généralisant l'action à tous les secteurs de la société. Il doit traiter tout le monde de manière égale. Le conflit est inscrit dans l'association. La direction de la Fondation devra mener un combat incessant qu'elle ne peut pas gagner seule. On ne peut changer l'État sans transformation profonde de toute la société. La Fondation n'a ni les compétences, ni les ressources, ni les capacités pour faire cela. On peut plus sûrement prédire que la transformation inverse se produira. Les OBNL risquent d'adopter la culture de l'État et devenir dans les faits des organismes bureaucratiques quasi gouvernementaux.

De manière similaire à ce qui précède, la philosophie d'action d'une fondation privée est managériale. Elle doit en particulier traduire sa mission en objectifs concrets qu'elle réalise en identifiant des priorités et un chemin d'efficacité qui accepte des limites à l'action et à ses effets. Le critère d'efficience domine généralement cette action. L'État est surtout politique, préoccupé par tracer les contours de l'action des acteurs sociaux et économiques. Ce qui domine dans son action ce sont les grands coups de crayon, les grands objectifs, les grands idéaux, les grands rêves qui permettent de baliser l'action et de définir des champs d'intervention qui seront occupés par les autres acteurs de la société. Concrètement, le comportement des politiciens est alors de viser des démarches globales et de convaincre la population que la direction suivie est la bonne. Les choses concrètes n'ont alors qu'une valeur très relative. La Fondation se retrouve dans une situation anachronique où elle ne peut plus viser la réalisation d'actions concrètes que si elles sont compatibles avec la vision d'ensemble. Là aussi, progressivement, on peut s'attendre à ce que la direction adopte des discours qui vont se politiser l'entraînant dans une voie d'action sans issue parce que visant la transformation de la société dans son ensemble (exercer une influence). De plus, ce faisant elle se fragilise en passant d'une situation où sa légitimité est claire à une

situation où sa légitimité sera de plus en plus fragile. Si les idées sont claires à ce sujet, on peut toutefois imaginer un effort d'influence. Mais pour être efficace, l'influence suppose une certaine distance. Plus on est proche, plus il est difficile d'influencer.

Finalement, l'association à l'État, malgré ses avantages apparents, est une dérive stratégique qui peut avoir des conséquences sérieuses pour la survie et la capacité d'action de la Fondation. Au lieu d'agir sur le terrain de la philanthropie, aidant des groupes d'acteurs à s'aider et acceptant les limites de son action, la direction risque de se retrouver progressivement dans le terrain de l'action politique. Certains acteurs de l'État, ceux qui lui sont les plus sympathiques à sa cause, pourraient même l'inciter à le faire, pour changer l'État. Ce terrain est miné. La direction n'a là aucune compétence et aucune légitimité. De plus, cela l'éloigne de son vrai terrain d'action. Il est vrai que toute action a des conséquences politiques. Elle peut affecter les rapports de force et modifier les priorités. Mais lorsque cette action le fait délibérément, on s'attend à ce que cela soit légitime et transparent, donc permis par les règles formelles et informelles du moment.

Ainsi donc, sans s'en apercevoir, la Fondation est probablement en train de dériver sur le plan stratégique. Les développements des sections précédentes montrent la nature des dynamiques auxquelles il faut prêter attention mais sans s'y fondre. La fondation doit normalement être beaucoup plus modeste et se cantonner à l'action communautaire discrète et spécifique. On peut vouloir faire beaucoup plus, changer le monde vite. Mais l'expérience de la transformation des sociétés, suggère que B. Pascal, avait raison en disant : « l'homme n'est ni ange, ni bête et le malheur veut que qui veut faire l'ange, fait la bête ». Comme le suggère la tradition taoïste chinoise, la modestie est parfois la meilleure forme d'action lorsqu'on veut vraiment changer les choses.

La stratégie reste à élaborer. En plus des grands secteurs d'intervention, santé, enfance, interaction citoyenne, il faut surtout mettre l'accent sur les formes que doit prendre l'intervention de la Fondation. Compte tenu de la complexité des phénomènes auxquels s'adressent la Fondation, il s'agit du cas de figure où « la structure est la stratégie ».

Mais la Fondation est maintenant trop engagée. Peut-elle reculer ? Comment le faire sans dommages ? À notre avis, c'est sur ces questions que la réflexion devrait porter. Si le chemin doit être poursuivi, alors il faudra mettre au centre de la réflexion la gestion des interfaces avec l'État, avec comme objectif de contenir l'État pour pouvoir mener l'action communautaire. Dans ce cas, la Fondation se retrouverait dans la situation d'une entreprise d'État, ayant des responsabilités opérationnelles majeures, un peu comme Hydro-Québec. On peut s'attendre à ce que la gouvernance de l'interface soit l'enjeu principal. On peut aussi s'attendre à ce que cette gouvernance demande des efforts sur une très longue période. Une gestion de l'interface avec l'État et de la gouvernance de cette interface est une action sociale majeure qui va mobiliser une grande énergie. Elle a cependant le potentiel de générer dans quelques décennies un modèle d'action sociale.

3.2 Quatre grandes voies de réflexion

Quatre grandes voies de réflexion, de questionnement ou de défis se dégagent de notre analyse.

Sur le plan de la légitimité d'action, la contradiction fondamentale à laquelle est confrontée toute fondation privée est de devoir travailler à partir d'un capital financier privé accumulé sur la base d'un travail collectivisé effectué au sein d'une entreprise ou d'un système organisé d'entreprises. Il s'ensuit une légitimité limitée où, en théorie, le surplus accumulé devrait, selon un ratio socialement acceptable, être remis à une entité redistributive légitime, en l'occurrence l'État.

Dans la situation législative actuelle, il n'en est rien. L'État canadien permet de geler d'exonérations fiscales un fonds de « capitaux dits sociaux » à condition qu'une partie prescrite des excédents soit effectivement utilisée à des fins sociales. Il n'en demeure pas moins que la gouvernance de cette opération demeure « privée ». Pour « collectiviser » cette gestion, il faudrait minimalement s'assurer d'une gestion partagée ou collectivisée des décisions le concernant.

Si la direction de la Fondation suit cette ligne de pensée, se pose alors la question des modalités de gouvernance à adopter. La gouvernance de la Fondation doit être ou non inclusive ? Si oui, comment y arriver ? S'agit-il simplement de revoir les modalités de gouvernance afin d'inclure ou non des représentants de la société civile ou de l'action communautaire ? Faut-il aller plus loin ?

Sur le plan du rapport à l'État, la collaboration avec ce dernier pose le dilemme de la phagocytose de la logique d'action philanthropique par la logique publique. Se pose alors la question de la façon de penser cet arrimage. Quelle est la meilleure façon pour David de travailler avec Goliath sans perdre son identité ?

Sur le plan de la société civile se pose un troisième défi, celui de la stratégie à penser et à habiter pleinement pour mettre en place des dispositifs organisationnels qui soient en cohérence et bien adaptés à l'atteinte d'une « valeur philanthropique » qui serait fondée sur la réalisation du « bien commun et de l'intérêt public » (Public Value). Comment définir cette valeur philanthropique ? Et quelle stratégie organisationnelle faudrait-il adopter pour atteindre les résultats attendus ?

Sur le plan purement organisationnel, à l'issu des éléments suivants, à savoir – le travail effectué au cours des dix dernières années, le réseautage développé dans les secteurs communautaires et institutionnels, dont ceux du secteur public, les ressources mobilisées, l'expérience acquise, la compréhension des difficultés, les changements dans la conjoncture et dans le cadrage institutionnel de la société québécoise –, nous sommes en mesure de nous demander si la direction de la Fondation utilise bien les apprentissages faits ou les leçons qui se dégagent de sa première décennie d'existence.

Selon notre compréhension, la Fondation n'a pas pleinement tiré profit des apprentissages qui se dégagent de son histoire ni des processus innovants qui ont été mis en place.

Sur les apprentissages, il est clair que ces derniers montrent l'importance d'être bien informé sur la réalité interne de l'organisation et sur l'évolution et la transformation de la réalité externe. La Fondation a avantage à se doter d'outils pour bien mener des analyses tant à l'interne que sur la réalité externe. Elle a aussi intérêt à prendre des décisions mieux appuyées et plus ancrées sur les expertises des partenaires ou des alliés avec qui elle travaille et des apprentissages qui se dégagent des expérimentations qu'elle a mises en scène.

- Pour ce faire, il faut certes du temps et ne pas être tenté par des gestes rapides, qui, en fonction de leur nature, peuvent avoir des conséquences lourdes et contraignantes sur le long terme lorsqu'elles ne vont pas dans la direction attendue.
- Il faut aussi retravailler la question des connaissances et réfléchir à la position qu'occupe la Fondation par rapport à celles-ci. Non seulement la Fondation a produit de nouvelles connaissances, mais elle a modifié son rapport à celles-ci en devenant une organisation experte dans son domaine. Ce constat fait en sorte qu'elle a la possibilité de définir sa stratégie d'action non pas uniquement par rapport aux connaissances existantes, mais par rapport aux connaissances qu'elle voudrait voir apparaître, donnant alors tout son sens aux termes « expérimentation » et « organisation innovante ».

3.3 Pistes d'action

Nous avons identifié trois scénarios de travail qui se présentent comme des étapes pouvant se succéder en fonction des décisions qui seront prises par la direction de la Fondation. Pour chaque scénario, nous présentons des modifications ou des nouveautés qui pourraient être apportées. Les apports s'appliqueront ou non d'un scénario à l'autre en fonction des décisions prises.

Scénario I

Le premier scénario a pour avantage de maintenir une continuité d'action vis-à-vis les décisions qui ont mené à la conduite des trois partenariats. Il n'y a pas rupture mais continuité. Présentant peu de risques à court terme, ce scénario demande une grande vigilance à moyen et long terme afin de ne pas être avalisé par la logique d'action de l'appareil d'État.

Le maintien des partenariats avec l'État aurait toutefois avantage à tenir compte de certains des apprentissages identifiés dans l'analyse de la période historique. Il serait possible d'apporter des modifications mineures et majeures qui auront un impact sur ces derniers. À titre indicatif, quelques exemples de modifications qui peuvent être apportées.

- Une révision de la composition du conseil d'administration de la Fondation et des OBNL pour être plus conforme à l'idée de travailler dans la perspective de l'intérêt public et du bien commun en étant plus représentatif des systèmes d'acteurs concernés par les actions développées sur le terrain ;
- Formation d'un groupe interne de réflexion sur les investissements sociaux réalisés jusqu'à présent et sur la stratégie organisationnelle de la Fondation ;
- Clarification des objectifs communs visés par la Fondation et les ministères responsables des trois partenariats ;
- Plus grande synergie et mutualisation de services entre les trois OBNL :
 - Possibilité de mettre sur pied une communauté de pratique pour chacune des deux grandes thématiques : saines habitudes de vie et pauvreté ;
 - Développement de structures communes entre les OBNL ;
 - Utilisation d'outils communs ;
- Mise en dialogue de la Fondation avec des représentants des grands secteurs du modèle québécois de développement ;

- Développement d'une trousse sur cette première phase d'histoire de la Fondation : visant à poursuivre l'objectif d'une mise en transparence des décisions et de l'information auprès de la population interne et externe.

Scénario II

Le scénario II repose sur une reconfiguration importante de la stratégie partenariale. Les risques sont un peu plus élevés à court terme, mais ils assureraient une mise à distance de la Fondation vis-à-vis les ententes partenariales conclues avec l'État. Sans abandonner l'idée des partenariats, il s'agirait d'en reconsidérer la nature, le type et la durée en fonction d'objectifs mieux définis.

Ce deuxième scénario reprend certains des éléments précédents en ajoutant de nouvelles dimensions :

- Évaluation du partenariat en cours avec l'État ;
- Évaluation des processus de travail et des impacts des trois OBNL ;
- Exploration de nouveaux partenariats avec des organisations de la société civile, d'autres fondations ou des organisations privées. Plusieurs avenues sont possibles, mentionnons-en quelques unes :
 - Fondation & secteur de l'action communautaire (partenariat privé-société civile)
 - Fondation & État (partenariat privé-public)
 - Fondation & État & secteur de l'action communautaire (partenariat privé-public-action communautaire)
 - variante 1 : gouvernance sous juridiction de la Fondation (possible) ;
 - variante 2 : gouvernance sous contrôle de l'État (possible) ;
 - variante 3 : gouvernance sous direction du secteur communautaire (peu probable) ;
 - variante 4 : gouvernance collective sur la base d'un leadership fort exercé conjointement entre la Fondation et le secteur communautaire, option qui favorise l'équilibre et qui distingue bien l'institutionnel de l'organisationnel (souhaitable) ;
- Clarification de l'horizon temporel du capital à la disposition de la direction de la Fondation ;
- Clarification de la « valeur philanthropique » à atteindre ;
- Déploiement d'une stratégie partenariale plurielle en fonctions de ces clarifications :
 - avec l'État : un grand partenariat fondé sur de nouvelles bases / modèle actuel amélioré ;
 - avec d'autres organisations de la société civile / nouveau modèle à penser ;
- Développement d'un projet qui serait porté par la Fondation et prenant en considération l'idée d'exercer une « influence » / modèle de travail à concevoir.

Scénario III

Le plus radical des trois scénarios. Les risques sont élevés à court terme mais cette option assurerait une clarification à moyen et long terme de ce que la Fondation veut accomplir comme « Projet sociétal ». À court terme, la Fondation renouerait avec l'incertitude. Par contre, cette option permettrait une mise à niveau complète de la stratégie organisationnelle.

Ce troisième scénario reposerait sur l'idée « de la page blanche » et proposerait de renouer avec l'innovation radicale. Il s'agirait alors d'envisager toutes les options, dont celle de refonder la mission et de la vision et

d'identifier l'apport de la Fondation à ce que pourrait représenter « LA valeur philanthropique » à atteindre ; donc de clarifier ce que la Fondation est en mesure de faire pour lutter contre la pauvreté.

Il s'agirait de le faire en tenant compte des ressources à la disposition de la Fondation, en adoptant une approche pragmatique, critique, patiente et modeste ; en travaillant en partenariat, alliance ou concertation avec d'autres acteurs tout en visant la transparence et plus de démocratie organisationnelle dans ses interventions.

Pour aller dans cette direction, la Fondation pourrait agir sur la base de l'innovation ambidextre et se donner un double mandat :

1. d'amélioration de la structure organisationnelle actuelle à partir des scénarios I ou II ;
2. d'explorer une nouvelle stratégie d'intervention, laquelle restera à penser.

Pour réaliser cette dernière il faudrait:

- un exercice de planification stratégique qui tiendrait compte :
 - des apprentissages, des leçons et de l'expertise développée par la Fondation au cours des dix dernières années ;
 - des enjeux posés par la conjoncture actuelle et la nature des transformations qui prennent place à l'échelle des arrangements institutionnels et organisationnels de la société québécoise. Ceci permettrait de penser :
 - Une mission et une vision revisitées ;
 - Des objectifs à atteindre bien identifiés ;
 - Une reconfiguration de la structure organisationnelle :
 - ✓ à l'interne : définition des activités / projets relevant du central ;
 - ✓ à l'externe : définition des activités / projets / structures à externaliser ;
- mettre en place trois groupes de travail:
 - une équipe « stratégie » au sein de la Fondation : environ 4 personnes (à titre indicatif);
 - un Comité consultatif constitué de représentants de la société : 2 personnes de la Fondation, 2 représentants universitaires, une personne clé de la société civile du milieu social, une personne clé du monde public, une personne du monde des affaires, une personne sur la base d'une représentation citoyenne;
 - une équipe recherche pour appuyer le travail du Comité consultatif pour la réalisation d'activités de recherche à faire :
 - par des universitaires ;
 - par des consultants.

