

Les modèles de relations partenariales dans le secteur du soutien à domicile québécois

par

Sébastien Savard, Ph. D.

Professeur agrégé

Université d'Ottawa

Courriel: Sebastien.Savard@uottawa.ca

Suzie Robichaud, Ph. D.

Professeure titulaire au département

des sciences humaines

Université du Québec à Chicoutimi

Sabrina Tremblay, M.S.s.

Étudiante au doctorat en développement

local et régional

Université du Québec à Chicoutimi

*Ce n'est pas le gouvernement
que souhaite l'homme,
c'est la vie qu'il veut,*

Arthur Maurice Hocart

Results of a study aiming to understand the types of partnership between CSSS (social services centres) and community organizations in home-care situations, in six Quebec regions.

Résultats d'une recherche portant sur les types de collaboration entre les CSSS et les organismes communautaires dans les situations de soutien à domicile, dans six régions du Québec.

Au tournant des années 1980, le gouvernement du Québec invita les établissements du réseau public de la santé et des services sociaux et les organismes du tiers secteur à intensifier leur collaboration afin d'améliorer la qualité des services offerts à la population (Savard, 2002; Robichaud, 1996; Groulx, 1995; Hamel, 1995). L'opposition et la méfiance que montraient les

deux acteurs au début de cet appel au partenariat (Robichaud, 2003a; Savard et Mayer, 2001) semblent s'apaiser, et les relations se développent jusqu'à prendre la forme d'un nouveau « contrat social ». Cependant, les contours que va emprunter la collaboration peuvent être très variés d'un secteur à l'autre (Proulx, Bourque et Savard, 2007). Or, cet article présente les résultats d'une recherche quantitative qui tente de répondre à la question suivante : quels sont les modèles de collaboration qui résultent de cet appel au partenariat dans un domaine où l'incitation au travail en commun était très fréquente ces dernières années, soit celui du soutien à domicile?

La présente réflexion s'articule donc autour de deux pôles. Dans un premier temps, il convient de regarder, à travers l'état de la question, le contexte politique dans lequel le partenariat se concrétise et les défis auxquels sont confrontés deux groupes d'acteurs importants dans le domaine du soutien à domicile : les centres de santé et de services sociaux (CSSS) et le tiers secteur (organismes communautaires, entreprises d'économie sociale, etc.). Par la suite, après les considérations théoriques et méthodologiques, il s'agit d'examiner les perceptions des acteurs qui prennent part à ce partenariat. En d'autres mots, il s'agit de souligner les modèles de collaboration qui s'établissent à partir de paramètres qui témoignent de la façon dont les gestionnaires des CSSS et du tiers secteur les conçoivent et les développent.

1. État de la question

Durant l'année 2005, 3,1 % de la population québécoise âgée de 20 ans et plus a eu recours à des services de soutien à domicile (Aubin et Traoré, 2007). Au Canada, on évalue ce nombre à 1,2 million de personnes (Statistique Canada, 2006), soit 5 % de la population âgée de 18 ans et plus. Bien que le soutien à domicile ne soit pas exclusif à une clientèle ou à une problématique particulières, il appert que certains groupes d'âge constituent de grands utiliza-

Intervention, la revue de l'Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec.
Numéro 131, hiver 2009 : 249-260.

teurs comparativement à d'autres, notamment les personnes âgées de 65 ans et plus. Selon Statistique Canada (2009), deux personnes âgées sur cinq vivant à domicile souffrent d'incapacités et présentent le niveau d'insuffisance le plus élevé de tous les bénéficiaires de services de soutien à domicile.

Cela dit, en 2004, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), dans sa politique intitulée *Chez-soi : le premier choix. Précision, pour favoriser l'implantation de la politique de soutien à domicile*, précise que les centres locaux de services communautaires (CLSC) seraient responsables de l'organisation du soutien à domicile pour la population de leur territoire. Et ce, même s'ils ont été fusionnés avec les centres hospitaliers (CH) et les centres d'hébergement de longue durée (CHSLD) pour former enfin ce que l'on appelle, depuis l'adoption de la *Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux* (projet de loi 25), les centres de santé et de services sociaux. Par la suite, la *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux* (projet de loi 83) viendra clarifier certains aspects du projet de loi 25 en imposant aux CSSS l'élaboration d'un plan clinique afin de toucher neuf populations cibles visées. Parmi celles-ci figurent les personnes en perte d'autonomie liée au vieillissement. Toujours est-il que dans sa politique, politique susmentionnée, *Chez-soi. Le premier choix...*, le MSSS suggère, entre autres, aux CLSC d'établir des ententes de collaboration avec leurs partenaires (organismes communautaires, centres d'action bénévole et autres ressources locales ou publiques). Les CLSC sont donc reconnus comme les acteurs centraux de la coordination des services offerts par les différents organismes évoluant dans le secteur du soutien à domicile. Ainsi, ces services exercent une « responsabilité collective » qui ne peut être assumée entièrement par le système public de santé et de services sociaux. Le ministère préconise la réalisation de ce partenariat sur une base volontaire et constante (MSSS, 2004).

Mais que représente, sur le plan des relations, le rapprochement entre le secteur public et le tiers secteur? Comment ces acteurs jugent-ils la collaboration qu'ils doivent tisser afin que les populations puissent recevoir les services auxquels elles ont droit? Il appert que les relations

qui s'établissent entre les établissements publics et les organismes du tiers secteur en soutien à domicile ont été, jusqu'à présent, très peu étudiées de façon empirique. Seules quelques études qualitatives semblent avoir abordé ce sujet, notamment celles de Robichaud (2003a), Théolis (2001), Carroccio, Wilson, Pryor, Marks et Nippes (1996), Panet-Raymond et Vandal (1991). Notre recherche s'efforce de combler cette lacune en analysant d'une manière quantitative les modèles de collaboration qui définissent ces deux secteurs d'intervention. Dans le contexte où la dernière politique de soutien à domicile (2004) et les projets de loi 25 et 83 renforcent la nécessité d'un partenariat entre le secteur public et le tiers secteur, cette étude prend toute son importance.

2. Cadre théorique

Typologie des modèles de relations établissements publics/organismes communautaires

Aux fins de notre étude, nous avons retenu la méthode de classement des relations interorganisationnelles de Coston (1998)¹ adaptée par Proulx, Bourque et Savard (2005). Ainsi, nous examinerons les quatre dimensions et les cinq modèles de relations qui permettent de préciser les sortes de relations qui se développent entre le secteur public et le tiers secteur.

A- Les quatre dimensions du modèle

Coston (1998) propose quatre dimensions permettant de caractériser les différentes catégories de relations (figure 1). Ces dimensions sont : a) l'ouverture au pluralisme institutionnel (ouverture à la participation du tiers secteur à la fourniture de services); b) l'intensité des relations interorganisationnelles (nombre et fréquence des relations); c) la symétrie des relations de pouvoir (capacité d'influence du tiers secteur); d) le formalisme des relations interorganisationnelles (niveau d'encadrement des relations par des mécanismes officiels)².

B- Les cinq modèles de relations de la typologie

a) Relation de sous-traitance

Les établissements publics sont les acteurs centraux responsables de la planification et de l'organisation des services et délèguent les activités opérationnelles aux organismes du

Figure 1 – Typologie des relations établissements publics/organismes communautaires adaptée par Proulx, Bourque et Savard (2007)

Dimensions	Modèle socioétatique			Modèle sociocommunautaire	
	Sous-traitance (Contractuel)	Tiers parti	Coexistence (Coopération)	Supplémentarité (Complémentarité)	Coconstruction (Collaboration)
Ouverture au pluralisme institutionnel	Faible	Modérée	Modérée	Élevée	Élevée
Intensité des relations	Faible	Faible	Modérée	Élevée	Élevée
Symétrie des relations de pouvoir	Modérée	Modérée	Faible	Modérée	Élevée
Formalisme des relations	Élevé	Élevé	Faible	Modéré	Élevé

tiers secteur. Ce dernier fournit des services sociaux à une clientèle dont l'État conserve la responsabilité.

b) Relation de tiers parti

L'établissement public détermine les priorités et fournit les fonds, alors que les organismes communautaires organisent la production des services. L'établissement public délègue la responsabilité de la clientèle aux organismes communautaires. Ce type de rapport laisse plus d'autonomie aux organismes communautaires mais impose un niveau d'imputabilité plus important.

c) Relation de coexistence

Ce modèle se situe à mi-chemin entre les modèles socioétatique et sociocommunautaire. L'établissement public, par ses politiques et ses pratiques, est favorable aux organismes communautaires sans nécessairement valoriser une plus grande implication de ces derniers ou encore s'engager à les soutenir financièrement. Le rapport se limite souvent à un échange d'information dans une coexistence non contraignante.

d) Relation de complémentarité ou de supplémentarité

Dans ce modèle, les établissements publics sont responsables d'offrir les services généraux à la population, ceux qui s'adressent aux besoins les plus courants, alors que les organismes du tiers secteur répondent aux besoins particuliers de clientèles très précises (Proulx et al., 2005). Le tiers secteur contribue donc à une réponse « supplémentaire » à l'offre de services étatiques. Il y a reconnaissance du rôle de l'État et de ses établissements ainsi que de l'autonomie des organismes communautaires. Les deux acteurs (communautaire et public) sont ouverts à partager l'information et les ressources afin d'atteindre des objectifs communs et les organismes communautaires peuvent avoir une certaine influence sur les politiques et les programmes publics.

e) Relation de collaboration ou de coconstruction

Dans le modèle de coconstruction, la participation des organismes communautaires à l'élaboration des politiques est beaucoup plus importante. Les responsabilités sont partagées entre les deux parties ou, à tout le moins, le tiers secteur est impliqué directement dans la

réponse aux besoins sociosanitaires. Chacun des acteurs conserve son autonomie, ses valeurs et sa mission. Les relations sont également plus officielles que dans la relation de type supplémentarité (Proulx et al., 2007).

3. Méthodologie

a) Participants de l'étude

Les gestionnaires d'organismes du tiers secteur et des établissements publics œuvrant dans le secteur du soutien à domicile québécois étaient ciblés pour l'étude³. Afin de constituer un échantillon représentatif des diverses réalités québécoises, six régions ont été sélectionnées : le Saguenay-Lac-Saint-Jean, la région de Québec, la Mauricie, la Côte-Nord, la région de Montréal et la région de Chaudière-Appalaches.

b) Procédures d'échantillonnage

Nous avons consulté l'annuaire des ressources communautaires de chacune des régions retenues pour déterminer les ressources du tiers secteur œuvrant dans le secteur du maintien à domicile et des services aux personnes âgées en perte d'autonomie. Pour ce qui est des CSSS, nous avons contacté la direction des services à domicile pour connaître le nom des cadres intermédiaires de tous les points de services. Les cadres de l'ensemble des organismes du tiers secteur et des services à domicile des CSSS retenus ont tous été contactés par lettre pour participer à l'étude.

c) Instrument de mesure

Un questionnaire construit de façon à opérationnaliser les quatre dimensions proposées par Coston (1998) a été préparé afin de circonscrire la dynamique relationnelle qui s'établit entre les organismes du tiers secteur et les CLSC⁴.

d) Échelles

Quatre échelles ont été constituées à partir des dimensions de la typologie proposée, comme dans une précédente étude concernant les relations de partenariat dans le secteur de l'enfance, de la jeunesse et de la famille (Savard, Harvey et Tremblay, 2008). À cette étape, il est important de clarifier l'utilisation du terme « partenaire ». Ce terme correspond aux organisations reliées à l'organisme. Pour un organisme communautaire, le partenaire

correspond aux établissements publics et vice versa pour les établissements publics. Selon les questions, les indicateurs étaient placés soit sur des échelles de Likert allant de 1 à 7 (1 signifiant « faible » et 7 « élevé »), soit de 1 à 5 ou encore de 1 à 4. Afin de produire une moyenne pour chaque dimension, chaque échelle a été ramenée sur une échelle de Likert allant de 1 à 5.

e) Analyses statistiques

Les données ont été traitées et analysées à l'aide du logiciel SPSS version 11. Nous avons essentiellement procédé à des tests de Mann et Whitney (1947) qui sont des tests non paramétriques de comparaison de deux groupes pour déterminer la présence de différences statistiquement significatives dans les réponses fournies par les gestionnaires des organismes du tiers secteur et les gestionnaires des établissements publics.

4. Résultats

A) Profil des gestionnaires et des organismes répondants

Sur les 241 gestionnaires sollicités, 158 personnes ont participé à l'étude (110 du tiers secteur ou 69,6 %, et 48 des établissements publics ou 30,4 %) soit un taux de participation de 65,5 %⁵. La majorité des répondants (83,5 %) sont de sexe féminin, c'est-à-dire 132 femmes. Les participants rapportent posséder au total 10,26 années d'expérience au poste de gestionnaire avec un écart type de 7,54 années. Enfin, une majorité de gestionnaires (69 %) déclarent avoir terminé des études de premier cycle universitaire ou plus (deuxième ou troisième cycle). C'est dans la région de Montréal que le nombre de répondants est le plus élevé (47), et le moins élevé provient de la région de la Mauricie (12) et de la Côte-Nord (13). Les répondants des régions du Saguenay-Lac-Saint-Jean (28), de la région de Québec (29) et de Chaudière-Appalaches (25) sont représentés en proportion comparable. La proportion de répondants par région pour tous les secteurs, à l'exception d'un, est approximativement d'un sur deux (entre 46,67 % et 52 %). Seule la région de la Mauricie est moins bien représentée (36,36 %), ce qui nous apparaît toutefois être un résultat convenable. Ainsi, considérant un tel taux de représentativité, nous pouvons suppo-

ser que les présentes données donnent un portrait réaliste, tant sur le plan provincial que régional.

B- Modèle de relations entre les établissements publics et les organismes du tiers secteur

a) Considérations préanalyse

Pour nous assurer de la consistance interne des variables associées aux dimensions du modèle soit l'ouverture au pluralisme institutionnel, l'intensité des relations, la symétrie des relations de pouvoir et le formalisme des relations, nous avons eu recours à l'alpha de Cronbach. L'alpha, pour l'échelle d'ouverture au pluralisme institutionnel, est de 0,82. Pour celle de l'intensité des relations interorganisationnelles, l'alpha correspond à 0,76. L'alpha de l'échelle de symétrie des relations de pouvoir est de 0,79 et, enfin, celui du formalisme des relations est de 0,61. Les trois premières échelles présentent une bonne consistance interne, mais celle de l'échelle de formalisme est un peu plus faible. Malgré tout, considérant que la consistance des échelles constituées est au minimum acceptable, on peut supposer que les indicateurs conservés pour définir l'intensité de chaque dimension corréleront de façon satisfaisante. Ainsi, une analyse des résultats découlant des échelles constituées peut être produite.

b) Détermination du modèle général des relations de collaboration

L'interprétation des résultats moyens des quatre échelles est ici présentée. Ces quatre échelles permettent de définir le modèle de relations interorganisationnelles rapporté par les gestionnaires. Comme les résultats à chaque échelle varient entre 1 et 5, l'échelle sera subdivisée en trois parties égales. Ainsi, un résultat entre 1 et 2,33 sera considéré comme d'intensité faible, celui entre 2,34 et 3,66 comme d'intensité

modérée et celui variant entre 3,67 et 5 comme d'intensité élevée (tableau 1).

Il est possible d'observer au tableau 1 que le niveau d'ouverture au pluralisme institutionnel est élevé (4,04). L'intensité des relations de collaboration, de la symétrie dans les relations de pouvoir et du formalisme des rapports interorganisationnels serait pour sa part de niveau modéré (3,12, 2,80 et 2,46 respectivement). Considérant ces résultats, il apparaît que le modèle des relations entre le secteur public et les organismes du tiers secteur serait celui de *supplémentarité* en dépit du niveau de symétrie modéré. Il semblerait donc que les gestionnaires interrogés, tous types d'organisation confondus, se voient évoluer dans un système où chacun des deux acteurs à un rôle particulier à jouer et dans lequel le niveau d'autonomie du tiers secteur est élevé. Cependant, le fait que le niveau de symétrie soit considéré comme modéré plutôt qu'élevé implique que le tiers secteur est tout de même considéré comme un joueur ayant moins d'influence sur les règles du jeu que son vis-à-vis du réseau public. Nous verrons cependant dans la partie suivante que les résultats sont différents si on analyse les réponses fournies par les deux groupes d'acteurs individuellement.

c) Modèle de relations selon le type d'organisme

Le modèle de relations peut varier selon le type d'organisation. Peu importe le type de test statistique que l'on retient, les résultats démontrent que les gestionnaires des organismes communautaires et des établissements publics ne perçoivent pas les relations entre les deux catégories d'organisation de la même façon. En effet, que l'on mesure les modèles de relations constatés par les gestionnaires en fonction des moyennes ou des médianes, on constate que les gestionnaires des établissements publics se perçoivent dans un modèle de

Tableau 1 – Moyennes et médianes aux quatre échelles des dimensions de la typologie des relations

	Ouverture	Intensité	Symétrie	Formalisme
Nombre	158	158	157	158
Moyenne	4,04	3,12	2,80	2,46
Médiane	4	3,11	2,81	2,5
Écart type	0,64	0,92	0,64	0,73

relations davantage sociocommunautaire que les gestionnaires des organismes du tiers secteur qui témoignent, par leurs réponses, de la présence d'un système de relation interorganisationnelle s'inspirant davantage d'un modèle socioétatique⁶. D'une part, lorsque l'on compare les moyennes obtenues pour chaque dimension de la typologie en fonction du type d'organisme auquel appartiennent les répondants, on observe que le modèle rapporté par les gestionnaires du tiers secteur correspondrait à un hybride entre les modèles de coexistence et celui de complémentarité (tableau 2). En effet, l'ouverture au pluralisme institutionnel est élevée (3,95), l'intensité ainsi que la symétrie dans les relations sont modérées (3,06 et 2,65) et le formalisme des relations est faible (2,27). C'est pourquoi nous parlerons de coexistence/supplémentarité. De leur côté, les gestionnaires des CSSS rapportent un modèle quelque peu différent. Avec une ouverture de niveau élevé (4,25), une intensité (3,25) et un formalisme (3,14) de niveau modéré, ce serait normalement le modèle de complémentarité qui correspondrait à l'intensité des dimensions rapportée par les répondants (tableau 2). La symétrie des relations de pouvoir n'est toutefois pas au niveau optimal requis, celle-ci demeurant modérée. En fait, sur le plan qualitatif, ce qui semble distinguer le modèle de relations rapporté par les gestionnaires du tiers secteur et ceux des CSSS serait le niveau de formalisme

des relations qui est perçu plus élevé par les gestionnaires des CSSS.

Le tableau 2 permet de constater que trois des quatre échelles, en fonction du test de Mann et Whitney, sont statistiquement différentes, selon le type d'organisme du répondant, et ce, de façon significative. Tout d'abord, pour l'échelle d'ouverture au pluralisme institutionnel, la médiane obtenue pour les CSSS est de 4,4, ce qui est statistiquement plus élevé que celle des organismes du tiers secteur (4), et ce, à un seuil de signification de 0,01. La médiane de 3,01 des CSSS de l'échelle de symétrie des relations de pouvoir est également statistiquement plus élevée que celle des organismes du tiers secteur (2,67), et ce, à un seuil de signification de 0,001. Enfin, à l'échelle de formalisme des relations, la médiane de trois des établissements publics est statistiquement plus élevée que celle des organismes communautaires (2,2), et ce, à un seuil de signification de 0,001. Il n'existe pas de différence significative pour l'échelle d'intensité des relations interorganisationnelles entre les établissements publics et les organismes du tiers secteur. On constate donc, en accord avec ces analyses et celles précédemment réalisées, que les établissements publics semblent percevoir leur collaboration avec les organismes du tiers secteur comme étant davantage celle que l'on observe entre deux partenaires égaux et reconnus par le système

Tableau 2 – Moyennes aux quatre échelles des gestionnaires selon le secteur d'activité

Tiers secteur	Ouverture	Intensité	Symétrie	Formalisme
Nombre	110	110	110	110
Moyenne	3,95	3,06	2,65	2,27
Écart type	0,68	0,93	0,64	0,71
Médiane	4	3,04	2,67	2,2
CSSS	Ouverture	Intensité	Symétrie	Formalisme
Nombre	48	48	47	48
Moyenne	4,25	3,25	3,14	2,91
Écart type	0,49	0,91	0,46	0,56
Médiane	4,4	3,32	3,01	3
μ de Mann-Whitney	1701**	1928	1252,5***	1098,5***

** p < 0,01. *** p < 0,001.

de fourniture de services. Cette constatation permet de suggérer que le modèle de relations des établissements publics se rapprocherait plus de celui de complémentarité, comparativement aux organismes du tiers secteur qui, eux, vivraient plutôt des relations du type coexistence. Les organismes communautaires sont donc plus réservés en ce qui concerne l'ouverture du système public à la contribution du communautaire. Le modèle de coexistence fait davantage référence à une dynamique où les deux acteurs fonctionnent en parallèle plutôt qu'en étroite collaboration, ce qui est différent d'un modèle de complémentarité dans lequel les deux acteurs ont un rôle distinct, soit, mais où les interrelations sont tout de même inscrites dans un cadre de partage défini de façon conjointe avec des objectifs collectifs.

Les sections suivantes analysent de façon plus spécifique les résultats aux quatre échelles de la typologie adaptée selon le type d'organisation afin de souligner les éléments qui expliquent le plus les différences constatées dans les modèles dégagés des résultats des deux groupes de répondants. Nous avons procédé à des analyses à l'aide du test de μ de Mann et Whitney qui permet de déterminer s'il existe une différence statistiquement significative entre les deux types d'organisation aux échelles proposées.

d) L'échelle d'ouverture au pluralisme institutionnel

Le résultat obtenu, pour cette dimension de la typologie, se situe à 4,04, ce qui traduit un degré d'ouverture au pluralisme institutionnel élevé. Il existe toutefois certaines différences significatives entre les organismes du tiers secteur et les établissements publics au test de μ de Mann et Whitney. Pour ce qui est de la reconnaissance de la spécificité des organisations, les gestionnaires des CSSS ont constaté un niveau de reconnaissance (μ de Mann et Whitney : 1769, $p < 0,001$) plus élevé de la part de leurs partenaires de leur mission et de leur rôle que les répondants des organismes communautaires (élevé et modéré respectivement). Le même constat est observé lorsque les répondants ont été interrogés sur leur perception de la reconnaissance de leur légitimité par les partenaires de l'autre secteur. Les participants des CSSS perçoivent un degré plus élevé de

reconnaissance de la légitimité de leur organisation que les partenaires du tiers secteur qui le situent plutôt à modéré (μ de Mann et Whitney : 1757,5, $p < 0,001$). Enfin, le degré de perception générale de l'ouverture au pluralisme institutionnel est lui aussi plus élevé au sein des établissements publics. La médiane de quatre des répondants des établissements publics est statistiquement plus élevée au test de μ de Mann et Whitney (1457,5, $p < 0,001$) que celle des organismes communautaires (3). Il est donc possible de dire que les CSSS perçoivent, chez leurs partenaires, un degré d'ouverture plus grand (grande ouverture) envers leurs organisations que les organismes du tiers secteur (ouverture modérée).

e) L'échelle de symétrie dans les relations de pouvoir

Les données obtenues démontrent que le degré de symétrie dans les relations est modéré (2,65). Encore une fois, des différences significatives apparaissent au test de μ de Mann et Whitney. Tout d'abord, il semble que les répondants des CSSS perçoivent une plus forte capacité d'influence de leur organisation lors de la réalisation de projets conjoints que les gestionnaires du tiers secteur. Ces derniers ont évalué leur influence à modérée, ce qui est statistiquement inférieur à la perception des participants des établissements publics qui l'évaluent à grande (μ de Mann et Whitney : 1197, $p < 0,001$).

De plus, concernant la symétrie des avantages retirés lors de la réalisation de projets conjoints, les gestionnaires des CSSS sont plus enclins à penser que les avantages obtenus d'une collaboration sont équivalents entre les deux parties (74,5 %) ou encore plus importants pour leur organisation (17 %), si on les compare à leurs homologues du tiers secteur (55,4 % et 5,9 % respectivement). Les gestionnaires des établissements publics rapportent également une plus grande participation à la planification des politiques et des programmes gouvernementaux que ne le font les répondants des organismes du tiers secteur (μ de Mann et Whitney : 1513,5, $p < 0,001$). En effet, à l'exception du premier niveau de l'échelle de réponse pour cette question (ne participe jamais), les gestionnaires des CSSS ont systématiquement rapporté une plus grande participation que leurs partenaires. Le constat est tout à fait semblable

pour ce qui est de la capacité d'influence des répondants lors de la planification de politiques et de programmes gouvernementaux.

Les participants provenant du tiers secteur semblent constater une moins grande capacité d'influence que leurs partenaires (μ de Mann et Whitney : 1387,5, $p < 0,001$), puisque 40,2 % d'entre eux disent ne jamais influencer contrairement à 7,3 % des répondants des établissements publics. Pour tous les autres degrés d'influence, ces derniers obtiennent des résultats significativement plus élevés. Enfin, lorsqu'on a demandé aux gestionnaires d'évaluer le degré de symétrie des relations organisationnelles, les répondants des CSSS (53,2 %) sont plus nombreux à l'évaluer comme modéré que leurs partenaires du tiers secteur (36,3 %). Cette différence est apparue comme significative au test de μ de Mann et Whitney (1625,5, $p < 0,001$). La médiane de 2 obtenue par les répondants du tiers secteur, qui est inférieure à celle des gestionnaires des CSSS (3), vient confirmer cette différence.

f) L'échelle de l'intensité des relations

En ce qui concerne l'intensité des relations, le résultat global obtenu est de 3,06, ce qui constitue un degré modéré. Il est toutefois intéressant de noter qu'il existe des différences statistiquement significatives entre les répondants du tiers secteur et ceux des établissements publics au test de μ de Mann et Whitney sur plusieurs éléments évalués. Premièrement, en ce qui a trait à la fréquence de participation aux tables de concertation, les gestionnaires des CSSS ont déclaré une plus grande présence à ces réunions (4 à 6 participations) que les organismes du tiers secteur (1 à 3 participations) (μ de Mann et Whitney : 2035, $p < 0,05$). La fréquence d'échange d'information entre partenaires concernant un usager est également statistiquement différente (μ de Mann et Whitney : 1885,5, $p < 0,01$). Pour les établissements publics, 44,7 % ont déclaré que des informations au sujet d'usagers étaient régulièrement envoyées comparativement à 23,1 % pour les organismes du tiers secteur. De même, concernant les informations reçues à propos des usagers, les gestionnaires des CSSS ont déclaré recevoir plus souvent des informations à propos d'un usager que leurs partenaires (52,1 % et 40,7 % respectivement), et ce, à un

seuil de signification de 0,001 (μ de Mann et Whitney : 1750,5).

En regard de la proportion d'usagers des établissements participants qui ont été envoyés par les partenaires, il semble que pour la majorité des CSSS (67,4 %) ce nombre s'élève à 10 % et moins. Pour les organismes du tiers secteur, les données sont plus partagées en ce sens que si un plus grand pourcentage (34,9 %) estime la proportion des usagers envoyés à 10 % et moins, il reste que certains (11 %) affirment au contraire qu'entre 76 % et 100 % de leurs usagers ont été envoyés par leurs collaborateurs. Un tel constat n'a pas été observé chez les établissements publics (test de μ de Mann et Whitney : 1356, $p < 0,001$). Enfin, comme dernière différence significative, la fréquence de projet conjoint rapportée par les établissements publics est statistiquement plus élevée que chez les répondants du tiers secteur (test de μ de Mann et Whitney : 1460,5, $p < 0,001$). En moyenne, ces derniers ont déclaré avoir réalisé un seul projet conjoint avec leurs partenaires au cours des deux dernières années, contrairement à trois pour les CSSS.

g) L'échelle de formalisme des relations organisationnelles

L'analyse globale des résultats place à faible (2,27) le formalisme des relations organisationnelles. Cette fois, des différences entre les établissements publics et les organismes du tiers secteur ont été relevées pour chacun des six éléments analysés pour cette dimension. En ce qui a trait au nombre d'ententes écrites entre partenaires, les répondants provenant des établissements publics rapportent significativement plus d'ententes que les organismes communautaires. Une majorité d'organismes communautaires ont déclaré n'avoir aucune entente écrite tandis qu'une majorité d'établissements publics les chiffrent à *entre deux à cinq* (test μ de Mann et Whitney : 1076,5, $p < 0,001$). Pour ce qui est de la proportion des relations qui sont encadrées par des ententes ou des protocoles écrits, il s'avère que 41,5 % des répondants du tiers secteur affirment qu'aucune relation n'est encadrée par de tels mécanismes. Ce pourcentage s'élève à 7,1 % pour le secteur public (test μ de Mann et Whitney : 1324,5, $p < 0,001$). Concernant la proportion des relations qui sont encadrées par des mécanismes

de concertation officiels, les répondants des organismes du tiers secteur sont plus nombreux (21,5 %) que leurs partenaires du secteur public (6,8 %) à estimer qu'aucune de leurs relations (0 %) n'est encadrée par de tels mécanismes (test μ de Mann et Whitney de 1871,5, $p < 0,05$). Compte tenu du niveau de formalisme des relations lors de projets conjoints, les répondants des établissements publics semblent considérer leurs relations comme plus officielles que ceux des organismes du tiers secteur. En effet, ces derniers, dans une proportion de 10,7 %, considèrent les relations comme très informelles et, pour 18,4 % des autres répondants, comme informelles. Les résultats des établissements publics pour les mêmes questions sont de 2,1 % et 4,25 % respectivement (test μ de Mann et Whitney : 1790,5, $p < 0,01$). Enfin, concernant la perception des répondants envers le degré global de formalisme des relations, les gestionnaires du tiers secteur perçoivent un degré moindre de formalisme puisque 35,1 % d'entre eux ont évalué le degré à faible contre 17,4 % pour les répondants des CSSS. Ces derniers sont plus nombreux (65,2 %) à concevoir le formalisme des relations comme modéré, comparativement aux organisations du tiers secteur (46,4 %) participantes (test μ de Mann et Whitney : 1771, $p < 0,05$).

5. Discussion

De toute évidence, au Québec, le secours à autrui n'est plus uniquement l'apanage des institutions publiques. Les ressources complémentaires sont sollicitées et encouragées à participer pleinement à la distribution des services sociaux (Jetté, 2008; Robichaud, 1996, 2003a; Savard et Mayer, 2001; Vézina et Sévigny, 2000). Les gestionnaires des organismes publics et du tiers secteur s'associent donc en vue d'une collaboration. Toutefois, il appert que les CSSS semblent vivre des relations plus officielles et plus intenses que les organismes communautaires. Un modèle de relations de complémentarité ou de supplémentarité caractérise les premiers. Un modèle hybride de coexistence/supplémentarité définit les relations du tiers secteur. C'est le niveau de formalisme des relations plus élevé chez les gestionnaires des CSSS qui expliquerait cette différence : un plus grand nombre d'ententes écrites, des relations plus explicites, des

ententes de contrats et de services plus longues, une perception moindre du degré de formalisme. Il est possible que les gestionnaires des établissements publics soient davantage influencés dans leurs perceptions par le discours actuellement véhiculé dans le réseau de la santé et des services sociaux qui prône la mise en place de réseaux de services intégrés, incluant l'ensemble des partenaires. Les CSSS perçoivent ainsi une plus grande ouverture au pluralisme institutionnel chez leurs collaborateurs. Celle-ci s'observe par une plus grande reconnaissance de leur spécificité et de leur légitimité, et par un plus grand apport aux politiques et aux programmes gouvernementaux. Et ce n'est pas tout. Même si l'intensité des relations est modérée, il existe tout de même des différences entre les deux acteurs. Les gestionnaires du secteur public rapportent une fréquence plus élevée d'informations partagées et de projets conjoints. De plus, ils participent davantage aux travaux menés par les tables de concertation.

Qu'est-ce qui pourrait expliquer les différences observées? L'écart des ressources matérielles et humaines qui sépare les deux secteurs d'intervention, la différence de l'information contrôlée par chacune des parties, l'ambiguïté du concept de partenariat (Duperré, 2004; Robichaud, 2003a; Savard et Mayer, 2001) sont quelques-unes des difficultés qui peuvent influencer les pratiques de concertation. Néanmoins, les organismes communautaires reconnaissent que les CSSS font davantage appel à leurs services qu'ils ne le font eux-mêmes. Pourquoi? Certains groupes résistent, minimalement du moins, à interpellier le secteur public craignant l'affaiblissement de leur vocation. Ils veulent certes une collaboration mais pas à n'importe quel prix. L'identité, la liberté, l'originalité sont des valeurs à conserver. Toujours est-il que les groupes communautaires qui interviennent dans le secteur du soutien à domicile revendiquent leur indépendance et tentent d'assurer leur propre gouverne. Ils veulent préserver leurs conduites : l'enracinement dans le milieu, la souplesse dans l'intervention et la non-bureaucratization du fonctionnement. C'est du moins ce qu'a démontré une recherche antérieure menée auprès de 16 responsables de groupes bénévoles œuvrant dans le secteur du soutien à domicile (Robichaud, 2003a).

Quoi qu'il en soit, l'étude présentée ici montre que le tiers secteur n'est pas disposé à se définir comme sous-traitant du réseau, et ce, même s'il répond régulièrement aux demandes de services des établissements du réseau public et qu'un pourcentage important de sa clientèle lui est envoyé par le CSSS. L'établissement de relations de coexistence/supplémentarité leur permet de conserver leurs particularités et de maintenir leurs objectifs. Le tiers secteur n'est donc plus enfermé dans son rôle de fournisseurs de services. Quelles en sont les raisons? Deux dynamiques permettent d'avancer une explication. Il y a d'abord une dynamique externe, celle qui provient des pressions exercées par l'État et ses appareils, afin qu'ils prennent part à la distribution des services. Il y a, ensuite, une dynamique interne, celle qui milite en faveur d'une plus grande professionnalisation. Car, tourné vers une population qui nécessite de l'aide et des institutions qui les réclament, le tiers secteur devient soucieux d'élever le statut de service et, par conséquent, la légitimité sociale de la structure organisationnelle qui l'encadre. C'est ainsi que l'évolution des rapports entre ces deux acteurs a permis au tiers secteur, dira Jetté (2008), non seulement de préserver son autonomie et sa mission originale, mais aussi d'assurer un certain équilibre des pouvoirs. Il faut dire aussi que cette évolution a corrigé, ou du moins conforté, l'image que le secteur public réservait au tiers secteur en commandant un certain respect : respect de ses expériences, respect de ses compétences. La crédibilité apportée par ces nouveaux rapports confère donc au tiers secteur des avantages car, par son alliance avec le secteur public, il a pu accroître sa visibilité, son efficacité et sa capacité d'influence.

6. Limites

La réflexion proposée dans ces pages a surtout tenté de faire ressortir, d'une manière quantitative, les modèles de collaboration qui se nouent entre les gestionnaires du réseau public et ceux du tiers secteur dans le domaine du soutien à domicile. Il faut signaler en outre que l'objectif de cette étude n'a jamais été, rappelons-le, d'embrasser toutes les dimensions des relations interorganisationnelles, mais de classer celles-ci à partir d'une typologie et d'indicateurs qui permettaient d'en déterminer les contours et

la dynamique. Ainsi, certaines dimensions n'ont pu être observées. La place que peuvent occuper les prédispositions individuelles, par exemple dans les pratiques de collaboration, n'a pas été prise en compte alors que l'on a pu faire la démonstration de son importance (Savard, 2002). Puis la complémentarité et la solidarité des relations mettent en cause divers éléments qui n'ont pu également être observés : l'ouverture, la flexibilité, la confiance, le partage du savoir; en un mot, l'appréciation que chacun a de l'autre. Or, il semble que les expériences de collaboration peuvent être davantage liées aux individus qu'aux rapports qu'ils entretiennent entre eux (Larivière, 2007; Robichaud, 2003b). Peut-être en est-il des modèles de relations comme de la démocratie : « ... son essence ne réside pas dans les procédures, ni dans les institutions, comme le dit Georges Burdeau, mais dans les hommes ». D'où la pertinence du principe énoncé par le politologue français : « Il n'y a pas de démocratie, mais seulement des démocrates » (1956 : 60).

Conclusion

Le Québec, tout comme l'ensemble des sociétés occidentales, a entamé, particulièrement depuis les deux dernières décennies, une réorientation globale de l'administration et de la gestion des services sociaux. L'effervescence du tiers secteur est venue offrir un remarquable levier pour amorcer un transfert des responsabilités de l'État vers le citoyen, afin de favoriser la prise en charge de celui-ci et de soulager le fardeau intenable de celui-là. Cette transformation a amené des changements, entre autres, un partenariat entre le secteur public et le tiers secteur qui incarne deux modèles de relations : complémentarité pour le premier, coexistence/supplémentarité pour le deuxième. Ce rapprochement entre ces modèles constitue un changement d'attitude qui laisse présager de nouvelles perspectives d'action certes, mais qui se heurte néanmoins à des limites et pose certains défis, au tiers secteur, en particulier. De fait, certains groupes semblent surnager entre la liberté et la contrainte en devant répondre à des exigences d'efficacité, de rentabilité, de spécialisation, par exemple. Des exigences qui ne sont pas toujours compatibles avec la réalité communau-

taire. N'empêche que, malgré les difficultés liées au vieillissement de la population, aux fusions d'établissements, au manque de ressources humaines et financières, au partenariat lui-même, les gestionnaires du secteur public et du tiers secteur essaient de faire cause commune afin de porter attention à la condition d'autrui. Du reste, il n'est pas saugrenu d'être alliés quand on partage une même cause : offrir des services aux individus dans le besoin, renforcer l'organisation sociale qui les appuie afin de rendre meilleure et plus satisfaisante la vie en société. Suivant l'exergue du début de ce texte, peut-être pourrait-on appliquer ce mot d'Arthur Maurice Hocart : « Ce n'est pas le gouvernement que souhaite l'homme, c'est la vie qu'il veut » (1978 : 360). « La vie ou le bien-être si l'on veut donner un sens plus concret à ce que celui-ci a appelé, faute d'un meilleur terme, *la vie* », dira Vincent Lemieux. Car pour le politologue, « la gouverne apparaît comme une espèce de célébration visant à assurer la vie » (Lemieux, 2008 : 1).

Descripteurs :

Soins à domicile // Partenariat // Soins à domicile - Politique gouvernementale - Québec (Province) // Centres de service de santé et de services sociaux (CSSS) // Relations CSSS-organismes communautaires

Home care // Partnership // Home care - Government policy - Quebec (Province) // Social services centres (CSSS) // CSSS-community organization relations

Notes

- 1 Cette typologie a été développée pour analyser les relations entre l'État et les organismes non gouvernementaux (ONG) dans un contexte de développement international. Des huit types de relations, trois n'ont pas été pris en compte (répression, rivalité et compétition) puisqu'ils font davantage référence à des relations dans lesquelles l'État adopte une attitude conflictuelle, voire oppressive, envers le tiers secteur. Ces types de relations sont surtout présents dans des États totalitaires.
- 2 Précisons que les dimensions de formalisme et d'intensité des relations n'évoluent pas de manière linéaire sur le continuum proposé. Coston (1998) avait à plusieurs reprises supposé que l'intensité et le degré de formalisme pouvaient être de deux niveaux différents pour un même modèle. Dans un souci de clarté, nous proposons ici un seul niveau pour chaque dimension.
- 3 Les organismes du tiers secteur comprennent des associations bénévoles, les coopératives de solidarité ou de consommation, ainsi que les entreprises d'économie sociale. Les répondants des établissements publics ayant pris part à la recherche étaient des gestionnaires dans des points de service de CLSC, aujourd'hui fusionnés dans les CSSS.
- 4 Le questionnaire de 53 questions comporte trois parties : 1) les informations sociodémographiques des répondants; 2) les quatre dimensions de la typologie présentée plus haut; 3) des questions complémentaires portant sur des aspects sans liens avec la typologie de Coston.
- 5 Ce taux représente un très bon résultat de participation pour un questionnaire autoadministré distribué par la poste.
- 6 Les modèles sociocommunautaire et socioétatique sont des modèles empruntés à la typologie proposée par Groulx (1993) pour différencier les modèles qui véhiculent la présence d'un État-providence dominant qui, par le biais de ses établissements, décide des besoins prioritaires à satisfaire et des services à offrir (socioétatique), des modèles qui font la promotion d'une participation importante des communautés locales à la détermination des problèmes à prioriser et à la réponse à offrir.

Références

- Aubin, J., et Traoré, I. (2007). *L'utilisation des services à domicile et les besoins perçus par les adultes québécois*. Québec : Institut de la statistique du Québec.
- Burdeau, G. (1956). *La démocratie*. Paris : Les Éditions du Seuil.
- Carroccio, J., Wilson, L., Pryor, J., Marks, L. N., & Nippes, J. K. (1996). A senior volunteer/home care agency national collaboration : Assessment of the partnership, *Journal of volunteer administration*, 14 (4), 29-37.
- Coston, J. (1998). A model and typology of Government-NGO relationships, *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 27 (3), 358-382.
- Duperré, M. (2004). *L'organisation communautaire. La mobilisation des acteurs collectifs*. Sainte-Foy : Les Presses de l'Université Laval.
- Groulx, L.-H. (1993). *Le travail social, analyse et évolution, débats et enjeux*. Laval : Éditions Agence d'Arc.
- Groulx, L.-H. (1995). Participation, pouvoir et services sociaux, dans F. Dumont, S. Langlois et Y. Martin (sous la direction de). *Traité des problèmes sociaux* : 1035-1052. Québec : IQRC.
- Hamel, P. (1995). La question du partenariat : de la crise institutionnelle à la redéfinition des rapports entre sphère publique et sphère privée, *Cahiers de recherche sociologique*, 24, 87-106.
- Hocard, A. M. (1978). *Rois et courtisanes*. Paris : Seuil.
- Jetté, C. (2008). *Les organismes communautaires et la transformation de l'État-providence. Trois décennies de coconstruction des politiques publiques dans le domaine de la santé et des services sociaux*. Sainte-Foy : Les Presses de l'Université du Québec.
- Larivière, C. (2007). Collaborer à des services intégrés : encore un long chemin à parcourir, *Intervention*, 127, 39-47.
- Lemieux, V. (2008). *Le Parti libéral du Québec. Alliances, rivalités et neutralités*. Sainte-Foy : Les Presses de l'Université du Québec, 2^e édition revue et augmentée.
- Mann, H. B., & Whitney, D. R. (1947). On a test of whether one of two random variables is stochastically larger than the other, *Annals of Mathematical Statistics*, 18, 50-60.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (2003). *Loi sur les agences de développement des réseaux locaux de services de santé et des services sociaux (chapitre 21)*. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (2004). *Chez-soi : Le premier choix. Précision pour favoriser l'implantation de la politique de soutien à domicile*. Québec : Ministère de la Santé et des Services sociaux.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (2004). *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives*. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- Panet-Raymond, J., et Vandal, A. (1991). Le maintien à domicile à l'heure du partenariat entre organismes communautaires et CLSC, *Le Gérontophile*, 13 (3), 19-22.
- Proulx, J., Bourque, D., et Savard, S. (2005). *Les interfaces entre l'État et le tiers secteur au Québec*. Montréal : Université du Québec à Montréal.
- Proulx, J., Bourque, D., & Savard, S. (2007). The Government-Third Sector Interface in Québec, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 18 (3), 293-307.
- Robichaud, S. (2003a). *Le bénévolat. Entre le cœur et la raison*. Chicoutimi : Les Éditions JCL, Collection universitaire, 2^e édition revue et enrichie, 1^{re} édition, 1998.
- Robichaud, S. (2003b). Travail social et réseaux sociaux, *Travail social canadien*, 5 (1), 91-98.
- Robichaud, S. (1996). Du réseau à l'institution : le bénévolat en mouvement, *Revue suisse de sociologie*, 22, 329-346.
- Savard, S. (2002). *La concertation et la collaboration autour de la fourniture de services sociaux aux jeunes et aux familles : une analyse stratégique*. Thèse de doctorat en service social. Québec : Université Laval.
- Savard, S., Harvey, B., et Tremblay, S. (2008). Les relations de collaboration entre le secteur public et les organismes communautaires du secteur jeunesse-enfance-famille : entre la sous-traitance et la coconstruction, *Administration publique du Canada*, 51 (4), 569-588.
- Savard, S., et Mayer, R. (2001). Le partenariat inter-organisationnel dans le secteur de la petite enfance, *Canadian Social Work Review*, 18 (1), 108-130.
- Statistique Canada. (2006). Utilisation des services de soins à domicile par les personnes âgées, *Rapports sur la santé*, 17 (4), 47-51.
- Statistique Canada. (2009). *Enquête sur la participation et les limitations d'activités : un profil de l'incapacité au Canada en 2006*. Ottawa : Statistique Canada.
- Théolis, M. (2001). L'action communautaire et bénévole au cœur du soutien à domicile. *Le Gérontophile*, 23 (1), 41-48.
- Vézina, A., et Sévigny, A. (2000). *L'importance du visible et de l'invisible : la contribution des organismes communautaires au soutien à domicile des personnes âgées*. Québec : CRSC, Université Laval.