



**La philanthropie d'investissement
au cœur de la gouvernance du social:
une comparaison Québec/New York**

Thèse

Maxim Fortin

Doctorat en science politique
Philosophiæ doctor (Ph. D.)

Québec, Canada

© Maxim Fortin, 2019

**La philanthropie d'investissement
au cœur de la gouvernance du social:
une comparaison Québec/New York**

Thèse

Maxim Fortin

Sous la direction de
Émilie Biland-Curinier et Pauline Côté, directrices de recherche

Résumé

La montée en puissance d'une philanthropie élitaine privée est l'un des principaux faits saillants des deux dernières décennies. Évoluant de plus en plus dans une logique de partenariat avec les États et les groupes communautaires, cette philanthropie, dont le principal avatar est la « philanthropie d'investissement », est un acteur majeur dans l'émergence de la « gouvernance du social ». À partir du cas de l'organisme communautaire Harlem Children's Zone à New York et de la Fondation Lucie et André Chagnon au Québec, cette étude comparative analyse comment la philanthropie d'investissement reproduit à l'intérieur de la gouvernance du social l'ascendance du donateur, comment les groupes financés parviennent à faire preuve d'une capacité d'action leur permettant de dialoguer et de négocier avec les bailleurs de fonds, et comment les relations triangulaires entre les acteurs philanthropiques, communautaires et publics affectent le développement des politiques sociales.

Mots-clés : Philanthropie élitaine - Philanthropie d'investissement – gouvernance du social – politiques sociales.

Summary

The rise of an elite private philanthropy is one of the main highlights of the past two decades. Evolving more and more in a partnership logic with governments and community groups, philanthropy, and most specifically "investment philanthropy", is a major player in the emergence of "social governance". From the cases of the Harlem Children's Zone, a non-profit organization in New York and the *Fondation Lucie et André Chagnon* in Quebec, this comparative study analyzes how investment philanthropy replicates the donor's influence within social governance, how funded groups manage to demonstrate some forms of agency allowing them to discuss and negotiate with the donors, and how the triangular relationship between philanthropic, community and public actors affects the development of social policies.

Keywords: elite philanthropy; investment philanthropy; social governance; social policies.

Table des matières

Résumé	iii
Summary.....	iv
Table des matières	v
Liste de tableaux.....	x
Liste des figures.....	xi
Liste des cartes.....	xii
Remerciements	xiii
Introduction générale.....	1
Une ère d'inégalités et de concentration des richesses	3
Un renouveau philanthropique.....	6
La gouvernance comme renouvellement dans l'art de gouverner	9
Chapitre 1 État de la question.....	17
1.1 Le renouveau philanthropique	17
1.1.1 Les approches marxistes et critiques.....	18
1.1.2 Les approches libérales et pluralistes	20
1.1.3 L'approche relationnelle	22
1.1.4 La contribution de la sociologie des mouvements sociaux	23
1.1.5 Vers une sociologie politique de la philanthropie	26
1.2 La crise de l'État et de l'État social	29
1.2.1 La crise du fordisme.....	31
1.2.2 La crise du keynésianisme.....	31
1.2.4 L'émergence de l'investissement social.....	35
1.3 La gouvernance et l'émergence d'une gouvernance du social	39
1.3.1 Le concept de « gouvernance »	40
1.3.2 La gouvernance comme redéploiement de l'État.....	43

1.3.3 La transformation de l'action communautaire	44
1.3.4 L'organisation communautaire	47
1.3.5 Institutionnalisation et professionnalisation du secteur communautaire.....	50
1.3.6 Une nouvelle expertise du social.....	52
Conclusion	58
Chapitre 2 Influence des donateurs, capacité d'action des donataires et développement des politiques au sein de la gouvernance du social.....	59
2.1 Questions, hypothèses de recherche et concepts	59
2.2 Étude de cas comparative et comparabilité des cas	82
2.2.1 Une comparaison internationale et infranationale.....	82
2.2.2 Deux niveaux d'action publique comparés	84
2.2.3 Deux groupes de nature différente comme point d'entrée	86
2.2.4 Cadre temporel de l'enquête	87
2.3 Collecte des données.....	88
2.3.1 Recension des écrits	88
2.3.2 Analyse documentaire	96
2.3.3 Entretiens semi-directifs.....	97
2.3.4 Analyse des entretiens.....	103
Conclusion	104
Chapitre 3 Genèse et évolution du et de la Fondation Lucie et André Chagnon	106
3.1 Émergence, développement et essor d'une philanthropie d'investissement.....	106
3.1.1 Le Harlem Children's Zone et la philanthropie d'investissement.....	107
3.1.2 La Fondation Lucie et André Chagnon et la philanthropie d'investissement	116
3.2 Une philanthropie qui investit dans une nouvelle approche des politiques sociales	122
3.3 Une philanthropie en quête de partenaires.....	129
3.4 Une philanthropie partenaire des acteurs publics	133

Conclusion	138
Chapitre 4 Développer l'expertise pour imposer des normes et pratiquer le plaidoyer	141
4.1 Quand la philanthropie se convertit à l'intervention précoce	145
4.1.1 De l' <i>Early Intervention</i> américaine à la prévention précoce québécoise	156
4.1.2 Une expertise socio-sanitaire critiquée	159
4.2 Investir dans l'expertise technique et transformer la gouvernance des organismes financés	162
4.2.1 Une expertise technique qui accroît l'influence du donateur	173
4.3 Une expertise qui facilite le plaidoyer, un plaidoyer pour influencer les politiques publiques	175
4.3.1 Une philanthropie qui interpelle de plus en plus l'État	177
Conclusion	181
Chapitre 5 L'ascendance du donateur au cœur de la relation philanthropique	185
5.1 Expertise, partenariat, prestation de services et évaluation	188
5.2 Un financement philanthropique qui concourt à la professionnalisation de l'action communautaire	191
5.2.1 Le HCZ : un organisme fortement professionnalisé grâce à la philanthropie d'investissement	192
5.2.2 La FLAC : professionnaliser pour développer l'expertise	197
5.2.3 Un nouveau rapport à l'expertise pour les groupes communautaires	200
5.3 Les canaux principaux de la philanthropie d'investissement : le partenariat et la prestation de services	202
5.3.1 Le HCZ : une action communautaire fortement canalisée par la philanthropie d'investissement	202
5.3.2 La FLAC : orienter les groupes communautaires vers la concertation et la prestation de services	210
5.3.3 Canaliser vers le partenariat et la prestation de services	217

5.4 Dépolitisation et politisation des groupes communautaires financés	218
5.4.1 Le HCZ : un organisme peu politisé à l'origine, une direction de plus en plus politisée	218
5.4.2 Des organismes tirillés entre le consensus et la résistance	222
5.4.3 Repenser le lien entre philanthropie et dépolitisation	224
5.5 Une logique de marché inégalement intégrée	226
5.5.1 Le HCZ : un organisme communautaire géré comme une entreprise	226
5.5.2 Au Québec : une rationalisation marchande limitée à l'évaluation et à la reddition de comptes	234
5.5.6 Une rationalité marchande introduite par l'évaluation et la reddition de comptes	237
5.6 Vers une action communautaire professionnalisée, davantage canalisée et devant rendre des comptes	240
Conclusion	246
Chapitre 6 Une capacité d'action des groupes communautaires qui se manifeste par le dialogue... et la négociation	248
6.1 Des groupes communautaires capables de dialoguer avec les philanthropes	249
6.1.1 Le HCZ sait imposer ses limites... et cibler ses donateurs	251
6.1.2 Une autonomie à défendre... et partiellement défendue par les groupes communautaires québécois	258
6.2 Une capacité d'action limitée, mais bien réelle	267
Conclusion	270
Chapitre 7 De l'État partenaire à la gouvernance du social	272
7.1 Habilitier la société civile, co-construire avec ceux qui ont les ressources et cantonner les autres à la coproduction	274
7.2 De l' <i>empowerment</i> à l'habilitation	277
7.2.2 Le HCZ : un organisme communautaire informellement habilité	278

7.2.3 Le FLAC : une fondation philanthropique formellement habilitée	282
7.3 Aller chercher l'argent de la philanthropie par le cofinancement des politiques	284
7.3.1 <i>Promise Neighborhoods</i> : orienter les investissements de la philanthropie.....	285
7.3.2 Une philanthropie qui investit dans l'action publique-privée	287
7.4 Accéder à la coconstruction par l'expertise, l'argent ou les deux	290
7.4.1 <i>Promise Neighborhoods</i> : un programme coconstruit par l'État et le HCZ... et la philanthropie.....	291
7.4.2 Des partenaires exclusifs, une coconstruction exclusive	296
7.5 Coproduire des politiques sociales aux côtés des acteurs publics	302
7.5.1 Les partenariats comme structure de mise en œuvre.....	303
7.5.2 Concerter pour mettre en œuvre.....	307
7.6 Harnacher la philanthropie et instrumentaliser la société civile	311
7.7 Pluralisme dirigiste et néocorporatisme clientéliste	315
Conclusion	321
Conclusion générale	323
La philanthropie d'investissement comme vecteur d'une gouvernance du social peu démocratique.....	326
Une comparaison faisant apparaître des effets similaires dans des contextes contrastés	330
Portée et limites de l'étude.....	337
Pistes de recherche à venir	340
Bibliographie	342
Annexe 1.....	366
Annexe 2.....	368

Liste de tableaux

Tableau 1 Concepts et indicateurs	79
Tableau 2 Liste des enquêtés	102
Tableau 3 Synthèse des cas à l'étude.....	140
Tableau 4 Huit contributions à l'avancement des connaissances de la part des bailleurs de fonds du HCZ	153
Tableau 5 Les dix contributions de la FLAC à l'avancement des connaissances	154
Tableau 6 Impact comparé de la philanthropie d'investissement sur les groupes communautaires étudiés	190
Tableau 7 Professionnalisation comparée des groupes communautaires étudiés.....	201
Tableau 8 Groupes d'âge et pourcentages visés par le HCZ.....	206
Tableau 9 Canalisation comparée des groupes communautaires étudiés	217
Tableau 10 Dépolitisation comparée des groupes communautaires étudiés	225
Tableau 11 Rationalisation marchande comparée des groupes communautaires étudiés ..	239
Tableau 12 Capacité d'action comparée des groupes communautaires étudiés.....	250
Tableau 13 Capacité d'action du HCZ face à ses donateurs	257
Tableau 14 Capacité d'action des groupes communautaires étudiés financés par la FLAC	266
Tableau 15 Comparaison de PN, QEF et AE sous l'angle de l'habilitation, du cofinancement, de la coconstruction et de la coproduction.....	276
Tableau 16 Comparaison de <i>Promise Neighborhoods</i> , de Québec en forme et d'Avenir d'enfants sous l'angle de la gouvernance collaborative	316

Liste des figures

Figure 1. Fonctionnement anticipé de la gouvernance du social.....	81
Figure 2. Les piliers de l'intervention précoce.	146
Figure 3. Plaidoyer et encadrement/soutien de la philanthropie d'investissement.....	184
Figure 4. Relations entre acteurs communautaires et acteurs philanthropiques.....	271
Figure 5. Relations unissant les acteurs philanthropiques et les acteurs communautaires aux acteurs publics.	321
Figure 6. Relations unissant les acteurs philanthropiques et les acteurs communautaires aux acteurs publics selon les données empiriques présentées dans le chapitre 7.....	322
Figure 7. Fonctionnement observé de la gouvernance du social.....	336

Liste des cartes

Carte 1 : Harlem	208
Carte 2 : Expansion du HCZ	208

Remerciements

J'aimerais remercier Émilie Biland-Curinier qui a cru dès le départ à ce projet et dont la motivation, la vivacité d'esprit et la rigueur m'ont grandement aidé à terminer ce long parcours.

Merci à Pauline Côté, dont l'encadrement, les sages conseils et le support auront été déterminants à chacune des étapes de ce doctorat.

Merci à Sandra et Maxence dont la présence dans ma vie donne un sens à tout ce que je fais.

Merci à mon père Paul et à ma mère Jocelyne pour leur indéfectible support.

Merci à Marylène Royer, Yan Grenier, Nader Daher, Marie Hautval, Joanie Bouchard, Van Troy Tran, Amélie Deschenault et Pierre-Elie Hupé pour vos relectures, commentaires, traductions et encouragements.

Introduction générale

L'essor de la philanthropie, et plus particulièrement, la montée en puissance d'une philanthropie élitaires, est l'un des plus importants faits saillants des vingt dernières années. Abondamment commenté dans les médias et faisant l'objet d'un intérêt croissant au sein des milieux académiques, le renouveau philanthropique actuel est entre autres caractérisé par la constitution de fonds et de fondations qui soutiennent non seulement des activités reliées au mécénat, à la charité ou à la bienfaisance, mais finançant et participant à la gestion de programmes, de services et de projets sociaux, éducatifs et sanitaires ciblant certains segments de la population et certaines communautés. Évoluant de plus en plus dans une logique de partenariat avec les États, la philanthropie est appelée à jouer un rôle fondamental dans la nouvelle « gouvernance du social » (Lefèvre et Charbonneau, 2011; Duvoux, 2015), qu'on peut ici envisager comme un rôle de coordination des acteurs publics et privés responsables des services sociaux et dispensés à une population sur un territoire donné. Soutenue et encouragée par les pouvoirs publics, notamment sous forme de généreuses déductions fiscales et régulièrement encensée par une presse souvent complaisante, la philanthropie jouit aujourd'hui d'un important pouvoir d'influence, d'un immense capital économique et d'un prestige non négligeable (Reich, 2006).

Voilà pourquoi nous pouvons considérer son essor comme l'un des faits ayant marqué le début de ce 21^e siècle et voilà pourquoi la politologue Theda Skocpol publia en 2016 un texte au titre sans équivoque : *Why Political Scientists Should Study Organised Philanthropy* (Skocpol, 2016). Pour Skocpol, « les études sur la montée des inégalités, le déclin de la responsabilité démocratique et la polarisation partisane asymétrique sont à l'avant-plan d'une science politique à la fine pointe. Toutefois, aucune de ces transformations ne peut être complètement comprise sans amener la philanthropie organisée dans l'analyse » (Skocpol, 2016 : 435)¹. Du plaidoyer rédigé par Skocpol incitant les politologues à se pencher la philanthropie, nous pouvons dégager cinq grands motifs : 1-la

¹ Notre traduction.

philanthropie est « au cœur » du processus d'élaboration des politiques publiques des États-Unis, notamment depuis les années 1950; 2-la philanthropie s'est fortement professionnalisée dans les dernières décennies; 3-elle adopte de plus en plus une logique d'investissement inspirée du marché; 4-elle se développe grâce à une vague de dons sans précédent; 5-elle finance de plus en plus des activités d'*advocacy* (plaidoyer) afin de favoriser des changements institutionnels et législatifs (Skocpol, 2016 : 433-435).

Il faut bien le reconnaître, la philanthropie a peu attiré jusqu'à maintenant l'attention des politologues. Cependant, la signature d'ententes partenariales liant le gouvernement et une fondation philanthropique – comme ce fut le cas au Québec dans les années 2000² – et la mise sur pied de différents partenariats unissant acteurs publics et acteurs philanthropiques aux États-Unis et dans d'autres pays contribuent à changer la donne et font de l'étude de la philanthropie un véritable impératif disciplinaire. Dans la mesure où les philanthropes et leurs fondations deviennent des partenaires de l'État et qu'ils exercent une influence sur le choix, le financement, l'élaboration et la prestation des programmes et services traditionnellement associés à l'État social, la science politique se doit de les étudier.

Par ailleurs, puisque les partenariats « public-philanthropiques » nécessitent, pour la plupart, la participation de groupes du secteur associatif et plus spécifiquement du milieu communautaire, la pertinence d'étudier la philanthropie et d'en connaître davantage sur celle-ci ne fait aucun doute, car cela permet d'analyser les transformations de l'action communautaire. Dans un contexte marqué par la faiblesse et la réduction du financement public, la philanthropie apparaît pour eux comme étant une formidable source de financement. En outre, celle-ci sollicite et encourage leur participation dans des structures partenariales de concertation. Or, les effets de ce financement et de ce type d'intégration sur

² En 2002, la Fondation Lucie et André Chagnon signe une première entente de partenariat avec le gouvernement du Québec. En 2007, cette entente est non seulement reconduite, mais bonifiée et encadrée par le projet de loi 7 adopté à l'Assemblée nationale le 24 septembre 2009. La même année, la fondation signe deux autres ententes avec le gouvernement.

les acteurs communautaires comme sur les acteurs publics sont encore peu connus et incertains.

Une ère d'inégalités et de concentration des richesses

Le renouveau philanthropique sur lequel se porte notre regard est le produit d'un contexte économique et social particulier. Deux facteurs ont permis à la philanthropie d'effectuer un retour en force à partir des années 1990 : 1-la constitution rapide de grandes fortunes dans les années 1980 et 1990; 2-la consolidation d'un régime de privilèges en matière fiscale pour les contribuables les plus fortunés durant cette même période.

Au début des années 1980 et 1990, les États-Unis et la Grande-Bretagne, notamment, se lancent dans une vaste entreprise de dérégulation des transactions financières. La financiarisation de l'économie qui en découle permet au secteur financier de capter une part considérable des profits engendrés par cette dérégulation, si bien que Tomaskovic-Devey et Lin estiment qu'entre 5,8 et 6,6 trillions de dollars ont été transférés vers le secteur de la finance depuis 1980 (Tomaskovic-Devey et Lin, 2011 : 1). C'est cet argent qui a permis aux financiers de Wall Street de donner un nouvel élan à la philanthropie, surtout à la philanthropie élitaires³ (Guilhot, 2006). Ces financiers de Wall Street seront peu à peu imités par un autre groupe de « nouveaux riches » en processus d'ascension sociale et intéressés par la philanthropie : les magnats de la « nouvelle économie ». L'explosion et la commercialisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) au milieu des années 1990 ayant engendré la création rapide de fortunes colossales, permettront notamment à des Bill Gates, Mark Zuckerberg, etc. de lancer leur fondation philanthropique.

³ La philanthropie élitaires est la philanthropie enracinée au sein des élites de la société et qui repose sur de gros dons. Elle s'oppose à la philanthropie de masse, qui elle, est enracinée au sein des milieux populaires et des classes moyennes tout en reposant sur de petits dons (Zunz, 2012).

Une étude de la philanthropie doit se pencher sur la question de la fiscalité. Les fondations philanthropiques des États-Unis, du Canada et de bien d'autres pays bénéficient de plusieurs mesures d'allègement fiscal quand elles ne sont pas carrément exemptées d'impôts. Comme le mentionne la fiscaliste canadienne Brigitte Alepin, les « organisations de bienfaisance, et surtout, les fondations privées, semblent évoluer dans un monde fiscal privilégié. Au fil des années, au lieu de s'améliorer en faveur des contribuables, la situation semble se détériorer à l'avantage des grands philanthropes » (Alepin, 2011 : 102). Plus qu'une simple source de financement du trésor public, l'impôt, nous dit le sociologue français Alexis Spire, est un « instrument par lequel l'État se manifeste comme instance d'arbitrage entre les différents groupes sociaux et comme reflet du rapport de force qui règne en son sein » (Spire, 2014 : 117-118). Le régime de privilèges accordé aux fondations privées et aux grands philanthropes peut donc être interprété comme un autre exemple démontrant qu'il y a « coconstruction de la norme fiscale » (Spire, 2014) et que cette coconstruction associe les élites économiques et le pouvoir politique, tout comme c'est le cas pour l'imposition des particuliers et des entreprises. Ce régime de privilèges fiscaux est donc à mettre en parallèle avec celui dont bénéficient actuellement les grandes entreprises, les détenteurs de capitaux et les contribuables les plus fortunés.

Cette inégalité devant l'impôt est d'autant plus facile à observer lorsqu'on s'intéresse aux efforts fiscaux demandés aux classes populaires et moyennes versus la panoplie d'avantages fiscaux dont bénéficient les grandes fondations, surtout dans le contexte des trois dernières décennies. En effet, alors que la « crise des finances publiques » s'est imposée comme l'un des thèmes dominants et récurrents du débat public depuis trente ans en Occident, plusieurs États, engagés dans des plans d'austérité ou de rigueur budgétaire dont l'objectif est de renflouer leurs coffres, d'équilibrer le budget ou de réduire les déficits et les dettes, laissent en place les incitatifs fiscaux liés aux dons et à la philanthropie. Pourtant, Evelyn Brody, spécialiste du droit fiscal, estime que l'exonération fiscale des contributions charitables a fait perdre au Trésor fédéral américain 26 milliards USD en 2000 (Brody, cité dans Reich, 2006 :19). Cinq ans plus tard, le Budget fédéral des États-Unis (*U.S. Federal Budget*) estimait que ce chiffre était passé à 36 milliards USD, une

hausse de 38 % (Reich, 2006 : 19). Au Canada, la fiscaliste Brigitte Alepin, reprenant les chiffres du gouvernement fédéral de 2009, estime que ce chiffre atteint les 2,95 milliards CAD par année (Alepin, 2011 : 87). Par ailleurs, puisque plus un contribuable occupe un palier élevé de la structure fiscale et plus il est avantageux pour lui de donner – sans parler de sa bien plus grande capacité de le faire – ce sont les gros donateurs qui vont chercher la part du lion en termes d’allègements consentis pour don (Reich, 2006 : 19).

Ce privilège fiscal n’est qu’une facette d’un phénomène beaucoup plus vaste, à savoir : la montée d’une criante inégalité sociale au niveau mondial, dont le principal avatar est l’écart de revenus grandissant entre les mieux nantis et les autres groupes sociaux. Comme le mentionne un rapport d’Oxfam, « les revenus des 10 % les plus pauvres ont augmenté de moins de 3 dollars par an entre 1988 et 2011, tandis que l’augmentation des revenus des 1% les plus riches était 182 fois supérieure » (Hardoon, 2017). L’économiste Thomas Piketty avance pour sa part que « [d]epuis les années 1970, les inégalités sont fortement reparties à la hausse dans les pays riches notamment aux États-Unis, où la concentration des revenus a retrouvé dans les années 2000-2010 – voire légèrement dépassé – le niveau record des années 1910-1920 » (Piketty, 2013 : 37). La revue Forbes reconnaît quant à elle qu’entre 1987 et 2013, le nombre de milliardaires est passé de 140 à 1400 et que leur patrimoine total a bondi de 300 à 5 400 milliards USD (Forbes, cité dans Piketty, 2013). C’est précisément pendant cette période qu’on a vu apparaître une seconde grande vague de philanthropie aux États-Unis, mais aussi dans d’autres pays où la pratique philanthropique n’avait jamais été très forte. Sylvain Lefèvre affirme d’ailleurs à ce propos que « [l]e développement de grandes fortunes dans les pays dits du BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine) se répercute dans la création d’importantes fondations, tout comme au Qatar. Aux États-Unis aussi, des observateurs pointent la corrélation entre l’accroissement de la fortune du 1%⁴ et l’accroissement de la philanthropie » (Lefèvre, 2014 : 74).

⁴ Le pour cent le plus riche de la population (Lefèvre, 2014 : 74).

Il est donc très intéressant de noter que si la première grande vague philanthropique, celle de la fin du 19^e siècle, a eu lieu dans un contexte de concentration et du capital, d'émergence de nouvelles élites économiques et d'élargissement du fossé entre les riches et les pauvres, la deuxième, celle du « renouveau philanthropique » a lieu dans un contexte caractérisé par les mêmes dynamiques. Ce contexte est caractérisé non seulement par la persistance, voire l'accroissement des écarts de richesses entre pays du « Nord » et pays du « Sud », mais par la montée d'une inégalité sociale importante à l'intérieur même des pays du « Nord ». Si cette double inégalité est intéressante, c'est celle à l'intérieur des « pays riches » qui nous servira de point d'entrée. Mais avant d'aller plus loin, qu'entendons-nous au juste par « renouveau philanthropique »?

Un renouveau philanthropique

Le « renouveau philanthropique » fait référence au retour en force qu'a connu l'activité philanthropique à partir des années 1990 et 2000 aux États-Unis et ailleurs dans le monde. Bien que ce « mouvement » ait pour figure de proue de grands philanthropes (G. Soros, B. Gates, M. Zuckerberg, etc.)⁵ et de grandes fondations, il ne peut être réduit à son caractère élitiste. Nous pouvons observer dans son sillage le développement et la consolidation de pratiques philanthropiques de masse orientées vers des formes de mobilisation populaire et la collecte de petits dons (Zunz, 2012). Parallèlement se développent aussi des types de philanthropie axés sur le changement social et critiques de la philanthropie des élites (Lefèvre, 2018; Faber et McCarthy, 2005). Néanmoins, étant donné son poids financier, son influence et son prestige, la philanthropie des élites est au cœur du renouveau philanthropique actuel et le propulse. Comme l'avance Alexandre Lambelet, cette philanthropie élitiste peut être analysée comme une mobilisation des élites en faveur de

⁵ George Soros a fait fortune comme investisseur sur les marchés boursiers et s'est lancé dans la philanthropie au début des années 1990. *Open Society Foundations* (OSF), le réseau philanthropique qu'il a mis sur pied, est actif notamment en Europe de l'Est et fait la promotion du libéralisme, des droits humains et de la démocratie. Bill Gates a fondé l'entreprise *Microsoft* et a fait fortune grâce à la vente de logiciels. La Fondation Bill et Melinda Gates, qu'il gère avec sa femme, intervient dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Mark Zuckerberg a créé le réseau social *Facebook* en 2004. Aujourd'hui milliardaire, il pratique la philanthropie depuis 2013. En 2015, il a créé la *Chan Zuckerberg Initiative* (CZI), un organisme philanthropique, surtout actif dans les champs de l'éducation et de la santé.

différentes causes s'attaquant à divers grands problèmes sociaux et environnementaux de notre temps (Lambelet, 2014). Cette mobilisation a d'ailleurs atteint un point historique en 2010 avec l'initiative *Giving Pledge*.

La campagne *Giving Pledge* a été lancée en juin 2010 par Warren Buffet et Bill Gates. L'objectif de cette initiative est d'amener des millionnaires et des milliardaires du monde entier à verser plus de la moitié de leur fortune à des œuvres de charité. En date du 1^{er} décembre 2013, 115 millionnaires/milliardaires avaient déjà répondu à l'appel. Parmi ceux-ci, notons la présence de plusieurs figures connues du grand public, comme Mark Zuckerberg (Facebook), Michael R. Bloomberg (ancien-maire de New York), George Lucas (Lucas Films, Star Wars), Ted Turner (TBS, CNN) et moins connues, comme Charles R. Bronfman (Seagram, Koor), Paul G. Allen (Microsoft) et Michael Milken (Drexel Burnham Lambert). Par l'entremise d'une déclaration écrite, une sorte de contrat moral qui n'a pas de valeur légale, ces personnes se sont engagées à verser plus la moitié de leur fortune ou une portion substantielle de celle-ci. Déjà en août 2010, on estimait que les promesses de dons des quarante premiers donateurs s'élevaient à 125 milliards USD (Blackburn, 2010). Dans l'histoire de la philanthropie, cette campagne est presque unique de par les sommes d'argent qu'elle est en mesure d'amasser et de par l'adhésion, l'émulation et l'enthousiasme qu'elle suscite au sein des élites économiques. Bien des riches ont encouragé les autres riches à verser leur fortune aux bonnes œuvres dans l'histoire, mais rarement avons-nous vu une initiative de la sorte obtenir autant de visibilité et de succès. En fait, il faut remonter à Andrew Carnegie et à son *Gospel of Wealth* écrit en 1889 pour trouver une initiative comparable au *Giving Pledge* de Buffet et Gates (Carnegie, 1889/2017).

Ainsi, en rédigeant *The Gospel of Wealth*, l'industriel Andrew Carnegie expose ses vues sur les responsabilités sociales des possédants et sur le rôle que ceux-ci peuvent jouer, ou plutôt, devraient jouer dans l'espace social. Considérant que les immenses fortunes amassées durant l'industrialisation et l'expansion du capitalisme devraient être utilisées de

manière responsable, Carnegie devient la figure de proue du premier grand mouvement philanthropique moderne. Ce mouvement se développe très rapidement à la fin du 19^e siècle et au début du 20^e aux États-Unis grâce à d'importantes donations d'industriels, tels que John D. Rockefeller, Henry Ford, Charles T. Hinde, etc. Après cette période de développement accéléré, la philanthropie comme pratique sociale se distinguant du simple don charitable et souhaitant améliorer la condition humaine poursuit son expansion, mais plus lentement.

Dès la fin de la Première Guerre mondiale, la Fondation Rockefeller devient un acteur important au sein d'une mouvance internationaliste tentant d'amener les États-Unis à jouer un rôle de premier plan dans un système de régulation internationale. « La Rockefeller, comme d'autres organisations telle la fondation Carnegie, semble ainsi préparer le terrain à la rentrée progressive des États-Unis dans le jeu international à partir de 1937 » (Tournès, 2007 : 30). Dans les 1960, les programmes de la Fondation Ford influencent et inspirent les programmes fédéraux de la *War on Poverty* et de la *Great Society* (Saulnier, 2003; Domhoff, 2005). En déclin pendant les années 1970, la philanthropie se restructure (Zunz, 2012) et voit aussi apparaître « à sa droite », pendant les années 1980, une pléthore de fondations philanthropiques conservatrices porteuses d'un discours critique du libéralisme des grandes fondations (O'Connor, 2011). Ce n'est en revanche qu'au milieu des années 1990 qu'un véritable renouvellement de la philanthropie se produit.

Cette « nouvelle vague philanthropique » ne fait-elle que réactiver avec plus de moyens, de nouvelles méthodes et des outils technologiques la tradition de philanthropie « organisée », « scientifique » ou « moderne » lancée par Carnegie et Rockefeller? Ou alors, se démarque-t-elle radicalement des anciennes formes?

On observe effectivement d'importants éléments de continuité entre la philanthropie du 19^e et du 20^e siècle et celle d'aujourd'hui. Les deux semblent habitées du même désir de

progrès et de réforme sociale, bien qu'une minorité de fondations américaines puisse être qualifiées de conservatrices. Les deux partagent une volonté de « rationalisation du traitement de la question sociale » (Guilhot, 2006 : 8), qui les amène à très fortement valoriser les savoirs académiques et l'expertise. Les deux sont le « fait d'une élite financière et intellectuelle ou, plus exactement, d'un partenariat entre riches et réformateurs ou entre riches et personnes qui ont des idées » (Guilhot, 2006 : 33). Et au sein des deux, la « fondation philanthropique » est la forme institutionnelle privilégiée, qui sert d'intermédiaire entre le donateur et le donataire.

En revanche, le renouveau philanthropique contemporain est dominé par un petit groupe de philanthropes et de fondations qui se positionnent comme des critiques des anciennes formes de philanthropie et qui mènent une entreprise de réformes à l'intérieur même du secteur philanthropique. Qu'on les désigne sous le nom de « philanthrocapitalistes » (Bishop et Green, 2008) ou « *venture philanthropists* » (Frumkin, 2003), ces philanthropes et leurs organisations façonnent un nouveau type de philanthropie élitaire qui modifie profondément la relation entre le donateur et le donataire, de même que les démarches menant à du financement philanthropique. Cette philanthropie s'inspire des préceptes du capital-risque⁶ et du paradigme de l'investissement social tout en mobilisant les savoirs récents de la médecine, de la psychologie et de l'économie. Par ailleurs, ce nouveau type de philanthropie, même s'il est tout autant privé et adossé aux forces du grand capital que les anciens, se montre disposé à travailler en partenariat avec les acteurs publics.

La gouvernance comme renouvellement dans l'art de gouverner

Cette propension au partenariat avec les acteurs publics est liée à d'importantes transformations de l'action publique au cours des dernières décennies. Depuis le milieu des

⁶ Dubocage et Rivaux-Danset définissent de la façon suivante le concept de capital-risque : « une source de financement en fonds propres qui concerne un nombre très restreint d'entreprises nouvelles et non cotées. Le capital-risqueur est un intermédiaire financier original : il se positionne entre l'investisseur institutionnel et l'entreprise, sa rémunération vient essentiellement de la plus-value réalisée lorsqu'il revend la prise de participation, il intervient directement dans la gestion de l'entreprise » (Dubocage et Rivaux-Danset, 2006 :3).

années soixante-dix, la crise du keynésianisme et de l'État-providence a amené plusieurs acteurs publics à prendre appui sur la société civile en confiant à des groupes du secteur associatif ou communautaire une partie de la prestation des services sociaux. Le phénomène a été particulièrement fort aux États-Unis, en Grande-Bretagne et au Canada. À la logique de privatisation (Marwell, 2004) observée au sein de ces cas, il faut ajouter une logique d'institutionnalisation des luttes urbaines des années soixante-dix, notamment au Québec, où le mouvement communautaire a été un mouvement social dynamique et contestataire (Bacqué, 2005). Dans les années quatre-vingt, les groupes communautaires, ces organisations locales vouées à l'action sociale au sein d'une communauté, deviennent d'importants prestataires de services aux États-Unis, au Canada et au Québec. Une forte professionnalisation de l'action communautaire a d'ailleurs été observée aux États-Unis et au Québec à cette époque (Panet-Raymond, 1985; Defilippis, Fisher et Shragge, 2006).

Quand la réduction des dépenses publiques s'impose dans l'agenda politique et que les acteurs publics procèdent à des compressions tout au long des années 1990, les groupes communautaires, surtout ceux des États-Unis, se voient privés d'importantes sources de revenus. Plusieurs fondations philanthropiques américaines décident alors de les soutenir. Ce soutien donne progressivement naissance aux *Community Comprehensive Initiatives* (CCI)⁷ (Silver, 2005) et à différentes collaborations entre la philanthropie et le secteur communautaire. Le financement philanthropique prend en partie le relais du financement public. Dans un contexte marqué par la diminution des subventions publiques allouées aux groupes communautaires, le financement philanthropique gagne en importance au sein du secteur communautaire. La relation entre la philanthropie et les groupes communautaires se renforce donc durant cette période en raison du soutien financier de la philanthropie à l'action communautaire et favorise une dynamique de collaboration. Cette dynamique de

⁷ Les CCI sont des partenariats entre la philanthropie et des groupes communautaires dont l'objectif est de lutter contre la pauvreté et d'amener un *empowerment* de la communauté. Elles « ciblent soit un quartier particulièrement pauvre ou tous les quartiers pauvres d'une zone urbaine » (Silver, 2005 : 7). Elles possèdent deux caractéristiques fondamentales, à savoir : « premièrement, elles ne ciblent pas la pauvreté de manière fragmentée mais systématiquement [...] Deuxièmement, un objectif majeur de ces initiatives est de faciliter la collaboration entre leurs sponsors et les organisations communautaires intéressées à recevoir une subvention » (Silver, 2005 : 7).

collaboration entre les fondations philanthropiques et les groupes communautaires se consolide pendant les années 1990 (Silver, 2005).

Au Québec, le phénomène ne prend pas la même ampleur. Seule la fondation publique Centraide⁸ a développé une relation significative avec les groupes communautaires et compte parmi leurs donateurs récurrents. Et bien qu'à la fin des années 1990, le gouvernement fédéral du Canada modifie ses politiques de financement et lance *L'initiative pour le secteur bénévole et communautaire* qui consacre la priorité accordée à la prestation de services et au développement de partenariats (Smith, 2005), le mouvement communautaire québécois demeure assez faiblement financé par la philanthropie et continue d'entretenir avec l'État québécois une relation de « coopération conflictuelle » (Panet-Raymond, 1994; Lefèvre et Berthiaume, 2017) qui fait de lui un acteur de la prestation des services, mais aussi un acteur politique en mesure de contester et de défier l'État.

C'est pourtant au Québec que naissent dans les années 2000 les premiers partenariats finançant et encadrant législativement une collaboration entre une organisation philanthropique récemment créée, la Fondation Lucie et André Chagnon (FLAC), des ministères publics et des groupes communautaires. En 2002, le gouvernement du Québec devient officiellement partenaire de la fondation et développe tout au long de la décennie différents partenariats avec cette elle. Peu reconnu pour sa tradition philanthropique, le Québec devient un terrain incontournable pour étudier le développement de partenariats entre la philanthropie et les acteurs publics dès la fin des années 2000. Or, l'État québécois n'est pas le seul en Amérique du Nord à s'intéresser à la philanthropie et à considérer l'idée d'une collaboration avec elle. En 2010, l'État fédéral américain lance le programme

⁸ La fondation publique Centraide est active dans le champ de la lutte à la pauvreté et de l'exclusion sociale. Elle pratique une philanthropie de masse. Centraide est le pendant québécois et francophone du réseau américain *United Way of America*, réseau créé en 1887 et possédant de nombreuses branches au Canada anglais.

Promise Neighborhoods, initiative finançant et encadrant des partenariats entre la philanthropie, des acteurs publics locaux et des organisations communautaires.

Ces programmes québécois et américains sont tous associés à la prestation de services sociaux dans des quartiers populaires et s'inscrivent dans des efforts de lutte ou de gestion contre la pauvreté. Dès lors, les acteurs philanthropiques du renouveau philanthropique se retrouvent à participer à l'émergence d'une nouvelle gouvernance du social.

Le sociologue français Nicolas Duvoux estime ainsi que « le renouveau philanthropique doit se comprendre comme une recomposition de l'action publique, rendue possible par le niveau des fortunes accumulées dans les secteurs de la finance et des nouvelles technologies d'une part, les baisses d'impôt pour les hauts revenus qui les ont accompagnées de l'autre » (Duvoux, 2015 : 106). Cette recomposition de l'action publique conduit vers un « nouvel État-providence » dans lequel la philanthropie joue un « rôle dominant », un « rôle de coordination des actions très fragmentées des pouvoirs publics et des associations, de prescription des règles par le biais des appels à des projets et des bourses qu'ils octroient, de financement et peut-être surtout d'innovation en matière d'intervention sociale » (Duvoux, 2015 : 114).

Les recompositions de l'action publique des quatre dernières décennies ont ouvert la voie à l'émergence de la gouvernance comme renouvellement dans l'art de gouverner. Le développement de la gouvernance est associé à une redéfinition du rôle et de la place de l'État dans la société. Il s'est d'abord traduit par un repli, un désengagement et un recentrage de l'État. Délaissant progressivement sa « position d'opérateur économique », l'État tente de se placer dans une « position d'extériorité » qui doit lui permettre de surplomber les différents champs, sphères et secteurs et d'y jouer, lorsque cela s'impose, le rôle de gardien des « grands équilibres ». On peut voir ici à quel point « la gouvernance est sous-entendue par une finalité régulatrice, qui confère aux interventions étatiques une

nouvelle légitimité. L'État reste ainsi présent dans l'économie, mais à la manière d'un « stratège » (Chevallier, 2003 : 212). Dans le domaine des politiques publiques, cet « État stratège », nous dit Yves Vaillancourt,

établit une distinction nette entre les fonctions stratégiques de pilotage (*steering*) des politiques publiques et les fonctions opérationnelles de mise en oeuvre (*rowing*) de ces dernières. L'État stratège s'applique à conserver les fonctions stratégiques (direction, coordination, régulation, partage des ressources, contrôle, évaluation) et laisse la mise en œuvre des politiques publiques à d'autres acteurs (du secteur public, du secteur privé à but lucratif, du tiers secteur » (Vaillancourt, 2007 : 4).

En se délestant progressivement de son rôle « d'entrepreneur » et « d'opérateur », l'État stratège souhaite « redéployer ses activités de direction stratégique » (Vaillancourt, 2007 : 4). Ce redéploiement entraîne d'importantes répercussions pour les systèmes de protection sociale. La principale conséquence, ou du moins, l'une des principales conséquences est l'émergence de la « gouvernance du social », une nouvelle façon d'appréhender, de gérer et de traiter les problèmes sociaux contemporains. Cette gouvernance du social passe par l'habilitation d'acteurs du marché et de la société civile par l'État. Les acteurs habilités acquièrent le statut de partenaire et, conséquemment, sont appelés à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques. Bien qu'une variété de groupes aient jusqu'à maintenant participé à ce type de partenariats, les acteurs philanthropiques semblent y jouer un rôle particulier.

Ce n'est certes pas la première fois qu'on assiste à des rapprochements entre la philanthropie et des acteurs publics. Enthousiasmé par la mobilisation bénévole, le travail des organisations philanthropiques et la collaboration de celles-ci avec le gouvernement fédéral lors de la Première Guerre mondiale, le président Herbert Hoover a tenté d'institutionnaliser le partenariat entre l'État et la philanthropie.

Mais sa tentative pour intégrer la philanthropie au système institutionnel fédéral se révéla inefficace face au défi du chômage et de la pauvreté de masse : les besoins étaient trop importants, les conflits politiques trop violents, et les demandes de justice sociale trop fortes. La Grande Dépression et le New Deal mirent fin à l'expérience « d'État associatif » de Hoover (Zunz, 2012 : 117).

Le New Deal de Roosevelt inaugure une période d'interventionnisme étatique marquée par la régulation des marchés financiers, l'implantation de mesures pour stimuler l'économie, la reconnaissance des droits syndicaux (*Wagner Act* de 1935) et la création d'un filet de sécurité sociale (*Social Security Act*, 1935), si mince soit-il, pour la population américaine. Une séparation claire fut instaurée entre l'aide publique de l'État et l'aide privée des organisations philanthropiques, caritatives et charitables. Les philanthropes devront attendre les années 1960 avant de redevenir des partenaires de l'État fédéral en ce qui concerne les politiques publiques.

C'est à partir des années 1960 que renaît le partenariat entre l'État fédéral américain et la philanthropie. Devant l'échec de la déségrégation du Sud et la crainte d'affronter directement les démocrates ségrégationnistes, Robert Kennedy et quelques politiciens démocrates se tournent vers les fondations pour que celles-ci, avec la bénédiction du gouvernement fédéral, financent et lancent des campagnes d'éducation dans le but de favoriser l'exercice du droit de vote au sein des communautés afro-américaines du Sud (Zunz, 2012). Cette logique de partenariat avec les organismes caritatifs, charitables et philanthropiques de la société civile fut par la suite reprise dans le programme de la « Nouvelle frontière » de J.F. Kennedy, puis, ensuite, dans le programme de la « Grande société » de Lyndon B. Johnson.

C'était le début d'une nouvelle économie politique mixte des services sociaux. Ce n'était ni le fédéralisme à coût nul de Hoover, ni la séparation stricte entre public et privé de Roosevelt et Hopkins. Désormais, une administration fédérale considérablement développée définirait les critères et les formules de

financement du secteur privé à but non lucratif, directement ou par l'intermédiaire des États fédérés (Zunz, 2012 : 226).

Le partenaire privilégié du gouvernement fédéral fut la Fondation Ford. En fait, le programme *Gray Areas*, créé pour stimuler le développement économique et social des communautés pauvres et lancé par la Fondation Ford au début des années 1950, devint la référence principale du programme de la « Grande société » (Magat, cité dans Roelofs, 2007 : 494). On retrouve aussi dans les composantes du programme *War on poverty* plusieurs éléments inspirés des initiatives de cette fondation. Controversés, coûteux et ayant généré des résultats mitigés, ces programmes furent par la suite amputés et en bonne partie abandonnés. Cependant, l'idée d'une collaboration entre la philanthropie et les acteurs publics, elle, ne fut pas abandonnée. Mais dans la mesure où le secteur philanthropique et les institutions publiques traversèrent une période de crise dans les années 1970, puis de reconfiguration dans les années 1980 et les années 1990, cette collaboration dut attendre. Et quand de nouvelles riches fondations ou d'autres plus vieilles commencèrent à manifester leur intérêt pour des partenariats avec l'État à partir du milieu des années 1990 et des années 2000, la fenêtre d'opportunité s'ouvrit de nouveau.

De nos jours, plusieurs acteurs philanthropiques, en Amérique du Nord notamment, s'impliquent dans des initiatives et des projets partenariaux où l'on retrouve la présence d'acteurs publics municipaux, provinciaux ou fédéraux et de groupes de la société civile, dont surtout ceux du milieu communautaire. Ces partenariats prétendent mettre en place les bases d'une action sociale devant s'attaquer aux causes structurantes de la pauvreté et des problèmes sociaux des communautés défavorisées. Aux États-Unis et au Québec, certains de ces partenariats ont déjà plus de 15 ans. Le temps est désormais propice pour une étude du rôle de la philanthropie des élites à l'intérieur de ces partenariats, et surtout, de l'impact de ce type d'action philanthropique sur l'action publique et l'action communautaire lorsqu'elles s'entrecroisent à l'intérieur de tels partenariats.

Cette thèse poursuit précisément cet objectif. Le chapitre 1 permet de se familiariser avec les théories s'intéressant au renouveau philanthropique et aux grandes transformations politiques, économiques et sociales favorisant l'émergence d'une nouvelle gouvernance du social. Le chapitre 2 développe la problématique et expose la méthodologie retenue pour mener la recherche. La problématique est centrée sur l'influence du donateur, la capacité d'action du donataire et la participation des donateurs et des donataires au développement des politiques publiques. Nous nous interrogeons donc sur les rapports de pouvoir et d'influence entre les acteurs publics, philanthropiques et communautaires dans le cadre de la gouvernance du social, de même que sur l'apport d'un tel type de gouvernance à la démocratisation des politiques publiques, à l'*empowerment* des groupes de la société civile et au renouvellement de l'action communautaire. Le troisième chapitre fait l'histoire croisée des deux cas choisis pour cette étude : l'association Harlem Children's Zone (HCZ) (États-Unis) et la Fondation Lucie et André Chagnon (Québec). Le quatrième chapitre se penche sur le rôle de la philanthropie dans le développement d'un savoir-expert sur la pauvreté et le traitement des problèmes sociaux, expertise mobilisable pour réclamer des changements institutionnels et exercer des pressions sur les acteurs publics. Il met en lumière la nécessité d'intégrer le plaidoyer au répertoire de la philanthropie d'investissement. Les chapitres 5 et 6 exposent l'impact du soutien philanthropique sur les groupes communautaires et mettent en lumière la complexité des relations nouées entre les acteurs de la philanthropie et ceux du secteur communautaire. Alors que le chapitre 5 démontre que l'ascendance du donateur est forte au sein de la gouvernance du social, le chapitre 6 démontre que les organisations soutenues par la philanthropie d'investissement et participant à une structure de gouvernance du social possèdent une capacité d'action leur permettant de dialoguer avec les bailleurs de fonds et de négocier leurs conditions de financement. Le septième et dernier chapitre analyse la nature des liens et des relations développés entre les acteurs philanthropiques et publics pour montrer comment prend forme une gouvernance du social à partir des structures partenariales unissant la philanthropie, des acteurs publics et des groupes communautaires. Il met en lumière le caractère peu démocratique, gestionnaire et élitaire du développement des politiques publiques sur lesquelles repose la gouvernance du social.

Chapitre 1

État de la question

Ce chapitre s'intéresse aux théories et aux courants théoriques ayant fait de la philanthropie un objet d'étude en science politique, en sociologie et en économie. L'attention est portée ici sur les travaux des chercheurs ayant observé, documenté et analysé la philanthropie organisée, élitaires et associée au renouveau philanthropique des années 1990. Cet état de la question sur la philanthropie est complété par une revue de littérature centrée sur des contributions permettant de décrire et d'expliquer comment les transformations sociales, économiques et politiques de la fin du 20^e siècle ont favorisé le retour en force de la philanthropie élitaires et l'émergence d'une gouvernance du social. Ce chapitre permet donc de poser les fondements théoriques d'une sociologie politique de la philanthropie. Mobilisant des travaux principalement américains, québécois et français, il offre une perspective transatlantique de l'évolution de l'action philanthropique, sociale et publique dépassant les spécificités des contextes anglophone et francophone.

1.1 Le renouveau philanthropique

À partir du milieu des années 1990, la philanthropie entre dans une phase de renouveau et se développe considérablement. Malgré l'importance du phénomène et l'influence que semble posséder ses acteurs, la philanthropie comme objet d'étude ne semble pas intéresser outre mesure les chercheurs des sciences sociales, particulièrement ceux en science politique. Comme l'a mentionné Sylvain Lefèvre en 2015, la contribution des politologues à l'étude et à la compréhension du phénomène philanthropique demeure « modeste » (Lefèvre, 2015). Une revue de littérature des contributions pertinentes ayant permis un avancement des connaissances sur ce phénomène nécessite donc de déborder du cadre quasi initial de la science politique. Voici donc une présentation des principales approches théoriques utilisées en sciences sociales, plus spécifiquement en science politique, en

sociologie et en économie pour étudier la philanthropie. L'apport des travaux pertinents en provenance de la géographie et de l'éducation est également mis en lumière.

1.1.1 Les approches marxistes et critiques

C'est au début des années 1980 que s'amorce un véritable débat sur les fondations philanthropiques au sein de la communauté académique. En 1980, le sociologue de l'éducation Robert Arnove publie *Philanthropy and Cultural Imperialism : The Foundations and Abroad*, ouvrage dans lequel il étudie l'influence des fondations Carnegie, Rockefeller et Ford sur les politiques en matière d'éducation et sur le développement des sciences sociales. Il en vient à la conclusion que ces fondations, bien qu'elles prétendent s'attaquer aux sources des problèmes sociaux et économiques, sont essentiellement engagées dans une entreprise d'aménagement et de maintien de l'ordre établi (Arnove, 1980). Solidement ancré dans une perspective marxiste d'obédience gramscienne, Donald Fisher, sociologue canadien, publie à la même époque un article dans *Sociology* dans lequel il fait l'argument que les fondations « sont devenues une "troisième" force située quelque part entre les secteurs "public" et "privé" » (Fischer, 1983 :224)⁹. Selon lui, non seulement ont-elles représenté les intérêts de la classe dirigeante, mais elles ont aussi peut-être joué « un rôle clé dans la définition et l'aménagement du rôle de l'État dans les sociétés capitalistes après 1945 » (Fisher, 1983 : 224)¹⁰. Pour Fisher, les fondations contribuent à perpétuer l'hégémonie de la classe capitaliste sur la société civile. Les travaux d'Arnove et de Fisher lancent donc un courant de recherche critique de la philanthropie et des fondations. Leur critique marxiste et gramscienne de la philanthropie se retrouve encore aujourd'hui dans les publications d'auteurs comme Joan Roelofs (Roelofs, 2007).

À partir de la fin des années 1980, de nouveaux travaux critiques de la philanthropie sont publiés. Mais cette fois, les racines intellectuelles des auteurs se retrouvent davantage du

⁹ Notre traduction.

¹⁰ Notre traduction.

côté des théories de Charles W. Mills et de William G. Domhoff que du côté de Marx ou de Gramsci. Mobilisant certaines théories et concepts de *L'élite au pouvoir* (Mills, 1956/2012) et de *Who rules America* (Domhoff, 1967/2006), Teresa Odendahl, après une étude empirique sur la culture du don des élites américaines, en vient à la conclusion que la philanthropie « est essentielle à la perpétuation de la structure de classes des États-Unis. En ce sens, les activités à but non lucratif sont le point de jonction d'une élite du pouvoir moderne » (Odendahl, 1989 : 238). Mettant en lumière et en relief les avantages et les bienfaits que retirent les élites de l'activité philanthropique, celle-ci ajoute que la philanthropie « est principalement un système par lequel les riches aident à financer leurs propres intérêts et institutions » (Odendahl, 1989 : 246)¹¹ et qu'elle « donne aux riches et aux familles l'autorité, l'influence, le pouvoir et la récompense de "faire le bien" » (Odendahl, 1989 : 239)¹². Cette autorité, cette influence, ce pouvoir et ce prestige détenus par les acteurs philanthropiques permet à un petit groupe de gens riches de consolider leur position dominante au sein de la société américaine.

Ce courant de recherche critique dans le sillon de la sociologie des élites connut des développements lors de la montée en puissance d'une philanthropie élitaires au début des années 2000. Publié en 2017, *The Givers : Wealth, Power and Philanthropy in a New Gilded Age* de David Callahan se veut dans la continuité de cet élan critique. Pour cet auteur ayant notamment fondé la revue *Inside Philanthropy* et le groupe de plaidoyer *Demos*, « aucune explication à propos de qui dirige l'Amérique ne sera complète si elle ne reconnaît pas la montée en puissance de la grande philanthropie – et des donateurs derrière elle » (Callahan, 2017 :9).

Ironiquement, c'est peut-être à l'extérieur ou en périphérie des sciences sociales qu'on retrouve les contributions les plus intéressantes. Du côté de l'éducation, Janelle Scott a démontré comment la philanthropie élitaires en éducation fonctionne *de facto* comme une «

¹¹ Notre traduction.

¹² Notre traduction.

coalition de plaidoyer » (Scott, 2009 : 107) dans l'arène politique et comme un « réseau de planification des politiques » dans celle des politiques publiques (Scott, 2015 : 131). C'est notamment ce qui a permis à la Fondation Gates et à une poignée d'autres (Annenberg Foundation, Walton Family Foundation, Eli and Edythe Broad Foundation, etc.) de devenir les « plus importants et plus influents leaders et décideurs exerçant une influence sur les départements d'États de l'Éducation et sur les administrations des systèmes scolaires urbains » (Scott, 2009 : 107)¹³. Sarah Reckhow et Jeffrey Snyder avancent, eux, qu'une analyse des dons philanthropiques en éducation entre 2000 et 2010 permet d'en venir à la conclusion que l'action philanthropique des grandes fondations est de plus en plus « politisée » dans la mesure où elle s'oriente de plus en plus vers le soutien au plaidoyer et à la réforme des politiques publiques (Reckhow et Snyder, 2014). Du côté de la géographie, Alice Huff (2013), Christopher Lizotte (2013), Katharyne Mitchell et Christopher Lizotte (2014) et Katharyne Mitchell et Matthew Sparke (2016) ont démontré comment le puissant soutien de la philanthropie élitaires au mouvement pour la réforme scolaire favorise la privatisation des écoles publiques et l'introduction d'une logique de marché au sein de l'éducation par la conversion des écoles publiques en difficulté en écoles à charte.

1.1.2 Les approches libérales et pluralistes

Face à ce courant critique d'orientation marxiste et critique, se développe un courant libéral et pluraliste qui conçoit la philanthropie comme institution de la société civile poursuivant le bien commun. Pour le sociologue Martin Bulmer, dont la correspondance avec Donald Fisher en 1984 publiée dans la revue *Sociology* (Bulmer, 1984), représente l'un des premiers grands débats académiques sur la philanthropie :

Les grandes fondations philanthropiques telles que celles qui se sont développées aux États-Unis à la fin du 19^e siècle et au début du 20^e siècle avaient quatre caractéristiques: a) l'objectif de contribuer au bien public; (b) appliquer la science et la méthode scientifique aux affaires humaines en

¹³ Notre traduction.

interprétant la science au sens large; (c) utiliser de grandes richesses pour atteindre ces objectifs; et (d) demander la reconnaissance publique de leur statut d'organisme de bienfaisance (Bulmer, 1995 : 275)¹⁴.

Pour des auteurs comme Joel Fleishman et Lester Salamon ayant étudié les « nonprofits » et le tiers secteur (Salamon, 1987,1994; Fleishman, 2009), la philanthropie a été et continue d'être un véritable vecteur pour les groupes du tiers secteur américain et explique en partie son dynamisme. Ceux-ci s'en font d'ailleurs les promoteurs dans des ouvrages comme *The Foundation: A Great American Secret — How Private Money is Changing the World* (Fleishman, 2009) ou *New Frontiers of Philanthropy* (Salamon, 2014). Cette conception de la philanthropie comme un facteur contribuant au pluralisme démocratique est désormais partagée par une pléiade d'auteurs dont l'historien français Oliver Zunz qui avance que les institutions de la philanthropie « irriguent la société civile et renforcent la démocratie américaine » et que leur contribution à la société démocratique est « gigantesque » (Zunz, 2012 : 15). Les recherches de Fleishman et de Salamon sur les « nonprofits » ont contribué à structurer aux États-Unis dans les années 1980 et 1990 un champ de recherche centré sur l'action des groupes de la société civile dans une perspective libérale et pluraliste.

À la fin des années 1990, lorsqu'on commence à prendre conscience du retour en force de la philanthropie comme pratique d'action sociale, une série de travaux enthousiasmés par le renouveau philanthropique tente de jeter les bases d'une « nouvelle philanthropie » se voulant plus efficace et engendrant un meilleur « retour sur investissement ». Insatisfaits des pratiques jugées bureaucratiques et peu efficaces des grandes fondations du 20^e siècle, des auteurs formés en économie et en administration proposent de s'inspirer des pratiques des investisseurs et des gestionnaires de capital de risque. L'article de Christine Letts, William Ryan et Allen Grossman *Virtuous Capital : What Foundations Can Learn from Venture Capitalists* (Letts, Ryan et Grossman, 1997) fut sans doute l'un des premiers à faire explicitement cette proposition. Quelques années plus tard, Peter Frumkin est allé plus loin en théorisant le concept de « *Venture Philanthropy* » qui, selon lui, repose sur trois

¹⁴ Notre traduction.

piliers, à savoir : 1-de gros montants consentis aux donataires pour développer les capacités organisationnelles; 2-la conviction que les donateurs doivent améliorer la stratégie des groupes soutenus par l'expertise-conseil; 3-l'accent porté sur l'évaluation et le développement d'indicateurs de performance permettant de mesurer le retour sur investissement (Frumkin, 2003). Dans le même ordre d'idées, Matthew Bishop et Michael Green publient cinq ans plus tard *Philanthrocapitalism : How the Rich can Save the World* (Bishop et Green, 2008). Leur notion de « philanthrocapitalisme » passe à la postérité et finit par être adoptée et utilisée par une panoplie d'auteurs, dont plusieurs du milieu académique. Hautement problématique et contestée, cette notion sera abordée lors du choix et de la justification des concepts retenus pour cette thèse.

Si le débat Fisher-Bulmer a passablement laissé Bulmer dans l'ombre au profit de Fisher, dont les thèses ont été diffusées par les marxistes, néo-marxistes, gramsciens, néogramsciens et autres critiques de la philanthropie, les idées de Fleishman, Salamon, Letts, Ryan, Grossman, Frumkin, Bishop et Green ont bénéficié d'une diffusion importante au sein des milieux académiques, mais aussi au sein du secteur philanthropique. La littérature produite par les fondations est en effet fortement influencée par les approches libérales et pluralistes de la philanthropie et se nourrit des idées des auteurs associés à ces approches.

1.1.3 L'approche relationnelle

Les approches présentées jusqu'à maintenant ont toutes en commun de porter leur attention exclusivement ou principalement sur les « donateurs ». Or, cette emphase sur le donateur en vient à faire oublier que la philanthropie est d'abord et avant tout une relation sociale constituée d'un « donateur » et d'un « donataire ». Pour Susan Ostrander et Paul Schervish, le fait de mettre l'accent sur le donateur en laissant dans l'ombre celui qui reçoit amène à ne pas prendre en compte que le donataire est aussi un « agent » dans la relation philanthropique (Ostrander et Schervish, 1990 : 67-68). Même si la philanthropie a tendance à être « menée par les donateurs » et qu'on y retrouve une forte « ascendance du

donateur », les donataires jouissent aussi d'une marge de manœuvre, d'une capacité d'action que les auteurs appellent « l'influence du donataire ». Aussi, pour Ostrander et Schervish, les donateurs et les donataires « donnent et reçoivent dans la relation sociale qu'est la philanthropie » (Ostrander et Schervish, 1990 : 93).

On désigne la perspective développée par ces auteurs au début des années 1990 d'approche « relationnelle » de la philanthropie. Elle permet de se pencher sur le caractère dynamique et interactif de la philanthropie. Ostrander et Schervish développèrent cette approche en partie pour favoriser l'*empowerment* des groupes bénéficiaires dans un effort de réforme démocratique de la philanthropie. Les deux auteurs, particulièrement Ostrander, furent donc passablement déçus de l'évolution subséquente du mouvement philanthropique. En 2007, Susan Ostrander publia un article affirmant que la philanthropie avait évolué dans la direction opposée à celle souhaitée par leur approche et que la pratique était désormais fortement caractérisée par le « contrôle et l'autorité » du donateur (Ostrander, 2007 : 359). En revanche, cet état de fait n'invalide pas les postulats de base de l'approche, car une série d'études de cas démontrent que certains groupes bénéficiaires sont parvenus à contrôler les décisions touchant leur financement, à travailler en collaboration avec les donateurs, à obtenir une représentation sur les instances des donateurs ou à dialoguer/négocier activement avec ceux-ci (Ostrander, Silver et McCarthy, 2005, cités dans Faber et McCarthy, 2005; Ostrander, 2007 : 357). D'autres études, tout en réaffirmant le caractère inégal de la relation philanthropique et l'ascendance du donateur au sein de celle-ci, mettent en lumière les stratégies développées par les donataires pour se dégager une marge de manœuvre à l'intérieur du cadre prescrit par les donateurs. Les études de cas menées par Ira Silver (Silver, 2005) et Erica Kohl-Arenas en sont de bons exemples (Kohl-Arenas, 2015).

1.1.4 La contribution de la sociologie des mouvements sociaux

Du côté de la sociologie des mouvements sociaux, c'est la question des effets du soutien sur les mouvements sociaux qui a surtout capté l'attention des chercheurs. Plusieurs travaux

permettent de tirer certains constats. Le premier de ces constats repose entre autres sur les travaux de McAdam (1999), Jenkins et Eckert (1986) et Brulle et Jenkins (2005). Il dit essentiellement que les « fondations et autres élites peuvent soutenir des OMS [organisations de mouvements sociaux] idéologiquement modérées et professionnelles, tout en négligeant les organisations radicales et locales. Dans ce cas, la canalisation se produit par sélection ou par « écrémage » parmi une population existante d’OMS » (Bartley, 2007 : 230)¹⁵.

Centrale dans ce constat, la notion de « canalisation » (*channeling*), introduite par Craig Jenkins (Jenkins, 1998), renvoie à l’idée que les fondations canalisent l’action collective des mouvements sociaux, contribuent à lui donner une direction sans nécessairement la contrôler. Le deuxième constat dit que le financement des fondations « transforme certaines OMS au fil du temps, principalement par un processus de professionnalisation. Que ce soit intentionnel ou non, le soutien des fondations crée des pressions et incite les OMS à développer une division bureaucratique du travail et à se doter d’un personnel professionnel tout en favorisant la dépendance vis-à-vis des donateurs et la négligence des organisations de base » (Bartley, 2007 : 230)¹⁶.

Tim Bartley ne remet pas radicalement en question ces deux constats. Mais il ajoute que ceux-ci passent complètement à côté du fait que les fondations influencent aussi la trajectoire des mouvements sociaux en construisant un nouveau « champ organisationnel » constitué d’acteurs autoréférentiels et mutuellement dépendants. Pour Bartley, « au-delà de la sélection et de la professionnalisation des OMS, les fondations jouent souvent le rôle d’« entrepreneurs institutionnels » qui défendent un modèle particulier d’ordre social et tentent de construire de nouveaux espaces de la vie sociale – c’est-à-dire de nouveaux domaines organisationnels – pour institutionnaliser ce modèle » (Bartley, 2007 : 231)¹⁷. Ce « mécanisme de construction de champ » (*field-building mechanism*), aide à mieux

¹⁵ Notre traduction.

¹⁶ Notre traduction.

¹⁷ Notre traduction.

comprendre les interactions entre la grande philanthropie des élites et les organisations de mouvements sociaux, de même qu'à saisir les limites d'une conception de la philanthropie comme force de dépolitisation. En effet, comme le démontre Bartley et certains travaux portant sur les liens entre la philanthropie et les groupes de plaidoyer (*Advocacy groups*) (Scott, 2009; Scott, Lubienski et DeBray-Pelot, 2009; Reckhow et Snyder, 2014), il existe aussi des cas où les « fondations ont coordonné leurs subventions pour créer un champ organisationnel dans lequel la protestation perturbatrice et les formes de gouvernance fondées sur le marché étaient parfois en synergie plutôt qu'en opposition » (Bartley, 2007 : 231)¹⁸.

L'analyse de Tim Bartley pourtant fort pertinente tire ses propositions théoriques d'un seul cas relativement récent, celui du rôle joué par les fondations dans l'émergence de la certification écologique en matière forestière dans les années 1990 et 2000. Or, que pourrait nous apprendre une analyse historique des liens entre philanthropie et mouvements sociaux? L'historienne Alice O'Connor a procédé à une telle analyse. Elle y démontre tout d'abord que le soutien philanthropique aux mouvements sociaux a mis en évidence les contradictions d'une philanthropie libérale souhaitant mener une action progressiste tout en respectant les limites d'un statu quo rétrograde et hostile aux populations visées par l'action des fondations. Les premiers programmes philanthropiques adressés aux afro-américains et aux femmes témoignent d'ailleurs de cette évidente contradiction (O'Connor, 2011 : 19). Ensuite, O'Connor affirme que les fondations ont tardé à soutenir les luttes des mouvements noirs et de femmes. En fait, il faudra attendre les années 1960 avant de voir les fondations soutenir le mouvement des droits civiques et la cause des femmes (O'Connor, 2011 : 20). Alors, dans la mesure où les philanthropes du 19^e siècle sont restés à bonne distance des syndicats ouvriers ou s'y sont opposés, nous pouvons en conclure que la philanthropie du 19^e siècle jusqu'aux années 1960 n'a soutenu – du moins, pas activement – aucun grand mouvement contestataire progressiste ayant pris racine sur le sol américain. En fait, les fondations, dit O'Connor, ont joué un « double rôle de conciliation et de confinement » des mouvements sociaux en favorisant l'émergence d'un libéralisme

¹⁸ Notre traduction.

social, d'une « révolution des droits » et d'un « modèle de militantisme philanthropique ». Ce « modèle de militantisme philanthropique » est décrit de la manière suivante :

Un modèle historiquement axé sur la protection des droits plutôt que sur la justice sociale, qui a essentiellement positionné les fondations libérales en agents de légitimation, de renforcement des institutions et de professionnalisation plutôt qu'en force de l'avant-garde intellectuelle ou de consolidation des mouvements eux-mêmes, et qui les a entraînées vers une action indirecte visant à orienter les valeurs, le discours public et la culture politique plutôt que des activités comme l'organisation communautaire et la mobilisation politique plus clairement axées sur le renforcement des mouvements sociaux. (O'Connor, 2011 : 23-24)

1.1.5 Vers une sociologie politique de la philanthropie

L'un des courants de recherche étudiant la philanthropie s'étant le plus développé durant les dernières années est celui tentant de faire une sociologie politique de la philanthropie. On associe à ce courant des auteurs comme Nicolas Guilhot, Sylvain Lefèvre, Alexandre Lambelet, Sabine Rozier, Nicolas Duvoux, etc. Travaillant sur des cas nord-américains et européens, ce courant mobilise notamment les apports de la sociologie des élites, de l'approche relationnelle et de la sociologie des mouvements sociaux.

Cette perspective amène à concevoir la philanthropie d'un point de vue historique comme un « effort de rationalisation du traitement de la question sociale » (Guilhot, 2006 : 8) et comme le « fait d'une élite financière et intellectuelle ou, plus exactement, d'un partenariat entre riches et réformateurs ou entre riches et personnes qui ont des idées » (Guilhot, 2006 : 33). Participant à une forme de mobilisation des élites, elle représente un « lieu de lutte pour la définition des formes légitimes de la politique » (Lambelet, 2014 : 31).

Peu convaincu que le renouveau actuel soit radicalement « nouveau », Sylvain Lefèvre propose cinq clés de lectures de la philanthropie contemporaine permettant de comprendre les transformations du phénomène non pas sous l'angle de la rupture, mais sous celui de la continuité. Premièrement, la nouvelle philanthropie continue d'avoir « recours à la science comme point d'appui externe » (Lefèvre, 2014 : 69), de la financer et d'obtenir d'elle une caution scientifique et objective légitimant son action. Deuxièmement, comme en témoignent les campagnes contre la tuberculose et la poliomyélite du début du 20^e siècle, il n'est pas nouveau que la philanthropie tente une « articulation entre le don et l'action collective » (Lefèvre, 2014 : 71). Le phénomène est d'ailleurs abondamment traité, documenté et commenté par l'historien Oliver Zunz dans ses passages sur l'émergence de la philanthropie de masse (Zunz, 2012). Troisièmement, l'ancienne et la nouvelle philanthropie se sont toutes les deux développées dans des périodes de forte concentration des richesses et d'augmentation des inégalités sociales, ce qui laisse présager une corrélation assez forte entre richesse, inégalités et philanthropie. Quatrièmement, la nouvelle philanthropie, comme en témoigne le cas emblématique de la firme Google, poursuit le « double mouvement de légitimation de la philanthropie et de délégitimation de l'impôt » (Lefèvre, 2014 : 78). Enfin et cinquièmement, tout comme ce fut le cas pour l'ancienne, « l'État joue un rôle déterminant pour encadrer, stimuler et instrumentaliser » (Lefèvre, 2014 : 78) la nouvelle philanthropie au point où Lefèvre parle d'un « solide arrimage » entre l'État et cette dernière. Il y a donc lieu de considérablement relativiser tout l'aspect « nouveauté » du renouveau philanthropique.

La contribution de Sylvain Lefèvre ne s'arrête pas là. Entre autres, c'est à lui et à Johanne Charbonneau que nous devons la coordination du numéro spécial, portant sur la philanthropie, publié en 2011 dans la revue franco-québécoise *Lien social et politiques* (Lefèvre et Charbonneau, 2011). Ce dossier, ne serait-ce que dans son titre, posait d'emblée une question cruciale : la philanthropie et les fondations privées nous amènent-elles vers une nouvelle gouvernance du social? Jusqu'à maintenant, l'une des meilleures réponses apportées à cette question semble celle de Nicolas Duvoux, chercheur français ayant réalisé

une étude ethnographique dans une fondation américaine œuvrant dans un quartier pauvre de Boston :

Si les fondations privées mettent en œuvre une nouvelle gouvernance du social, celle-ci doit être analysée comme un redéploiement de l'État et non comme une rupture radicale avec celui-ci. Au rebours du discours de justification qu'il élabore, le secteur philanthropique repose sur un soutien public qui ne le détermine pas, mais le structure et le stabilise. Dans le contexte d'un consensus fermement établi quant à la supériorité du secteur privé pour allouer des services de manière efficace à la population, il opère une privatisation des techniques de gouvernement et mène de véritables politiques publiques privées. (Duvoux, 2015 : 20-21)

Par ailleurs, « le renouveau philanthropique doit se comprendre comme une recomposition de l'action publique, rendue possible par le niveau des fortunes accumulées dans les secteurs de la finance et des nouvelles technologies d'une part, les baisses d'impôt pour les hauts revenus qui les ont accompagnées de l'autre » (Duvoux, 2015 : 106). Cette recomposition de l'action publique nous amène vers un « nouvel État-providence » dans lequel la philanthropie jouera un « rôle dominant », un « rôle de coordination des actions très fragmentées des pouvoirs publics et des associations, de prescription des règles par le biais des appels à projets et des bourses qu'ils octroient, de financement et peut-être surtout d'innovation en matière d'intervention sociale » (Duvoux, 2015 : 114). La philanthropie jouera donc un rôle déterminant dans la recomposition de l'action publique de même que dans le champ associatif.

Toutefois, comprendre le retour en force de la philanthropie en ce début de millénaire implique également de se pencher sur les grandes transformations économiques, politiques et sociales qui ont affecté et bouleversé les sociétés d'Occident et d'ailleurs depuis le milieu des années 1970. La résurgence de la philanthropie est en effet le produit d'une époque, d'un contexte, celui de la crise du fordisme, du passage au néolibéralisme et de l'émergence du « paradigme de l'investissement social » (Jenson, 2010). Ce sont ces phénomènes qui

ont engendré les transformations au niveau de l'action publique, des politiques publiques, et de l'action communautaire qui ont permis le renouveau philanthropique et la montée en puissance d'une grande philanthropie élitaine. Bien que l'essor de la philanthropie survienne dans les années 1990 et 2000, plusieurs facteurs ayant fortement contribué à celui-ci sont fortement ancrés dans le contexte des années 1970 et 1980. Ces facteurs doivent être mis en lumière.

1.2 La crise de l'État et de l'État social

La vague contestataire de la fin des années 1960 et du début des années 1970 fut le premier signe annonciateur d'une éventuelle et prochaine crise de légitimité des États, même des États sociaux. En effet, avant même qu'on annonce « la fin des Trente Glorieuses », l'État et les institutions publiques avaient déjà été fortement contestés par une pléthore de nouveaux et d'anciens mouvements sociaux issus de la société civile. À partir de 1968, le consensus social d'après-guerre n'existe plus dans la plupart des pays libéraux et capitalistes. Aux États-Unis, la population est profondément divisée sur la question des droits civiques, du pouvoir noir, de la guerre du Vietnam et de l'avortement. Un conflit armé de faible intensité éclate même entre les autorités publiques et certains groupes révolutionnaires. En France, les étudiants plongent le pays dans une situation quasi-révolutionnaire pendant le fameux mois de mai 1968 alors qu'en Italie, le «*Maggio Strisciante*» débouche sur les « années de plomb » et le « terrorisme rouge » comme en Allemagne fédérale. Au Québec, l'élan modernisateur amorcé par les élites francophones devient une contestation sociale qui culminera avec les événements de la crise d'octobre (1970) et ceux du Front commun (1972). S'ils parviennent à contenir et à réprimer ces mouvements de révolte, les États de cette époque ne parviennent toutefois pas à rebâtir le consensus social d'avant 1968. Si l'ordre revient, ce n'est pas le cas du consensus.

Pire, à partir des années 1970, une série de scandales politiques commence à solidement ébranler la confiance des citoyens à l'égard des institutions publiques. En fait, durant toute

la décennie des années 1970, les institutions étatiques font l'objet de scandales, de critiques et de dénonciations qui entraînent parfois des mobilisations collectives et des révoltes au sein même des groupes bénéficiant de l'action publique ou la subissant. C'est durant cette décennie que se développe une critique acerbe des institutions carcérales, psychiatriques, scolaires, hospitalières, etc. et que commencent à apparaître des mouvements qu'on pourrait qualifier de « mouvements de victimes de l'action publique ». Ceci dit, comme l'a mis en lumière Nicolas Duvoux, le ressentiment de certaines catégories de population va au-delà de la critique des grandes institutions disciplinaires et atteint même les organes, les programmes et les services de l'assistance sociale et du *welfare*. Cela est particulièrement vrai pour les communautés afro-américaines des grands centres urbains qui, elles, nourrissent à l'égard de certaines institutions de l'État social un ressentiment et une colère générés par un « sentiment d'indignité et de contrôle social » (Duvoux, 2015 : 89). C'est en partie ce qui amène Nicolas Duvoux à affirmer que « les institutions de l'État, y compris de l'État social, ne sont en aucun cas perçues comme des alliées des pauvres noirs. Elles ont bien plutôt été les agents immédiats, les plus visibles, de leur oppression » (Duvoux, 2015 : 90).

Alors, quand la situation économique se dégrade rapidement, à partir du milieu des années 1970, ce sont donc des États contestés, contestables et affaiblis moralement par la corruption et le népotisme qui doivent y faire face. Pour plusieurs groupes de la société civile, particulièrement ceux rattachés aux groupes ethniques minoritaires, aux femmes et aux minorités sexuelles, les institutions de l'État apparaissent comme des structures autoritaires tendant à reproduire la domination et l'oppression des groupes dominants. Pour une partie de la population, l'État et la classe politique apparaissent de plus en plus comme moralement dévoyés, pervers et sans foi ni loi. L'État comme institution traverse bel et bien une crise de légitimité. C'est cette crise de légitimité, doublée d'une crise d'efficacité à partir du milieu des années 1970 qui l'amènera progressivement à tenter de prendre appui sur la société civile.

1.2.1 La crise du fordisme

La crise du fordisme¹⁹ atteint son paroxysme à la fin des années 1970, décennie déjà marquée par deux chocs pétroliers. C'est à ce moment que se met en branle un long et profond processus de remise en cause des acquis syndicaux et sociaux obtenus pendant la période keynésienne d'après-guerre dans le but de contrer la stagflation, problème économique de l'heure à cette époque. Cette remise en question, portée par les grandes entreprises, finira par devenir le programme officieux sinon officiel des acteurs clés du monde économique et des forces politiques prônant le libéralisme économique et le conservatisme. Et comme le mentionnent Tomaskovic-Devey et Lin : « un consensus scientifique considère que cette mobilisation capitaliste a conduit à l'installation du modèle de politique néolibérale » (Tomaskovic-Devey et Lin, 2011 : 542)²⁰. Ce modèle néolibéral, comme le précisent ces auteurs, ne réfère pas à un agenda cohérent, mais au développement d'une série de pratiques étatiques favorisant le marché plutôt que des solutions faisant appel à la régulation ou à l'administration publique. L'orientation de ce modèle rejette le principe keynésien concernant la responsabilité de l'État dans le bien-être (*welfare*) des populations au profit de l'instauration d'un climat favorisant les affaires et le marché (Tomaskovic-Devey et Lin, 2011 : 542).

1.2.2 La crise du keynésianisme

La crise du fordisme est aussi la crise du keynésianisme. Les méthodes keynésiennes qui avaient permis d'assurer une croissance économique soutenue pendant la période du

¹⁹ La définition du fordisme utilisée dans cette thèse est celle du sociologue Daniel Mercure : « Le terme fordisme désigne la production de masse uniformisée de la période de l'après-guerre, celle des Trente Glorieuses, période qui a constitué l'apogée de la société salariale. De manière générale, le mode de régulation fordiste peut être défini sur la base de trois caractéristiques principales. Premièrement, il comporte une organisation du travail fondée sur la parcellisation des tâches, la mécanisation des processus productifs et une forte séparation entre conception et exécution ; deuxièmement, il offre aux salariés la garantie d'un partage des gains de productivité ; troisièmement, il est associé à des formes institutionnelles qui interviennent dans le processus d'ajustement de la production et de la demande et qui s'inscrivent principalement dans un espace national » (Mercure, 2013).

²⁰ Notre traduction.

compromis fordiste ne parviennent plus à sortir l'économie du marasme. Comme l'a démontré Peter Hall, même la tentative de renouvellement du keynésianisme des travaillistes britanniques au pouvoir de 1974 à 1979 se termine par un échec (Hall, 1993 : 285). Les outils du keynésianisme ne semblent plus être en mesure de relancer l'emploi et contrôler l'inflation. Le long procès public de l'État-providence et du keynésianisme commence. Les partis politiques conservateurs s'approprient la critique de l'interventionnisme étatique et du *big government*, critique théorisée, formulée et diffusée depuis déjà quelques temps par les économistes néoclassiques, les *think tanks* conservateurs et par une partie du milieu des affaires. La stratégie fonctionne, les conservateurs britanniques et américains entrent respectivement au pouvoir à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Un changement de « paradigme »²¹ (Hall, 1993) a lieu. Le néolibéralisme s'impose comme nouveau paradigme dominant. En matière de politiques publiques, le « Nouveau Management Public » (NMP) ou « Nouvelle gestion publique » (NGP) devient le courant dominant. D'une conception de l'administration publique centrée sur les spécificités et les visées du secteur public, on passe à une conception axée sur la nécessité d'importer dans le secteur public les méthodes de gestion du secteur privé, méthodes désormais considérées comme plus efficaces, plus rationnelles et plus efficientes.

1.2.3 L'essor et l'impact du néolibéralisme

Quel a été l'impact de ces changements sur les systèmes de protection sociale? Dans une première phase, c'est-à-dire du début des années 1980 aux années 1990, l'impact fut mitigé et limité. Malgré le « tournant néolibéral », l'État-providence²² demeure en bonne partie

²¹ Le concept de « paradigme » est ici utilisé au sens où Peter Hall (1993) l'emploie, c'est-à-dire qu'il renvoie à la vision globale guidant les acteurs d'une politique publique. Ce concept s'inspire de l'épistémologie de Thomas Kuhn (1962). Le paradigme a pour fonction d'assurer une cohérence, une stabilité et une durabilité à un système constitué de plusieurs éléments.

²² Le concept d'État-providence utilisé dans cette thèse se veut un équivalent de celui d'État social et de *Welfare State* dans la mesure où ces termes se voient aujourd'hui accorder dans la littérature des « contenus similaires » (Merrien, 1997 : 7). « Elles désignent les actions légitimes des États pour prévenir la misère, protéger des aléas de la vie et du travail et fournir, hors marché, des biens publics à une partie importante de

ancré dans la logique et dans les pratiques du keynésianisme (Boussagnet, Jacquot et Ravinet, 2015 : 43). Les résistances institutionnelles et politiques de même que le rôle de bouées de sauvetage joué par les programmes sociaux auprès des populations les plus touchées par les transformations économiques expliquent en bonne partie la persistance d'une protection sociale de type keynésienne dans les années 1980.

Pour éviter ici toute confusion entre le keynésianisme et l'État-providence, précisons que si la genèse de ce dernier et de la protection sociale en Grande-Bretagne sont liés à la publication du *Rapport Beveridge* en 1942, la contribution de John Maynard Keynes est elle-aussi incontournable. Non seulement « Keynes est étroitement associé à Beveridge à toutes les étapes de son travail » (Dostaler et Hanin, 2006 : 160), mais ce dernier est influencé par Keynes. Pour preuve :

[D]ans l'élaboration de son cadre, Beveridge chercha l'aide de Keynes – qui réagit volontiers et généreusement – et se convertit peu après au keynésianisme, éventuellement sous l'influence du groupe d'économistes progressistes de confession keynésienne – dont Joan Robinson N. Kaldor, E. Schumacher – qu'il avait rassemblés pour l'assister dans une enquête sur le plein emploi, qui devint finalement *Le plein emploi dans une société libre* (Beveridge 1944). (Marcuzzo, 2010)

la population » (Merrien, 1997 : 7). Les fonctions attribuées à ce type d'États sont au nombre de trois : «1/une intervention réglementaire de l'État afin d'assurer une certaine sécurité économique aux citoyens par le biais de systèmes de sécurité sociale; 2/une volonté de redistribution qui passe par des transferts monétaires verticaux ou horizontaux; 3/ la volonté de l'État de fournir à la population une série de services et d'équipements collectifs à des coûts très inférieurs à ceux du marché » (Merrien, 1997 : 7). La typologie pour distinguer les modèles d'États-providence entre eux retenue pour cette étude est celle de l'économiste et sociologue danois Gosta Esping-Anderson qui identifie trois grands régimes : 1-un régime de *Welfare State* libéral ou résiduel (États-Unis, Canada, Australie); 2-un régime conservateur-corporatiste d'inspiration bismarckienne (1871-1890) (Autriche, Allemagne, Italie); 3-un régime social-démocrate (Suède, Norvège, Danemark) (Esping-Anderson, 1990 : 74). Le régime libéral accorde un rôle prédominant au marché et limite la protection sociale aux plus vulnérables, le régime conservateur-corporatiste adosse la protection sociale au travail salarié et tente de soutenir le revenu de ceux qui n'ont pas ou plus accès à un emploi, tandis que le régime social-démocrate se distingue par « un niveau élevé de protection sociale contre les risques et par une offre importante de services sociaux » (Merrien, 1997 : 7).

La protection sociale de type keynésienne renvoie donc à l'influence et à l'usage des théories et des outils keynésiens dans la construction de l'État providence et dans l'implantation d'un système de protection sociale en Grande-Bretagne et dans le monde anglo-saxon.

Ce n'est qu'à partir des années 1990 qu'on entreprend véritablement d'ajuster et d'adapter les systèmes de protection sociale²³ au nouveau paradigme. L'idée ici est de mettre l'État-providence « au service de la compétitivité (des entreprises, des États, des individus) », de « rendre les systèmes de protection sociale plus favorables à l'emploi en réduisant leur coût », de « cibler l'intervention publique sur ceux qui en ont le plus besoin » et de « faire appel à tous les acteurs de la protection sociale : État, mais aussi marché, famille, secteur associatif » (Ravinet et Palier, cité dans Boussaguet *et al.*, 2015 : 45). On peut avancer l'argument que ces tendances étaient présentes dès le début des années 1980 et que certaines politiques sociales de l'époque en sont la parfaite incarnation. Or, ce n'est qu'à partir des années 1990 qu'elles sont devenues des tendances de fond observables dans la plupart des pays industrialisés. Même dans un pays comme les États-Unis, réputé pour la faiblesse de sa protection sociale, la grande réforme faisant basculer le système de prestations sociales dans la logique du *workfare*²⁴ a eu lieu en 1996.

Pour faire face à la crise d'efficacité devant laquelle se retrouvent la plupart des États des pays industrialisés à partir du milieu des années 1970, ceux-ci se tournent donc vers le marché. Dans la mesure où le changement de paradigme a permis aux théories néoclassiques monétaristes de devenir le courant économique dominant, les États ont eu de plus en plus tendance à prendre appui sur les acteurs, les pratiques et les théories associés à

²³ Notre concept de « protection sociale » s'appuie sur la définition qu'en donne Julien Reysz qui, lui, la définit comme « une institution de couverture des risques sociaux qui, par les droits sociaux qu'elle accorde aux citoyens d'une même communauté nationale, assure la cohésion sociale de la nation et qui, par la réallocation des ressources entre catégories de la population, garantit la sécurité financière de celles dont les conditions matérielles d'existence sont affectées par la survenance d'un risque » (Reysz, 2010 : 16).

²⁴ Nous utilisons le mot *workfare* pour parler de certaines réformes américaines spécifiques. Les réformes d'activation de la protection sociale lancées en Amérique du Nord et en Europe dans la foulée du *workfare* américain sont ici désignées comme étant des politiques d'activation.

la sphère marchande. Le passage de l'État keynésien modernisateur à « l'État néolibéral » (Harvey, 2007) représente le premier moment d'une restructuration internationale des États capitalistes et libéraux. Confrontés aux limites des outils keynésiens permettant une régulation économique, une gestion de la demande et une logique de compromis social, les États se tournent vers des outils monétaristes prônant une dérégulation des activités économiques, une gestion centrée sur l'offre et une logique de compétition sociale. L'objectif de tout ceci est fort simple : sortir de la crise, identifier, développer et utiliser des outils efficaces qui permettront un retour à la croissance économique.

Le retour à la croissance eut lieu, mais, accompagné d'un fort coût social : une pauvreté persistante et des inégalités croissantes entraînant d'importants problèmes d'exclusion sociale. Fortement contesté à partir du milieu des années 1990, – pensons ici à la rébellion zapatiste de 1994, au mouvement de décembre 1995 en France et à l'essor spectaculaire du mouvement altermondialiste – le néolibéralisme fait l'objet de vives critiques. Comme l'affirme la politologue canadienne Jane Jenson, au milieu des années 1990, le néolibéralisme « avait commencé à atteindre ses limites économiques, sociales et politiques » (Jenson, 2010 : 59).

1.2.4 L'émergence de l'investissement social

La montée des inégalités, la persistance de la pauvreté et la contestation de plus en plus ouverte du néolibéralisme est ce qui a amené une pléiade d'acteurs politiques et sociaux à se tourner vers une nouvelle approche de l'action publique et sociale à partir du milieu des années 1990. Prenant acte des limites et échecs des politiques néolibérales adoptées dans les années 1980 et 1990, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), prend fait et cause à partir de 1994 pour un réinvestissement dans les domaines sociaux (Dufour, Dobrowolsky, Jenson, Saint-Martin et White, 2007). En 1996, elle organise le colloque *Horizon 2000 : réformer la politique sociale* qui se « conclut avec un appel pour une approche d'investissement social pour un futur État providence » (Dufour et

al., 2007 : 5). En Grande-Bretagne, sous l'influence d'Anthony Giddens, le New Labour se convertit à l'investissement social. Au Canada, le gouvernement fédéral adopte officiellement cette perspective lors du second mandat du Parti libéral de Jean Chrétien après un premier mandat marqué par les coupures et les compressions budgétaires. Aux États-Unis, l'investissement social gagne d'importants soutiens au sein des élites libérales et progressistes de même qu'au sein du Parti démocrate. Malheureusement, pour les tenants de ce courant, cela se produit au moment où les démocrates entrent dans une période où ils constitueront la minorité parlementaire pendant plus de dix ans.

L'investissement social tente de réconcilier l'économique et le social. Il est en quelque sorte l'équivalent socioéconomique de la perspective du « développement durable » qui, elle, tente de réconcilier l'économique et l'environnement. Ces courants sont d'ailleurs des contemporains. Toutefois, les origines lointaines de l'investissement social remontent aux thèses de Gunnar et Alva Myrdal élaborées dans les années trente en Suède. Dans *Kris i befolkningsfrågan* (Crise dans la question de la population) publié en 1934, les Myrdal « ont développé une nouvelle conception des politiques sociales orientée vers une organisation efficace de la production et de la reproduction et qui considère les politiques sociales comme des investissements plutôt que comme des coûts » (Palier, Morel et Palme, 2012 : 3)²⁵. L'approche des Myrdal proposait de mettre en place toute une série de politiques sociales favorisant le développement de l'éducation, des soins de santé, des services de garde, des mesures de soutien aux familles et du travail rémunéré des femmes. Elle eut une grande influence sur le mouvement social-démocrate scandinave de même que sur les acteurs politiques qui érigèrent l'État-providence suédois.

L'investissement social s'inspire aussi des travaux des économistes Gary Becker et James Heckman et de leurs thèses sur l'importance d'investir dans le développement du capital humain. Elle s'inspire également de l'approche des capacités développée par Amartya Sen. Désormais soutenu par une panoplie d'intellectuels, tels Gosta Esping-Anderson,

²⁵ Notre traduction.

Frank Vandebroucke et ceux de la « Troisième voie » britannique, l'investissement social représente une alternative progressiste au keynésianisme et au néolibéralisme (Palier *et al.*, 2012 : 17). En effet, loin de prôner un retour au keynésianisme, cette approche repose sur trois principes comme l'explique Jenson :

Le premier est la notion d'apprentissage en tant que pilier des économies et des sociétés du futur. Ce principe entraîne une attention politique considérable sur le capital humain, à commencer par les enfants d'âge préscolaire. Deuxièmement, il s'agit d'assurer l'avenir plus que d'améliorer les conditions ici et maintenant; cela conduit à la promotion de dépenses sociales conçues pour rompre le cycle intergénérationnel de la pauvreté et mettre l'accent sur les enfants. Enfin, il y a l'idée que les personnes qui réussissent enrichissent notre avenir commun et que l'investissement dans leur succès profite à la communauté dans son ensemble, aujourd'hui et à l'avenir, vision qui conduit facilement à des interventions politiques axées sur l'enfant ». (Jenson, 2010 : 61)²⁶

L'investissement social ne se distingue donc pas radicalement du néolibéralisme. Sous certains aspects, il le prolonge. En revanche, celui-ci permet de réhabiliter l'idée d'une action publique s'attaquant à la pauvreté et à l'inégalité des chances dans la mesure où celle-ci se veut préventive et non redistributive, orientée vers le futur et non vers l'amélioration du présent, de même que tournée vers le succès des individus. Voilà pourquoi cette approche parvient, dans une logique ne remettant pas en question les principes de l'ordre économique actuel, à présenter les sommes investies en santé et en éducation non pas comme des dépenses sociales, mais bien comme des investissements sociaux permettant le développement d'un capital humain plus productif et la réduction des risques et des coûts sociaux. L'investissement social met l'accent sur l'adaptation constante des individus, des familles, des communautés et des sociétés aux conditions du capitalisme actuel.

²⁶ Notre traduction.

Cette approche s'est aussi attirée un certain nombre de critiques et de détracteurs. Bea Cantillon considère que la priorité accordée aux enfants fait en sorte que l'investissement social abandonne d'une certaine façon les adultes pauvres et contribue à augmenter la pauvreté dans certains segments de la population (Cantillon, cité dans Palier *et al.*, 2012). Giuliano Bonoli affirme que l'accent de ce courant sur l'activation et l'intégration au marché de l'emploi est en continuité avec la logique du *Workfare* du néolibéralisme (Bonoli, cité dans Palier *et al.*, 2012). Hrvoje Kap et Joakim Palme soulignent, eux, que la mise en œuvre des politiques associées à ce courant semble primer sur les objectifs d'inclusion et de cohésion sociale, bref, que les processus soient plus importants que les résultats (Kap et Palme, cités dans Palier *et al.*, 2012). Jane Jenson soutient que cette approche instrumentalise les politiques de genre et celles destinées aux enfants à des fins économiques (Jenson, cité dans Palier *et al.*, 2012), critique qui se rapproche de celle de James Midgley et de Kwong-Leung Tang qui, eux, prétendent que l'investissement social repose sur une rationalité économique et non sur une « rationalité sociale ou humanitaire » (Midgley et Tang, cités dans Palier *et al.*, 2012 : 16).

Au-delà de ces critiques, on peut aussi observer que malgré la popularité de l'investissement social au sein des élites progressistes et dans la littérature académique, peu de pays l'ont implanté de manière complète, outre les pays scandinaves, qu'il n'y a pas eu d'augmentation générale des dépenses sociales – elles ont même diminué de 1993 à 2000 (Noël, 2018 : 30) – et que certains pays ont fait un passage partiel du côté de l'investissement social en mettant l'accent sur le développement du capital humain sans implanter de mesures compensatoires (Palier *et al.*, 2012 : 357). Fait intéressant, de 1990 à 2009, le Canada et les États-Unis occupent respectivement la dernière et l'avant-dernière place quant au pourcentage du PIB consacré à l'enfance (*Childcare*) au sein d'un groupe constitué de 18 pays de l'OCDE (Noël, 2018 : 32). En outre, les États-Unis sont en dernière place en ce qui concerne les dépenses liées aux politiques d'activation et le Canada se retrouve lui aussi dans le peloton de queue (Noël, 2018 : 32). Il y donc d'importantes disparités entre l'investissement social nord-américain (États-Unis, Canada), caractérisé par de faibles investissements dans les politiques pour soutenir l'enfance et l'activation – moins

de 0,5 % du PIB – , l’investissement social centré sur l’activation (Allemagne, Belgique, Irlande, Pays-Bas), se définissant lui aussi par un faible niveau de soutien à l’enfance, mais qui se démarque par un soutien fort aux politiques d’activation, et l’investissement social franco-scandinave, qui, lui, se distingue par investissements supérieurs à ceux des autres pays dans l’enfance et dans l’activation et dépassant chacun 1% du PIB (Noël, 2018 : 32). Tout comme il y a eu une persistance du keynésianisme lors de l’émergence du néolibéralisme, il y aurait donc aujourd’hui une persistance du néolibéralisme lors de l’émergence de l’investissement social. Les investissements publics permettant une transition complète vers l’investissement social se font toujours attendre dans la plupart des pays de l’OCDE, surtout en Amérique du Nord.

1.3 La gouvernance et l’émergence d’une gouvernance du social

Comme nous l’avons souligné précédemment, à partir du milieu des années 1970, la plupart des États occidentaux entrent en crise. Rétrospectivement, cette crise peut être considérée comme une crise de légitimité et d’efficacité. En effet, dans les années 1960 et au-delà, les États ont été fragilisés par une forte contestation sociale en provenance des mouvements sociaux suivie d’une période marquée par l’éclatement de scandales révélant la présence de corruption et de népotisme aux plus hauts niveaux du pouvoir. Ces turbulences sociales ont précédé une crise économique d’ampleur internationale liée aux chocs pétroliers et à l’essoufflement du fordisme. Étant donné l’incapacité des États à susciter un retour à la croissance économique par l’entremise de politiques keynésiennes, cette crise est rapidement devenue la crise des modèles de régulation économique et de protection sociale adoptés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

S’ouvre ainsi à partir de cette période une ère de restructuration des États, qui débouche sur de nouvelles conceptions de l’État, de son rôle, de sa place, de ses responsabilités et des tâches qui lui incombent, notamment en ce qui concerne la protection sociale. S’ouvre ainsi

une période où l'État, en quête de légitimité et en mal d'efficacité, ressent le besoin de prendre appui sur la société civile.

Prendre appui sur la société civile nécessite, pour utiliser les mots d'Yves Vaillancourt et de Jean-Louis Laville, de « nouveaux arrimages » entre la société civile et l'État (Vaillancourt et Laville, 1998 : 128). Dès la fin des années 1970, plusieurs États commencent à se montrer favorables à un décloisonnement des services publics et des programmes sociaux afin d'inclure non seulement des acteurs du marché, mais aussi des acteurs de la société civile dans une logique, qui, tout dépendamment des cas ou du point de vue adopté, s'apparente à une tentative de démocratisation, d'instrumentalisation ou de cooptation. Le concept d'une « gouvernance », partenaire du marché et de la société civile, émerge comme nouvel idéal des tenants du pluralisme démocratique. Ce modèle de gouvernance se démarque de l'État-providence classique par le fait qu'il souhaite faire participer les acteurs du marché et de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques dans une optique de « coconstruction » et de « co-production » de celles-ci. Dans une relation tripolaire et triangulaire, c'est-à-dire, constituée de trois pôles en constante interaction, l'État, le marché et la société civile participeraient à une redéfinition de l'art de gouverner moins hiérarchique, moins bureaucratique, plus rationnelle et plus près des intérêts, besoins et volontés des communautés. Bref, un nouvel art de gouverner plus légitime, plus efficace et surtout plus efficient, une gouvernance démocratique et fondée sur le partenariat.

1.3.1 Le concept de « gouvernance »

C'est dans le monde de la grande entreprise que se développe durant les années 1970 aux États-Unis le concept de « gouvernance d'entreprise » (*Corporate governance*). L'idée consiste à doter les grandes entreprises de structures, de mécanismes et de procédures permettant un rééquilibrage des pouvoirs au profit des actionnaires et au détriment des gestionnaires. Bien qu'ils soient associés à l'expansion mondiale des grandes firmes

américaines pendant l'après-guerre, ces derniers se retrouvent, à partir du milieu des années 1970, sur la sellette en raison de pratiques parfois fort peu éthiques et ayant provoqué ou précipité la chute de grandes compagnies. La gouvernance d'entreprise est la solution proposée pour faire face à une crise d'efficacité et de légitimité vécue au sein du monde corporatif. Elle se présente d'abord comme un mouvement de réforme des grandes firmes dont le but est de ramener dans la conduite des affaires des éléments de morale contribuant à légitimer l'activité des entreprises de même que des éléments de gestion rationnelle, rendant celle-ci plus efficace et plus efficiente.

La notion de gouvernance devient ensuite centrale dans les programmes et les politiques de la Banque mondiale qui, elle, développe le concept de « bonne gouvernance ». Considérant que la situation des pays pauvres, particulièrement celle des pays africains, est liée à une gouvernance défailante et en crise freinant le développement économique, la Banque mondiale décide de lier l'aide qu'elle accorde au respect de critères de « bonne gouvernance ». Cela se veut aussi une manière de répondre à des enjeux de légitimité et d'efficacité. Dans ce cas-ci, il s'agit de légitimer la conditionnalité de l'aide, vertement critiquée par les pays du Sud, de même que de s'attaquer aux facteurs qui ont pu saper la réussite des plans d'ajustement structurel imposés à de nombreux pays dans les années 1980. Particulièrement prescriptive et normative, la « bonne gouvernance » de la Banque mondiale repose sur un idéal démocratique, libéral et pluraliste. Elle propose un modèle de gouvernance où les institutions d'un État transparent, les acteurs d'un marché libre et les groupes d'une société civile résiliente collaborent ensemble dans une dynamique partenariale visant le bien commun. Elle amène aussi à évaluer de plus en plus les régimes politiques de la communauté internationale « à l'aune des valeurs de la démocratie libérale, de l'aptitude à faire pièce aux dérives bureaucratiques en promouvant la transparence et la gestion responsable, le contrôle des institutions et l'ensemble des contre-pouvoirs pouvant émerger de la société civile participative » (Diarra et Plane, 2012 : 67).

La notion de gouvernance prend ensuite racine dans l'ensemble du système onusien. Dès 1995, l'Organisation des Nations Unies (ONU) crée la « Commission sur la gouvernance globale ». Encore plus ambitieux que les deux précédents, le concept de « gouvernance globale » repose sur l'idée d'une structure supranationale chargée de faciliter l'émergence de consensus et de politiques communes au sein d'une communauté internationale où les États, les acteurs du marché et les groupes de la société civile participent à un nouveau mode de régulation favorisant la paix, le commerce et l'État de droit. On passerait donc d'une situation caractérisée par l'action unilatérale ou multilatérale d'États souverains agissant d'abord et avant tout en fonction de maximiser leurs intérêts à une situation où la scène internationale serait caractérisée par un concert de nations et d'acteurs globaux se partageant la responsabilité d'une régulation politique, économique, environnementale et sociale à l'échelle de la planète.

Ces trois « versions » de la gouvernance démontrent bien comment la notion émerge d'une logique et d'une volonté de réforme ancrées dans les idéaux d'un libéralisme triomphant et se percevant comme le seul horizon possible, du moins la seule voie possible vers la démocratie et la liberté. Comme le mentionne Jacques Chevallier, ces différents concepts construits autour de la notion de gouvernance sont :

sous-entendu[s] par un ensemble de représentations formant une véritable idéologie, que l'on retrouve à l'arrière-plan du discours politique actuel sur la gouvernance : l'image d'un monde apaisé, réconcilié, par la résorption des conflits et l'éradication des antagonismes irréductibles, l'effacement du pouvoir, les choix collectifs n'étant plus affaire de politique mais de technique, la banalisation de l'État, [...] la croyance en la possibilité d'une auto-régulation des groupes sociaux; la possibilité d'un accord collectif sur certaines règles du jeu, etc. (Chevallier, 2003 : 206)

La notion de gouvernance et les concepts qui s'y rattachent véhiculent par conséquent une forte charge idéologique qui promeut une conception idyllique des rapports sociaux. Pour Chevallier, les limites de cette vision résident dans l'occultation de la « persistance des

rapports de force, des luttes de pouvoir et [de] la nécessité corrélative d'un élément intégrateur, voire d'un "gendarme" » (Chevallier, 2003 : 206).

1.3.2 La gouvernance comme redéploiement de l'État

Associé à une redéfinition du rôle et de la place de l'État dans la vie sociale, le développement de la gouvernance s'est d'abord traduit par un repli, un désengagement et un recentrage de l'État. En se délestant progressivement de son rôle « d'entrepreneur » et « d'opérateur », l'État stratège souhaite « redéployer ses activités de direction stratégique » (Vaillancourt, 2007 : 4). Ce redéploiement n'est pas sans conséquence. Or, quelles formes prend-il dans les faits?

Bien qu'il adhère à l'idée d'un État stratège partenaire de la société civile et du marché, Yves Vaillancourt, spécialiste des politiques sociales, reconnaît que jusqu'à maintenant, « l'État stratège partenaire de la société civile semble avoir de la difficulté à émerger concrètement » (Vaillancourt, 2007 : 5). Pour lui, deux facteurs peuvent expliquer cet état de fait : 1-l'État se laisse encore trop absorber par les fonctions opérationnelles et ne se concentre pas assez sur les fonctions stratégiques; 2-l'État se comporte en stratège, mais pas en partenaire de la société civile, pire, il instrumentalise la société civile, ne lui fait pas assez de place et privilégie les acteurs du marché (Vaillancourt, 2007 : 5). Même si ces explications apparaissent fondées, elles passent à côté d'un phénomène capital: le rapport qu'entretient l'État avec le marché est essentiellement différent du rapport qu'entretient l'État avec la société civile. En effet, la position privilégiée actuelle des acteurs du marché n'apparaît pas comme accidentelle ou conjoncturelle, mais bien comme étant constitutive et typique de l'État stratège et de la gouvernance en tant que prolongement et redéploiement de l'État libéral. On revient donc ici à la question des rapports de force. Si les acteurs du marché occupent une position privilégiée, c'est qu'ils occupent une position de force. Ces rapports de force sont d'ailleurs manifestes et empiriquement observables au sein des initiatives partenariales de gouvernance urbaine tentées dans les dernières années.

Le chercheur Bernard Jouve a étudié différents partenariats réunissant des acteurs publics, privés et de la société civile en Europe de l'Ouest. Mobilisant ses propres données et celles d'autres chercheurs, Jouve en vient à la conclusion que le pouvoir dans ce type de partenariat s'exerce « à la fois sur un mode réticulaire et fortement élitiste » (Pinson, 2006, cité dans Jouve, 2007 : 398) et que les initiatives partenariales portées par la société civile « courent le risque d'une instrumentalisation de la part des institutions publiques urbaines et des États » (Eick, Mayer et Sambale, 2003, cités dans Jouve, 2007 : 398). Il avance également que dans le cas de cinq villes d'Europe de l'Ouest où il y a eu institutionnalisation du partenariat avec les acteurs privés (Lille, Lyon, Naples, Turin et Florence), les « structures de participation avec la société civile font la part belle aux chefs d'entreprise dont certains les président » (Jouve et Lefèvre, 2005, cités dans Jouve, 2007 : 398) et qu'aucune structure n'est dirigée par un responsable issu du mouvement syndical, écologiste ou du milieu associatif. Cette participation des acteurs privés aurait d'ailleurs des effets directs selon lui. Elle contribuerait grandement à « structurer l'agenda politique » en « filtrant les problèmes », en « orientant les problèmes » et en « limitant toute démarche publique contraignante » pour les acteurs du partenariat. Bref,

sous couvert de mobilisation de la société civile, c'est à une entreprise de légitimation des acteurs économiques et de consécration des élus et des technostructures dans le jeu politique local que cette démarche a abouti. Dans les faits, la logique du projet collectif bénéficie largement, au monde de l'entreprise en lui donnant la possibilité d'accéder plus directement encore que par le passé à la sphère politique et à la décision publique (Jouve, 2007 : 397).

1.3.3 La transformation de l'action communautaire

Les grandes transformations économiques, politiques et sociales des dernières décennies ont engendré des effets et des réactions qui varient considérablement d'un contexte à l'autre bien qu'il soit possible d'identifier certaines tendances. Dans le monde anglo-saxon, mais surtout, en Amérique du Nord, l'une d'entre elles a été la multiplication des appels à la «

communauté ». Dès la fin des années 1970, l'idée de laisser la « communauté » en faire davantage dans tel ou tel secteur gagne en popularité. L'action de cette « communauté » passe par l'action des organisations communautaires qui assurent une présence physique sur le terrain. Elles organisent, mobilisent et fournissent des services aux populations locales, généralement aux segments de populations les plus pauvres et les plus marginalisés. En plus de posséder une connaissance du terrain, du territoire et des populations qui l'habitent, celles-ci bénéficient aussi la plupart du temps d'une certaine reconnaissance et d'une certaine légitimité auprès des habitants. En outre, leur action communautaire, qui souvent s'échelonne sur plusieurs années, fait en sorte qu'elles possèdent une certaine forme d'expertise de terrain et des capacités organisationnelles souvent non-négligeables. Pour des États en mal d'efficacité, d'efficience et de légitimité, elles s'avèrent être des partenaires de choix.

En Amérique du Nord, c'est cette catégorie d'acteurs de la société civile qui fut d'abord sollicitée à la fin des années 1970 et au début des années 1980 pour participer à un nouveau partage des responsabilités sociales. Le phénomène accentua d'ailleurs l'institutionnalisation, la professionnalisation et la dépolitisation de ces groupes, phénomène notamment analysé par Bacqué (2005), Defilippis *et al.* (2006), Bourque et Comeau (2007), Talpin (2013), etc. Aux États-Unis, au Canada et au Québec, de nombreuses collaborations entre les pouvoirs publics et certains groupes communautaires donnèrent naissance à des partenariats et à des ententes de services, notamment dans le domaine de la santé, de la santé mentale, de l'aide à domicile, etc. Le Québec fut particulièrement avant-gardiste dans ce domaine. Pensons entre autres à l'institutionnalisation des cliniques communautaires en Centre locaux de services communautaires (CLSC), officiellement créés par l'État québécois en 1974, à la reconnaissance et au financement de groupes en santé et services sociaux au cours des années 1980 ou encore, à la création des Centres de petite enfance (CPE) en 1997, ces garderies coopératives subventionnées par l'État et cogérées par les parents. Du côté américain, « les politiques fédérales de privatisation et de dévolution, adoptées depuis les années Reagan, ont fait des organisations privées à but non lucratif les principaux

fournisseurs de [services de soutien financés par des fonds publics] (Marwell, 2004 : 265)²⁷. Une part importante des « *nonprofits* » obtenant les contrats gouvernementaux leur permettant de dispenser ces services sont des groupes communautaires.

Une étape importante fut franchie en 1996, aux États-Unis, quand le président démocrate Bill Clinton, appuyé par les Républicains, lança la réforme de l'aide sociale. Cette réforme, en plus d'imposer le principe du *workfare*, consacra l'idée d'impliquer les associations à but non lucratif dans la gestion du social. Ainsi, les organismes philanthropiques se virent de plus en plus confinés à un « rôle de médiation entre l'État et les populations vulnérables » (Duvoux, 2015 : 110). Ailleurs dans le monde, notamment au Québec et en Europe, des politiques proches du *workfare* ou de l'activation furent aussi mises en place. On cherchera également à encourager la participation du secteur non-lucratif dans la gestion du social.

Sur le terrain, cette nouvelle intervention semble s'implanter aux États-Unis au détriment d'une tradition bien établie de *neighborhood organizing* et de *grassroots democracy* (Bacqué, 2005; Tompkins-Strange, 2016), alors qu'au Québec, elle semble heurter une tradition revendiquée « d'action communautaire autonome » (Parazelli *et al.*, 2003). Les notions de *neighborhood organizing* et de *grassroots democracy* appartiennent toutes les deux au courant du *community organizing*. La notion « d'action communautaire autonome » appartient au courant québécois de « l'organisation communautaire ». Un groupe se revendiquant de l'action communautaire autonome doit posséder 8 critères: 1- être un organisme à but non lucratif; 2- être enraciné dans la communauté; 3- entretenir une vie associative et démocratique; 4- être libre de déterminer sa mission, ses approches, ses pratiques et ses orientations; 5- avoir été constitué à l'initiative des gens de la communauté; 6- poursuivre une mission sociale qui lui soit propre et qui favorise la transformation sociale; 7- faire preuve de pratiques citoyennes et d'approches larges, axées sur la globalité de la problématique abordée; 8- être dirigé par un conseil d'administration indépendant du

²⁷ Notre traduction.

réseau public (Québec, 2001). Dans le cadre de cette thèse, *community organizing* et « organisation communautaire », traduction et équivalent québécois du *community organizing*, sont considérées comme une seule et même notion. Jetons un regard quelques instants sur celle-ci.

1.3.4 L'organisation communautaire

C'est aux États-Unis que s'est développée la notion de *community organization* ou de *community-based organization* (CBO) pour désigner les nombreux groupes de la société civile ancrés dans les quartiers populaires et menant une action sociale souhaitant transformer et améliorer les conditions de vie des populations habitant ces quartiers. L'action de ces groupes s'est construite « sur plusieurs héritages successifs aujourd'hui entremêlés » (Bacqué, 2005 : 5), allant du mouvement progressiste aux mouvements urbains des années 1960 en passant par la tradition caritative du travail social. De manière idéal-typique, dit Julien Talpin du CNRS, « les CBOs peuvent prendre trois formes distinctes : les associations de service, le développement communautaire et le *community organizing*, toutes visant à remédier à la pauvreté et à la marginalisation sociale dans les grandes villes américaines » (Talpin, 2013 : 3).

Les associations de services, majoritaires, offrent une panoplie de services (accès au logement, aide pour la recherche d'emploi, soupes populaires, etc.) et sont plus ou moins politisées. De leur côté, les groupes de développement communautaire centrent leurs activités sur la stimulation d'une activité économique locale dont les retombées bénéficieront aux acteurs locaux et aux gens du quartier. Leur action s'oriente donc vers la création de petites et moyennes entreprises et vers la gestion de ressources (écoles, garderies, etc.). Quant aux groupes se réclamant du *community organizing*, minoritaires, ceux-ci se démarquent par leur approche politisée et critique faisant d'abord et avant tout appel à l'action collective contestataire et à la mobilisation dans une optique de

transformation démocratique des communautés, mais aussi des structures de pouvoir au sein de ces communautés.

Ces derniers se sont développés à partir des années 1930 dans le sillon du travail et des thèses de Saul Alinsky, activiste social et figure mythique des mouvements contestataires américains, encore considéré aujourd'hui comme le fondateur du *community organizing*. Comme le mentionne Marie-Hélène Bacqué : « L'approche de l'organizing développée par Alinsky s'alimente d'une critique radicale et libertaire du système capitaliste qui remet en cause l'appropriation des moyens de production et revendique une liberté politique élargie à une liberté économique. Elle s'inscrit dans la tradition de la *grassroots democracy* qui oppose les gens ordinaires à l'establishment et affirme en cela une dimension anti-étatique » (Bacqué, 2005 : 12).

Sa méthode, le *neighborhood organizing*, implique la création de contre-pouvoirs locaux capables d'entrer en conflit avec les élites et les institutions dans le but d'obtenir des gains concrets pour les populations des quartiers mobilisés. L'approche se veut donc centrée sur la communauté, conflictuelle et pragmatique. Elle mobilise et instrumentalise le répertoire d'actions des mouvements sociaux, les techniques du travail social, de même que les réseaux de sociabilité déjà existants dans les quartiers qu'ils soient religieux, ethniques ou d'un autre type. La perspective alinskienne a eu une influence aussi forte que durable sur la société civile américaine. La notion de *grassroots politics* est devenue un thème récurrent au sein des mouvements sociaux des années 1960 et des leaders sociaux, comme Ralph Nader, Cesar Chavez et Jesse Jackson, se sont réclamés de la pensée d'Alinsky (Bacqué, 2005).

La présence et l'action des *community-based organization* (CBO) ou *community organizations* a grandement contribué à structurer de manière spécifique la société civile américaine. Ils sont le reflet d'un volontarisme et d'un rapport particulier à la communauté

– considérée ici à la fois comme un lieu physique (le quartier, le ghetto, la zone) et comme un groupe d’habitants – caractéristique de la société américaine. Ils sont au cœur de ce que Thomas Janoski appelle la « sphère publique » (Janoski, 1998). Dans un pays comme les États-Unis, où les syndicats ouvriers de même que les organisations communistes ont exercé une influence beaucoup plus faible qu’en Europe, l’importance de ces groupes au sein de la sphère publique américaine ne devrait jamais être sous-estimée.

Comme la philanthropie, cette « institution américaine » peut se développer à l’extérieur de son contexte d’origine et prendre racine ailleurs. Ce fut le cas au Canada et particulièrement au Québec, où non seulement on y vit apparaître à partir des années 1960 une série de « groupes communautaires », mais aussi une pratique « d’organisation communautaire » directement inspirée de l’approche alinskienne (Bourque et Comeau, 2007 : 9). En fait, non seulement l’organisation communautaire à la québécoise s’est inspirée de l’approche d’Alinsky, mais elle a intégré les apports de Martin Luther King, Ralph Nader et César Chavez. Résolument orientée vers la *grassroots democracy*, cette variante du *community organizing* mis en pratique l’idée de créer des contre-pouvoirs, forgeant ainsi le caractère militant et revendicateur de plusieurs groupes communautaires québécois. En outre, l’organisation communautaire québécoise s’est inspirée de l’expérience des communautés chrétiennes d’Amérique du Sud et a développé un volet axé sur l’éducation populaire, la conscientisation et l’alphabétisation (Bourque et Comeau, 2007 : 9). Si la France, l’Angleterre et d’autres pays s’intéressent maintenant aux groupes communautaires et à l’organisation communautaire, c’est au Québec que ce type d’institution sociale et que cette pratique d’action sociale a connu la plus forte diffusion. Le contexte social et politique du Québec des années 1960 et 1970, caractérisé par une forte contestation sociale et par de profondes transformations sociales, explique en bonne partie cette diffusion. Cela dit, malgré la force du *community organizing* au Québec, il serait faux de croire que tous les groupes communautaires québécois s’en réclament. Comme dans le cas des États-Unis, le « milieu communautaire » est diversifié et on trouve en son sein un grand nombre d’associations de services et d’associations de développement communautaire.

1.3.5 Institutionnalisation et professionnalisation du secteur communautaire

Aux États-Unis comme au Québec, la multiplication des partenariats et des collaborations entre l'État et le secteur communautaire a engendré d'importantes conséquences pour ce dernier. Tout au long des années 1980, mais surtout, pendant les années 1990, une forte proportion de groupes communautaires se tournent vers la prestation de services et le développement communautaire tout en délaissant l'organisation communautaire. Cette nouvelle orientation favorise une institutionnalisation du secteur communautaire et accentue la professionnalisation « dans » les organisations de même que la professionnalisation « des » organisations (Favreau, 2008). Au sein des groupes, le pouvoir des militants, des membres et des résidents cède peu à peu sa place à celui des « professionnels » formés en sciences humaines ou aux membres des professions libérales. La compétence prend le pas sur l'engagement. Au sein du milieu communautaire, les organisations capables de développer et de mobiliser une « expertise associative » gagnent en influence au sein des structures consultatives, participatives et partenariales mises en place par les acteurs publics, et ce, à partir des années 1990 et 2000.

Cette évolution des groupes communautaires vers l'institutionnalisation, la dépolitisation, la professionnalisation et le partenariat, que Louis Favreau présente comme un véritable « impensé politique » (Favreau, 2008 : 3), est donc relativement autonome du renouveau philanthropique et le précède. Déjà en 1985, Jean Panet-Raymond affirmait que la « technocratisation, la spécialisation, voire la professionnalisation du milieu communautaire québécois contribuait à l'exclusion des membres et militants ordinaires » (Panet-Raymond, 1985 : 345), et que nous assistions au déplacement des préoccupations des groupes de « l'idéologique à l'économique » (Panet-Raymond, 1985 : 346). Cette évolution s'explique d'abord par un certain déclin de la vigueur et de la capacité transformatrice des mouvements sociaux urbains au début des années 1980 (Bacqué, 2005), par la modification des modes de financement publics de l'action communautaire, mais aussi par une volonté des États de prendre appui sur la société civile, quitte à ce que cet appui devienne une forme d'instrumentalisation.

« L'institutionnalisation partielle » (Lamoureux, 2016 : 63) du mouvement féministe au Québec fournit d'ailleurs un exemple analogue à celui du mouvement communautaire. Le déclin de la protestation et le développement d'une offre de services en son sein a engendré trois conséquences selon Diane Lamoureux : « une dépendance financière accrue vis-à-vis de l'État; la transformation d'une activité militante en emploi; l'intégration subalterne à la logique de l'État-providence » (Lamoureux, 2016 : 66). Cette « intégration subalterne » doit se comprendre comme une « intégration dans les politiques publiques, mais une dissociation d'avec la fonction publique ou encore le service public » (Lamoureux, 2016 : 68). « L'impensé politique » s'avère ici potentiellement lourd de sens, car, pour Lamoureux, l'intégration partielle du féminisme à la gestion politique permet à l'État d'assigner au mouvement des femmes la tâche de « gérer les femmes » (Lamoureux, 2016 : 70). Partant de cette réflexion, ne serait-il pas judicieux de se poser la question si l'intégration, elle aussi partielle, du mouvement communautaire ne permet pas à l'État d'assigner aux groupes communautaires la tâche de gérer les pauvres? Jusqu'à maintenant, l'institutionnalisation semble davantage intégrer les groupes communautaires dans la gestion de la pauvreté que de les mobiliser pour la lutte contre la pauvreté.

Les formes d'expertise préconisées et valorisées dans cette gestion de la pauvreté par les acteurs publics et philanthropiques sont d'ailleurs représentatives d'un virage vers des conceptions technocratiques, dépolitisées et biologisantes de la pauvreté inspirée à la fois de la médecine, de la psychologie et de l'économie. La mobilisation des théories et concepts de la psychologie appliquée et de l'économie comportementale au sein des nouvelles approches de lutte à la pauvreté a d'ailleurs été soulignée par la politologue Élisabeth Chelle dans le cadre d'une étude comparant le Revenu de solidarité français et le programme new yorkais *Opportunity NYC* (Chelle, 2012). Un coup d'œil sur cette nouvelle expertise du social ici s'impose.

1.3.6 Une nouvelle expertise du social

Analysant les formes de gouvernance en émergence au début des années 2000, Jacques Chevallier en est venu à la conclusion que malgré l'ouverture et le décloisonnement que représente le passage à la gouvernance, « l'accessibilité des acteurs sociaux aux processus décisionnels dépend des ressources qu'ils peuvent mobiliser, de leur degré d'organisation, ainsi que de leur aptitude à se plier aux contraintes du jeu collectif » (Chevallier, 2003 : 214). Dans un contexte où les institutions publiques des États occidentaux doivent composer avec des coupures, des compressions et des budgets réduits depuis une trentaine d'années, la production de connaissances et le développement d'une expertise interne ont été fortement négligés. En conséquence, le savoir, mais surtout l'expertise, est devenue une ressource stratégique essentielle à mobiliser dans l'arène des politiques publiques. Dans le cas du Canada, Dufour et ses collègues parlent même d'une « perte de capacité réflexive de l'État central », permettant une modification des configurations des réseaux de politiques publiques (Dufour *et al.*, 2007 : 4). Voilà entre autres pourquoi apparaissent différentes « communautés épistémiques » constituées de chercheurs universitaires, de praticiens et de consultants privés dont l'objectif est d'infléchir les politiques publiques en fonction d'une science souvent appréhendée de manière positiviste, considérée comme politiquement neutre et porteuse d'une incontestable vérité. Ce sont ces communautés épistémiques, particulièrement celles constituées dans les domaines de la médecine, de la psychologie et de l'économie, qui ont ouvert la voie au paradigme de l'investissement social en lui conférant une caution scientifique et en faisant alliance avec les acteurs politiques capables de transformer cette nouvelle approche de l'action publique en politiques publiques.

L'expertise attribuée aux chercheurs, praticiens et consultants liés aux forces politiques et économiques se réclamant de l'investissement social repose en bonne partie sur des percées relativement récentes dans trois domaines distincts : la médecine, la psychologie et l'économie. Du côté de la médecine, les percées les plus importantes ont été réalisées dans le sous-champ des neurosciences et de la pédiatrie, notamment grâce à des progrès majeurs en ce qui concerne l'étude du développement du cerveau et les techniques d'échographie

fœtale par ultrasons. Ces techniques permettent un meilleur suivi du développement du fœtus et l'identification précoce d'anomalies congénitales. Elles eurent un impact considérable dans le domaine de la pédiatrie et participèrent grandement à l'essor du « développement global de l'enfant », courant issu du monde de la santé réclamant que la petite enfance devienne une priorité en termes de politiques publiques (Meisels et Shonkoff, 1990; Blackman, 2002). Du côté de la psychologie, les travaux d'Urie Bronfenbrenner ont permis de mettre en lumière l'influence des environnements extérieurs et des milieux de vie sur les familles et les enfants (Bronfenbrenner, 1986), tandis que ceux de Richard Ernest Tremblay se concentrent sur les facteurs biologiques et sociaux permettant de prévenir la violence chez les jeunes et de favoriser leur développement (Tremblay, Petitclerc et Gervais, 2008). Et, en ce qui concerne la contribution des économistes, retenons ici les travaux du prix Nobel d'économie James Heckman qui ont fait l'argument, données à l'appui, qu'il est possible d'augmenter la productivité du capital humain tout en réduisant la pauvreté des populations démunies en stimulant les capacités cognitives des enfants défavorisés afin que ceux-ci acquièrent des capacités d'apprentissage et des compétences qui leur permettront de se sortir de la pauvreté en intégrant le marché du travail à l'âge adulte (Heckman, 2000, 2006, 2008).

Dans la mesure où les travaux précédemment mentionnés proviennent de différentes disciplines dont les objets d'étude sont parfois passablement éloignés, les bases épistémologiques, théoriques et méthodologiques de ceux-ci varient. Dans le cas des travaux issus de la médecine, surtout ceux liés aux neurosciences, on peut constater un fort ancrage positiviste voire scientiste, une approche « biologisante » du social, plusieurs postures déterministes et un fort penchant méthodologique pour les méthodes expérimentales (Parazelli, Lévesque et Gélinas, 2012). Le concept-phare ayant émergé des neurosciences et de la pédiatrie est celui « d'intervention précoce » (Meisels et Shonkoff, 1990; Blackman, 2002). Ce concept peut être défini comme un ensemble d'actions ciblant les futures mères, les nouveau-nés, les enfants, les jeunes et les parents appartenant à des segments de population considérés comme vulnérables. Ces actions ont pour objectif d'augmenter le niveau de santé et d'éducation des populations visées.

L'intervention précoce (*early intervention*), aussi appelée « prévention précoce » au Québec, tente de prévenir ou de minimiser les manques au niveau physique, cognitif, émotionnel et financier des enfants désavantagés par des facteurs de risque biologiques ou environnementaux (Blackman, 2002 : 11). Cette approche centre ses actions sur « le développement des compétences de l'enfant ainsi que des parents (surtout les mères) et sur l'accessibilité à des ressources d'appoint » (groupes de soutien aux parents, ateliers de stimulation précoce, halte-garderie, etc.) (Parazelli *et al.*, 2003 : 85). Elle se targue de pouvoir réduire, voire mettre fin à la reproduction intergénérationnelle de la pauvreté en dépistant et en identifiant les familles en contexte de vulnérabilité et en offrant à celles-ci des ressources et des programmes favorisant le développement global des enfants tout en permettant aux parents de mieux exercer leurs responsabilités parentales. Pour être efficace, cette prévention doit être faite durant les premières années de vie, c'est-à-dire de la naissance à la sixième année, et nécessite le soutien et la participation de la famille et de la communauté (Blackman, 2002), bien que l'école soit de plus en plus appelée à faire sa part.

On ne retrouve pas le même « scientisme biologisant » dans les théories d'Urie Bronfenbrenner. Le psychologue américain d'origine russe emprunte à Lev Vigotsky l'idée du rôle prépondérant joué par la culture, les interactions sociales et l'accompagnement dans le développement de l'enfant, de même qu'à Kurt Lewin, l'idée comme quoi le comportement dépend des interactions entre les individus et leur environnement (Absil, Vandoorne et Demarteau, 2012 : 4). Par ailleurs, la « pensée de Bronfenbrenner s'inscrit aussi dans les courants de pensées socio-constructiviste et systémique. Enfin, Urie Bronfenbrenner se démarque par son choix d'une observation naturaliste face aux méthodes expérimentales. Pour lui, l'observation naturaliste l'emporte, car elle appréhende l'enfant dans un contexte réel où le chercheur ne peut manipuler les variables » (Absil *et al.*, 2012 : 4). Sa théorie de l'écologie du développement humain affirme que l'enfant et sa famille sont influencés par différents « systèmes » (microsystème, mesosystème, exosystème, macrosystème, chronosystème et ontosystème) et qu'il convient d'agir sur ces systèmes dans une perspective « écosystémique » afin de favoriser le développement des enfants et le bien-être des familles.

Penchons-nous maintenant sur les travaux de l'économiste américain James Heckman. Dans les années 1970 et 1980, les recherches d'Heckman contribuent à développer les sous-champs de la microéconomie, de l'économétrie et de l'économie du travail. Travaillant principalement à partir de données statistiques, il contribua même à l'évolution des méthodes d'analyse statistique en introduisant le concept de « biais de sélection ». Ses recherches empiriques sur le marché du travail l'amènèrent à comparer l'efficacité de différents programmes ou mesures destinés à contrer la pauvreté. Son constat fut frappant : la plupart s'avèrent inefficaces. Or, ses données révélèrent aussi que les programmes qui étaient les plus efficaces étaient ceux destinés aux enfants et qu'ils permettaient, à moyen et à long terme, non seulement de lutter contre la pauvreté, mais d'accroître la productivité du capital humain et d'économiser en termes de dépenses sociales.

Heckman occupe une place de choix dans la brochette d'experts d'envergure internationale qui participent au débat sur les politiques sociales, car « plus que n'importe qui d'autre au sein de la communauté académique d'aujourd'hui, [il] construit une grande théorie unifiée de la pauvreté aux États-Unis » (Tough, 2009 : 191). Sa théorie en construction repose déjà sur plusieurs jalons, à savoir : 1-l'idée que les compétences, les « *skills* », sont un facteur capital de réussite économique et sociale; 2-la race, la classe et l'éducation prodiguée par la mère font en sorte qu'il existe d'importants écarts, des « *gaps* » entre les individus et que ces écarts se forment très tôt; 3-les compétences liées à l'apprentissage ne sont pas les seules qui comptent, il faut prendre en considération les compétences non-liées à l'apprentissage (ex. compétences sociales); 4-qu'elles soient liées à l'apprentissage ou non, les compétences s'enseignent, peuvent être développées et se développent mieux à un plus jeune âge; 5-plus un enfant développe des compétences de base tôt, plus il sera en mesure de développer des compétences complexes par la suite (Tough, 2009 : 191-193).

Ces travaux, en dépit de quelques divergences épistémologiques, théoriques et méthodologiques, convergent bien plus qu'ils ne divergent du point de vue des stratégies d'action sociale et publique. Ils proposent de placer au cœur des politiques sociales le

développement des enfants, l'importance d'intervenir tôt dans la vie des individus, surtout en ce qui concerne les populations défavorisées, de tenir compte des milieux de vie, de prioriser le développement de compétences et de miser sur la prévention, l'éducation et l'insertion sur le marché de l'emploi pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Dès le milieu des années 1960, l'État fédéral américain s'est intéressé aux théories de Bronfenbrenner. Son témoignage devant une audience du Congrès américain en 1964, de même que son inclusion dans un panel d'experts chargé de conseiller le gouvernement américain, a même contribué à la création en 1965 du programme *Headstart*, l'un des tout premiers programmes fédéraux consacré à la petite enfance et au développement global des nouveau-nés et des enfants. Cependant, cet intérêt initial de l'État fédéral pour ce type de programme ne fera qu'un temps et n'entraînera pas de virage significatif en termes de politiques sociales. Aucun programme d'envergure mobilisant les théories et apports des auteurs déjà mentionnés, ou dans leur lignée, ne sera lancé dans les années 1970, 1980 et 1990 aux États-Unis. En revanche, plusieurs fondations philanthropiques s'intéresseront à ces théories et commenceront à financer des programmes qui tentent de les appliquer dans des communautés urbaines plus démunies.

Au Canada, une communauté épistémique constituée autour du Docteur Fraser Mustard et de l'Institut canadien de recherches avancées (ICRA) a joué un rôle de premier plan dans l'émergence d'une approche des politiques centrée sur l'enfance et se réclamant de l'investissement social. Véritable entrepreneur politique, Mustard a contribué à la production et à la diffusion de connaissances sur la petite enfance tout au long des années 1980 et 1990. En 1999, lorsque le gouvernement ontarien lui confie ainsi qu'à Margaret McCain un mandat de recherche, l'exercice culmine avec la publication de l'Étude sur la petite enfance, étude mobilisant des travaux en neurosciences et affirmant qu'il faut investir dans la petite enfance pour obtenir un meilleur retour sur investissement. Encore aujourd'hui, cette étude est considérée comme une référence majeure pour les acteurs du champ de la petite enfance et de la santé publique.

Au Québec, l'intérêt de l'État pour l'intervention précoce, l'écosystémie et le développement des compétences s'est développé plus tôt. En 1991, le ministre Marc-Yvan Côté confie à un groupe d'experts le mandat de se pencher sur les difficultés des jeunes et de proposer des solutions. L'exercice mène à la publication du rapport « Un Québec fou de ses enfants » (Québec, 1991) « qui mobilisera les intervenants autour de la prévention précoce dès la petite enfance, particulièrement dans les quartiers les plus pauvres et auprès des jeunes familles dont la mère est le seul soutien parental » (Parazelli *et al.*, 2003 : 86). Notons aussi que ce rapport aura une influence sur la réforme des services sociaux de 1992 (Parazelli *et al.*, 2012 : 4-5). Différents projets de prévention précoce seront aussi lancés par une panoplie d'organismes, comme le Programme OLO (CLSC et CHLSD), Naître égaux et grandir (Direction de la santé publique), Mères avec pouvoir (Centres jeunesse de Montréal), etc. (Parazelli *et al.*, 2003 : 87). Centraide, une organisation philanthropique bien implantée au Québec, lance en 1995 les initiatives 1, 2, 3, Go! afin de favoriser la concertation des acteurs communautaires liés à la petite enfance. En 2000, le gouvernement du Québec octroya un budget de 22 millions de dollars sur six ans à un nouveau programme plus ambitieux, le Programme de soutien aux jeunes parents, un programme assurant le suivi de 3 000 familles considérées comme « à risque ». L'initiative cible de manière prioritaire les jeunes mères monoparentales dont le parcours personnel est marqué par la détresse psychologique, les problèmes de santé mentale, la toxicomanie et le recours aux services de l'État. À la même époque, une première entente de partenariat avec la Fondation Lucie et André Chagnon est signée, le partenariat Québec en forme (QEF).

Un certain nombre de critiques ont jusqu'à maintenant été adressées à cette nouvelle expertise scientifique active autant du côté de la recherche que du plaidoyer (*advocacy*). Au début des années 2000, le chercheur Michel Parazelli et quelques responsables de groupes communautaires québécois ont dénoncé le caractère scientifique et technocratique des programmes d'intervention précoce (Parazelli *et al.*, 2003). Glenda Wall a souligné le caractère néolibéral des politiques prônées par ce courant, notamment en raison de l'accent mis sur l'adaptation et la flexibilité des individus (Wall, 2004). Jan Macvarish, Ellie Lee et Pam Lowe considèrent que l'autorité des neurosciences place les parents sous une

surveillance constante dans la mesure où ils sont les responsables de la nouvelle cible d'action publique prioritaire : l'enfant (Macvarish et al., 2015). Ceux-ci avancent également que « l'écart entre ce que la science a découvert et ce qui est utilisé dans le développement des politiques publiques est grandement problématique » (Lowe, Lee et Macvarish, 2015 : 25).

Conclusion

Cet état de la question et la revue de littérature qui l'accompagne permettent de constater que l'importance prise par le phénomène philanthropique dans les deux dernières décennies a provoqué un développement des études portant sur la philanthropie et a amené plusieurs chercheurs en sciences sociales à étudier la philanthropie sous l'angle de son rapport à la société civile, à l'État et au marché. Néanmoins, il reste beaucoup de travail à faire dans la mesure où la communauté académique, notamment en science politique, a tardé à s'intéresser à la philanthropie comme acteur doté d'une influence sur la politique, le politique et les politiques. Un déficit de connaissances empiriques sur les projets et initiatives soutenus par la philanthropie subsiste de même que sur les discours et pratiques des acteurs philanthropiques. En outre, comme les travaux récents démontrent que la philanthropie tend de plus en plus à se déployer dans un champ d'action et à y établir des partenariats avec les acteurs publics et de la société civile, participant du même coup à la restructuration du champ et à la transformation de l'action publique et sociale, celle-ci se doit d'être étudiée comme une force dynamique porteuse d'un projet de réforme compatible et convergent avec le modèle de gouvernance libérale désormais promu par les grandes institutions internationales.

Chapitre 2

Influence des donateurs, capacité d'action des donataires et développement des politiques au sein de la gouvernance du social

Dans un premier temps, ce chapitre se penche sur la problématique et sur les questions de recherche à l'origine de cette thèse. La problématique et les questions de recherche reposent sur différents questionnements concernant l'influence du donateur, la capacité d'action des donataires, la participation des groupes de la société civile au développement des politiques publiques et les relations développées entre les acteurs publics, philanthropiques et communautaires au sein des structures de gouvernance. Cette section se termine par la présentation des hypothèses et des concepts clés (section 2.1). S'ensuit la justification de l'approche comparative retenue ainsi que de la présentation de la stratégie de recherche élaborée (section 2.2). Les étapes de la collecte et de l'analyse des données sont ensuite exposées (section 2.3). Le chapitre permet aussi de définir et d'opérationnaliser les concepts principaux de la thèse, c'est-à-dire, les concepts de philanthropie d'investissement et de gouvernance du social, d'introduire les indicateurs et d'illustrer schématiquement les liens unissant les acteurs de la gouvernance au sein des structures de gouvernance étudiées.

2.1 Questions, hypothèses de recherche et concepts

Tel que mentionné lors du chapitre 1, depuis les années 2000, une partie de la philanthropie élitaires privée finance différents programmes d'action communautaire et travaille en partenariat avec des acteurs publics. Les relations nouées entre les fondations privées associées à cette philanthropie, les groupes communautaires et les acteurs publics dans le cadre de projets et d'initiatives donnent naissance à des structures de gouvernance. Celles-ci tentent de coordonner l'offre et la prestation des services sociaux, éducatifs et de santé des quartiers et des territoires urbains marqués par la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est pour cette raison que le sociologue Nicolas Duvoux (2015) parle aujourd'hui d'une « gouvernance du social ». Ces tentatives de coordination, qui se veulent aussi une réforme

des programmes et services, se font en s'appuyant sur différents savoir-experts et discours scientifiques, notamment ceux de l'intervention précoce. Bien que ces savoirs et ces discours soient produits par des élites intellectuelles et académiques, ils sont financés et diffusés dans une large mesure par des acteurs philanthropiques. Ce type de philanthropie élitaires privée, que nous appellerons philanthropie d'investissement, joue un rôle-clé dans l'émergence d'une gouvernance du social.

Avant de traiter directement de la question des impacts, penchons-nous quelques instants sur les deux concepts phares au cœur de cette thèse, celui de « philanthropie d'investissement » et de « gouvernance du social ». Différents termes ont été proposés pour désigner le type de philanthropie élitaires privée associée au renouveau philanthropique. Le succès de l'ouvrage *Philanthrocapitalism: How the Rich Can Save the World* en 2008 a popularisé le terme « philanthrocapitalisme » (Bishop et Green, 2008), qui, depuis, a été fréquemment utilisé par les tenants et les détracteurs de la philanthropie. Si, aux États-Unis, le terme semble être parvenu à « fédérer » plusieurs courants philanthropiques semblables, au Québec, il a été l'objet d'une appropriation par certains chercheurs et par plusieurs opposants à la Fondation Lucie et André Chagnon. Sylvain Lefèvre considère que la reprise de ce terme par les chercheurs « pose de nombreux problèmes » (Lefèvre, 2015 : 63). Tout comme lui, nous sommes d'avis que l'idée selon laquelle les pratiques des acteurs associés à ce type de philanthropie seraient radicalement nouvelles et différentes de celles de la philanthropie traditionnelle est contestable.

Une simple analyse des programmes communautaires lancés dans les années 1950 et 1960 par la Fondation Ford nous permet de constater à quel point certains éléments de continuité entre la philanthropie du 20^e siècle et celle du 21^e sont présents. Un simple exercice de repérage et d'identification des fondations exerçant une influence dans les milieux philanthropiques et contribuant à l'essor du renouveau philanthropique nous permet de constater que certaines d'entre elles ont été créées au milieu du vingtième siècle et que certaines pratiquent à la fois des types « nouveaux » et « traditionnels » de philanthropie.

En outre, pour notre part, avançons que la grille de lecture du philanthrocapitalisme tend à nous présenter les développements de la philanthropie comme un symptôme d'un simple retrait de l'État, alors qu'ils relèvent davantage d'un redéploiement de l'État, d'une redéfinition des rôles et des formes d'interactions entre le secteur privé, le secteur public et la société civile.

D'autres termes comme « philanthropie des affaires » (Bouchard, 2013), « philanthropie de risque » et « philanthropie financière » (Lefèvre, 2015) ont aussi été proposés. « Philanthropie des affaires » nous apparaît beaucoup trop large et imprécis pour être retenu, surtout dans la mesure où la philanthropie des élites, d'un point de vue historique, a toujours été en quelque sorte liée à la communauté des affaires. « Philanthropie de risque », traduction quasi littérale de *Venture philanthropy*, ne possède pas la même connotation en français qu'en anglais, puisqu'il n'existe pas de mot francophone à même de capter l'essence du mot *venture*²⁸. « Philanthropie financière » est de loin le terme le plus approprié proposé par la littérature francophone pour désigner la « nouvelle » philanthropie élitaires jusqu'à maintenant.

Néanmoins, nous considérons qu'il serait judicieux d'ajouter au lexique de l'analyse philanthropique le terme « philanthropie d'investissement ». Cette expression souligne et met en lumière le fait que ce type de philanthropie est enraciné dans la logique de l'investissement spéculatif, que l'imaginaire de ses promoteurs est profondément ancré dans ce que Frumkin appelle la « métaphore de l'investissement » (Frumkin, 2003 : 7) et que cette forme de philanthropie se distingue des autres par l'importance qu'elle accorde à la notion de « retour sur investissement ». En effet, cette philanthropie prend pour modèles les investisseurs et les firmes d'investissement s'étant enrichis grâce à la spéculation boursière, assume qu'il existe une analogie de fonctionnement entre le « social » et la

²⁸ En anglais, le terme *venture* renvoie à l'idée d'un projet, d'une entreprise, d'un périple ou d'un voyage risqué, au fait de s'aventurer dans quelque chose dont le résultat est incertain. L'expression « philanthropie de risque » possède l'aspect « prise de risque », mais ne possède pas l'aspect « projet/entreprise ». L'expression ne met donc en lumière que l'aspect risque alors que c'est davantage l'aspect « entrepreneurial » qui caractérise cette forme de philanthropie.

sphère marchande, et considère que la philanthropie d'aujourd'hui doit s'éloigner de la charité désintéressée pour se concentrer sur la recherche d'efficacité et d'impact. Par ailleurs, qualifier cette philanthropie comme étant une « philanthropie d'investissement » nous permet de souligner la convergence entre ses idées et celles de l'approche de l'investissement social. Cette convergence est telle qu'on peut remarquer que les grandes orientations de cette approche, c'est-à-dire la prévention avant la redistribution, la préparation du futur avant l'amélioration du présent et le succès des individus comme gage d'enrichissement pour la collectivité (Jenson, 2010 : 61), sont non seulement compatibles avec le discours et les pratiques des acteurs philanthropiques ici à l'étude, mais qu'elles identifient comme secteurs d'action prioritaires les mêmes secteurs où ces acteurs philanthropiques investissent massivement depuis plus d'une vingtaine d'années : la petite enfance, l'éducation, le développement du capital humain, la lutte à la « pauvreté intergénérationnelle ».

Cette convergence ne doit toutefois pas nous faire perdre de vue qu'il existe une différence importante entre la notion d'investissement spéculatif orienté vers le rendement à court terme et la notion d'investissement social orienté vers le rendement à long terme. Philanthropie d'investissement et investissement social convergent, mais ne se recoupent pas complètement et la différence entre leur conception respective de l'investissement représente une source de tension potentielle entre les deux. C'est entre autres pour cette raison que l'expression « philanthropie d'investissement social » n'a pas été retenue.

Tout au long de cette thèse, la « philanthropie d'investissement » sera définie comme le type de philanthropie élitaires privée s'étant développé à partir du milieu des années 1990, s'inspirant explicitement des pratiques du marché (Scott, 2009 : 115) et mettant l'accent sur le développement organisationnel des donataires par une forte capitalisation, sur l'accompagnement des donataires par l'expertise-conseil et sur l'évaluation des performances par la production d'indicateurs et d'instruments de mesure (Frumkin, 2003 : 9).

Le deuxième concept principal de cette thèse est celui de la gouvernance du social, concept nécessitant que nous expliquons d'abord comment nous abordons le concept d'action publique et de gouvernance. Le concept « d'action publique » sera défini comme « l'ensemble des relations, des pratiques et des représentations qui concourent à la production politiquement légitimée de modes de régulation des rapports sociaux » (Dubois, 2009, cité dans Cohen, Riutort et Lacroix, 2015 : 2). En ce sens, l'action publique sera envisagée comme une action collective où les acteurs publics et institutionnels occupent une place centrale et dont la spécificité « tient donc avant tout à la légitimation politique des « réponses » qu'elle apporte à des « problèmes sociaux », des ressources qu'elle distribue ou des formes d'organisation sociale qu'elle promeut » (Dubois, 2009, cité dans Cohen *et al.*, 2015 : 2).

La gouvernance sera définie comme un « processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement » (Le Galès, cité dans Boussaguet, Jacquot et Ravinet, 2010 : 301). Lorsque nous nous y référerons, ce sera pour désigner « l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité » (Le Galès, cité dans Boussaguet *et al.*, 2010 : 301). Nous appellerons « gouvernance du social » les processus de coordination d'acteurs sociaux, publics et privés chargés de l'élaboration, du financement et de la mise en œuvre de programmes et services sociaux offerts à des populations sur un territoire donné. Ce territoire est délimité par les acteurs eux-mêmes en fonction des segments de population ciblés de manière prioritaire.

Cette gouvernance du social, dans laquelle on retrouve la présence d'acteurs publics et de la société civile, repose en bonne partie sur la collaboration des groupes communautaires, organisations déjà actives sur le terrain. La gouvernance du social favorise l'intégration de ces derniers dans un nouveau cadre d'action relevant à la fois de l'action communautaire et

de l'action publique. En effet, dans la mesure où les groupes communautaires sont ancrés socialement dans les communautés, qu'ils bénéficient d'une légitimité non-négligeable aux yeux des résidents, qu'ils ont l'avantage de la proximité, que plusieurs d'entre eux possèdent une expertise associative et que la plupart dispensent déjà des services, la gouvernance du social tente d'intégrer l'action communautaire de ces groupes dans un cadre d'action conjointement défini par les acteurs publics et philanthropiques, et inspiré des préceptes de la perspective d'investissement social. Une telle tentative d'intégration a nécessairement des impacts sur les groupes communautaires qui acceptent de participer aux partenariats où il y a présence d'acteurs publics et philanthropiques. Mais quels sont ces impacts? Comment l'action communautaire est affectée par le soutien philanthropique, notamment, lorsque ce soutien s'inscrit dans le contexte de partenariats entre les acteurs philanthropiques et publics?

Le concept de « groupe communautaire » désignera les organisations non-étatiques, à but non-lucratif et de nature associative, qui mènent une action souhaitant transformer ou améliorer les conditions de vie d'une population située sur un territoire spécifique. Ce concept englobera celui de *community organization* et de *community-based organization* qui sont à l'origine du terme « québécois » de groupe communautaire.

L'impact et l'influence de la philanthropie a intéressé plusieurs chercheurs dans les deux dernières décennies. Les effets du soutien philanthropique sur les groupes de la société civile ont été l'objet d'un certain nombre de travaux (Bartley, 2007; Ostrander, Silver et MacCarthy, 2005; Jenkins, 1998; O'Connor, 2011). Jenkins a mis en lumière la canalisation de l'action des groupes par la philanthropie, Bartley a raffiné l'analyse en démontrant que la canalisation s'opère grâce à des mécanismes de construction de champs, O'Connor a souligné la professionnalisation et la dépolitisation des mouvements sociaux soutenus par la philanthropie, tandis qu'Ostrander, Silver et McCarthy (2005) ont mis en évidence l'ascendance du donateur dans la relation philanthropique tout comme l'*agency*

des groupes financés, leur capacité d'avoir une influence sur les donateurs et sur leur financement.

Malheureusement, ces travaux ne nous permettent pas de prendre la mesure d'un soutien philanthropique offert par des fondations associées à la philanthropie d'investissement. Bartley et Ostrander *et al* se sont intéressés respectivement aux fondations soutenant les groupes environnementalistes et aux fondations se réclamant d'une « philanthropie de changement social » alors que Jenkins et O'Connor ont adopté une approche plus historique en se penchant notamment sur le soutien philanthropique à l'égard du mouvement des droits civiques.

Nous en savons donc peu sur l'impact de cette philanthropie d'un type spécifique bien que quelques travaux québécois récents nous offrent d'intéressantes pistes, notamment en ce qui concerne l'influence sur l'action des groupes communautaires (Ducharme, 2010; Bouchard 2013; Depelteau, Fortier et Hébert, 2013; Berthiaume, 2016). Ducharme a relevé la faible considération de la Fondation Lucie et André Chagnon pour les savoirs, les pratiques et les instances collectives des groupes, mais a aussi démontré qu'une partie d'entre eux apprécient les espaces de discussion rendus possibles par les instances de concertation financées par la fondation. Bouchard a mis en lumière la tension entre le dirigisme de la FLAC et la volonté d'autonomie des groupes communautaires. L'étude de Depelteau et al. a révélé que la FLAC est le bailleur de fonds le moins apprécié des groupes communautaires québécois, récoltant un taux de perception négative de 54,9% et un taux de perception positive de seulement 8,2% (Depelteau *et al.*, 2013 : 23). Berthiaume a fait l'argument que la FLAC impose aux organismes « une rationalité néolibérale à travers des mécanismes de gouvernance entrepreneuriale axée sur l'efficacité et l'efficience » (Berthiaume, 2016 : 1).

Par ailleurs, puisque certaines formes de collaboration entre la philanthropie d'investissement et les acteurs publics apparaissent comme étant relativement nouvelles et inédites, la littérature sur les partenariats publics-privés, la gouvernance et les transformations de l'action publique n'offre que peu de réponses à la question des effets de la philanthropie sur l'action publique. Mentionnons tout de même la contribution de Sébastien Savard, Denis Bourque et René Lachapelle, chercheurs en service/travail social qui ont quant à eux dressé le constat que les groupes communautaires n'accèdent pas à l'élaboration des politiques dans le cadre de leur participation aux partenariats soutenus par la FLAC et se retrouvent limités à la mise en œuvre (Savard, Bourque et Lachapelle, 2015). En outre, nous en savons encore moins sur l'impact d'une relation tripartite entre des fondations associées à la philanthropie d'investissement, des groupes communautaires et des acteurs publics, relation qui se concrétise au sein de structures de gouvernance dont l'ambition est de traiter et gérer les problèmes sociaux d'une population vulnérable sur un territoire spécifique.

Cette thèse s'inscrit dans le prolongement des questionnements et des réflexions sur « l'influence du donateur » (Ostrander, 2007) et des effets de la forme « partenariat » (Savard *et al.*, 2015). Elle tente aussi de mettre en lumière les impacts de cette « relation à trois ». Ancrée dans des questionnements propres à l'étude de la philanthropie et de la sociologie de la philanthropie, elle se situe également dans le prolongement de travaux tentant d'interpréter les transformations de l'action publique et l'implication croissante des groupes communautaires dans la prestation des services publics.

Elle se veut en continuité avec les travaux de Jacques Caillouette et d'Yves Vaillancourt sur l'émergence d'un « État partenaire de la société civile », bien qu'elle demeure à bonne distance de l'approche normative de ces deux auteurs (Caillouette, 1994; Vaillancourt, 2007). Bien que nous reconnaissons la grande pertinence et l'utilité théorique et descriptive des concepts de coconstruction et de co-production développés dans la perspective d'un « État partenaire », nous n'abordons pas les « nouveaux arrimages » entre la société civile

et l'État (Vaillancourt et Laville, 1998 : 128) comme un mouvement potentiel de démocratisation des politiques publiques.

Avant d'aller plus loin, quelques précisions s'imposent sur le concept de « société civile ». La notion de « société civile », abondamment utilisée en sciences sociales, a été définie de mille et une façons. Le terme réfère à la « cité » chez Aristote, alors que du côté d'Émile Durkheim, il renvoie à l'idée de « peuple » et de « nation » (Offerlé, 2003). Hegel considérait la société civile comme « la différence qui vient se placer entre la famille et l'État, même si sa formation est postérieure à celle de l'État, qui doit la précéder comme une réalité indépendante, pour qu'elle puisse subsister » (Hegel, 1820/1973). Associée au « système des besoins », sa conception pave la voie à l'interprétation économiciste de Marx, qui, lui, en vient à la conclusion que :

Les rapports juridiques – ainsi que les formes de l'État – ne peuvent être compris ni par eux-mêmes ni par la prétendue évolution générale de l'esprit humain, mais qu'ils prennent au contraire leurs racines dans les conditions d'existence matérielles dont Hegel, à l'exemple des Anglais et des Français du XVIII^e siècle, comprend l'ensemble sous le nom de « société civile », et que l'anatomie de la société civile doit être cherchée à son tour dans l'économie politique (Marx, 1859/1972).

La polysémie du terme pose donc problème. L'une des premières définitions contemporaines se rapprochant du sens que nous attribuons à cette notion dans le cadre de cette thèse est celle de Jean-Louis Quermonne qui affirme que la société civile est « l'ensemble des rapports interindividuels, des structures familiales, sociales, économiques, culturelles, religieuses, qui se déploient dans une société donnée, en dehors du cadre et de l'intervention de l'État » (Quermonne, 1986 : 187). Depuis les années 1980 et surtout 1990, le terme jouit d'une grande popularité au sein des institutions supranationales, qui, elles, ont proposé différentes définitions, dont celle de l'ONU et de la Banque mondiale. L'ONU définit la société civile comme le « tiers secteur » de la société, aux côtés du gouvernement

et du monde des affaires. Elle comprend des organisations de la société civile (OSC) et les organisations non gouvernementales » (ONG) (Organisation des Nations Unies, 2018). La Banque mondiale considère qu'elle désigne « le large éventail d'organisations non gouvernementales et à but non lucratif qui animent la vie publique, et défendent les intérêts et les valeurs de leurs membres ou autres, basés sur des considérations d'ordre éthique, culturel, politique, scientifique, religieux ou philanthropique » (Banque mondiale, 2018).

Dans le cadre de cette thèse, nous définirons la société civile comme l'ensemble des associations non étatiques et à but non lucratif. Elle peut constituer un intermédiaire entre la population et l'État ou entre la population et les acteurs du marché. Elle peut aussi constituer un contre-pouvoir s'opposant de manière contestataire aux autorités publiques et aux organisations privées du marché. Notre définition intègre donc le critère de non-appartenance à la sphère étatique et marchande, le rôle d'intermédiaire potentiel souhaité par Tocqueville et Putnam, de même que le rôle de contre-pouvoir souhaité par Saul Alinsky. En fonction de cette définition, les fondations philanthropiques, malgré l'évident lien qu'elles possèdent avec les acteurs du marché sont considérées comme des organisations de la société civile tout comme les groupes communautaires. Voilà entre autres pourquoi cette étude comparative peut se permettre de mettre en parallèle la trajectoire d'un groupe communautaire (HCZ) à celle d'une fondation (FLAC) dans la mesure où, malgré leurs différences, ces groupes de la société civile participent tous les deux à une redéfinition des rapports entre l'État et la société civile. Leur sous-identité catégorielle est ici bien moins importante que leur appartenance commune à la société civile, sphère sur laquelle l'État tente actuellement de prendre appui.

Cette thèse s'interroge sur le rôle de la philanthropie d'investissement dans la création relativement récente de partenariats réunissant acteurs publics, philanthropiques et communautaires et jetant les bases de l'édification d'une gouvernance du social. L'analyse des politiques publiques permettant l'émergence d'une telle gouvernance s'inspire de l'approche néocorporatiste de Jobert et Muller (1987) et « insiste sur la distribution des

pouvoirs et sur les interactions entre les acteurs » (Knoepfel, Larrue, Varone et Savard, 2015 : 18). Cette approche des politiques publiques repose sur une théorie de l'État reconnaissant la perméabilité de l'État à l'influence des acteurs privés. Elle s'intéresse aux politiques publiques, « non pas pour elles-mêmes », mais comme un moyen de comprendre l'évolution, la transformation et l'hybridation croissante de l'action publique dans un contexte où différentes organisations de la société civile sont appelées à jouer un rôle de plus en plus grand dans la prestation et le financement des services et programmes sociaux.

Les collaborations entre l'État et la société civile sont fréquemment étudiées sous l'angle de l'*empowerment* de la société civile. La notion d'*empowerment* utilisée dans cette thèse « renvoie à des principes, telles que la capacité des individus et des collectivités à agir pour assurer leur bien-être ou leur droit de participer aux décisions les concernant, qui guident la recherche et l'intervention sociale auprès des populations marginalisées et pauvres depuis plusieurs décennies aux États-Unis (Simon, 1994) » (Calvès, 2009 : 736).

Toutefois, cette thèse part d'une réflexion critique que l'on retrouve notamment dans les travaux de Cantelli (2013), Calvès (2009) et Le Bossé (2003) concernant l'évolution, la transformation et l'appropriation du concept d'*empowerment*. Reprenant la distinction proposée par Fabrizio Cantelli entre *empowerment* « gestionnaire » et « civique » (Cantelli, 2013), cette étude s'interroge sur le réel « empouvoirement » rendu possible par l'habilitation de groupes de la société civile dans la prestation des services et sur leur accès à la coconstruction et à la co-production des politiques publiques, dans la mesure où cette habilitation se fait dans un cadre d'*empowerment* gestionnaire. Elle s'interroge sur le rôle de cet *empowerment* dans le redéploiement de l'État et dans l'émergence de la gouvernance comme redéfinition dans l'art de gouverner.

En somme, la problématique générale de cette thèse tente de déterminer si les partenariats entre les acteurs philanthropiques, communautaires et publics reproduisent le mode de

relation caractérisant les collaborations entre la philanthropie d'investissement et les groupes communautaires. Elle tente d'identifier si et comment se manifeste l'ascendance du donateur (Ostrander, 2007) et l'*agency* des donataires (Ostrander *et al.*, 2005) au sein des partenariats entre la philanthropie d'investissement, les acteurs publics et les groupes communautaires. Elle tente par ailleurs de déterminer si l'intégration de groupes de la société civile à des structures de gouvernance du social amène un *empowerment* (Cantelli, 2013) de ceux-ci tout en identifiant quels rôles ces groupes parviennent à jouer en termes de coconstruction, de cofinancement et de co-production des politiques publiques (Vaillancourt, 2007). C'est pourquoi elle tente de mettre en lumière quel type de relations se développe entre les acteurs philanthropiques et les acteurs publics et entre les acteurs communautaires et publics à l'intérieur des partenariats impliquant des acteurs de la philanthropie d'investissement, du secteur communautaire et du secteur public.

Avant d'enchaîner avec les questions de recherche, quelques remarques sur la notion d'ascendance du donateur au cœur de cette problématique. Ancrer la problématique dans des questionnements propres à l'étude de la philanthropie nous a amené à utiliser de manière récurrente l'expression « ascendance du donateur ». Cette notion, empruntée à Ostrander (Ostrander, 2007), ne fait pas de distinction entre l'influence du philanthrope comme individu faisant des dons et l'influence de l'organisation effectuant des dons qu'est la fondation philanthropique. Or, cette thèse s'intéresse davantage à l'ascendance, à l'influence de la philanthropie comme acteur en interaction avec les groupes communautaires et les acteurs publics. Cette philanthropie est caractérisée par la présence simultanée de philanthropes – appartenant aux élites – et de fondations faisant des dons et étant très impliqués dans la gestion et dans le suivi de ces dons et dans l'accompagnement – pour ne pas dire l'encadrement – des donataires. Cette « high engagement philanthropy » (Ostrander, 2007) est d'ailleurs l'une des caractéristiques de la « Venture philanthropy ». Notre étude de la philanthropie d'investissement doit donc se pencher sur les donateurs et sur les organisations servant de véhicule à leurs projets, désirs et ambitions au risque de brouiller la distinction, tout de même importante, entre donateur et fondation. Bref, notre

problématique touche peut-être plus précisément l'ascendance des acteurs philanthropiques que l'ascendance des donateurs.

Quatre grandes questions de recherche guideront cette étude. Les deux premières sont liées à « l'influence du donateur », phénomène maintes fois observé dans le monde la philanthropie. Ces questions mettront donc l'accent sur les liens entre les acteurs philanthropiques et les acteurs communautaires à l'intérieur de la gouvernance du social. Notre première question de recherche se lira comme suit : quel est l'impact du soutien de la philanthropie d'investissement sur les groupes communautaires participant à des structures de gouvernance du social? Dans la mesure où la perspective relationnelle de la philanthropie a révélé la marge de manœuvre et l'*agency* des donataires, notre deuxième question de recherche sera la suivante : quelle est la capacité d'action des groupes communautaires financés par la philanthropie d'investissement et participant à des structures de gouvernance du social? La troisième et la quatrième se pencheront sur les liens entre les acteurs philanthropiques et les acteurs publics de même qu'entre les acteurs communautaires et les acteurs publics à l'intérieur d'une structure de gouvernance du social. La troisième question se lira comme suit : quel type de relations se développe entre les acteurs publics et les acteurs philanthropiques participant à des structures de gouvernance du social? La quatrième sera la suivante : quel type de relations se développe entre les acteurs publics et les groupes communautaires participant à des structures de gouvernance du social?

Notre première hypothèse considère que la philanthropie a un impact notable sur l'action des groupes communautaires, que « l'influence du donateur » est bien présente dans la relation entre le secteur communautaire et la philanthropie d'investissement, et ce, même lorsque leurs acteurs sont intégrés dans des partenariats où l'on retrouve des acteurs publics. Nous faisons l'hypothèse que la philanthropie d'investissement contribue à la professionnalisation, la canalisation, la dépolitisation et la rationalisation marchande de l'action des groupes communautaires.

Intégrant ici les apports de Richard Wittorski (Wittorski, 2008, 2013), nous définirons ici la « professionnalisation » comme le processus par lequel une activité, les groupes et les individus qui la pratiquent s'orientent vers un idéal de service s'inspirant des professions libérales et des organisations bureaucratiques de même que vers une pratique guidée et légitimée par le fait qu'elle repose sur des savoirs scientifiques, universitaires ou institutionnels.

Le concept de canalisation a été développé par Craig Jenkins et Craig M. Eckert pour analyser les effets du patronage des élites sur les mouvements sociaux (Jenkins et Eckert, 1986 : 828). Les auteurs n'ayant pas défini d'une manière précise le concept, nous le définirons donc comme le processus par lequel un donateur élitare parvient à donner une direction à l'action collective de groupes de la société civile récipiendaires de ses dons. Le concept renvoie à l'idée que les acteurs philanthropiques amènent des « canaux » et que les groupes bénéficiant d'un soutien philanthropique tendent à emprunter ces canaux dans la mesure où ils débouchent sur des ressources. En aménageant ces canaux, la philanthropie se retrouve donc à influencer la trajectoire et la direction de l'action collective des groupes de la société civile. En guise d'exemple, la philanthropie américaine dans les années 1960 et 1970 a contribué à canaliser et à orienter l'action du mouvement des droits civiques en aménageant des canaux favorisant des perspectives libérales et legalistes au détriment des perspectives radicales se réclamant du pouvoir noir et de la désobéissance civile (O'Connor, 2011).

La « dépolitisation » désignera le phénomène où un acteur cesse ou réduit sa participation à des activités politiques reliées à la délibération collective, à la prise de décision collective, à la revendication et à la contestation. Cette définition s'appuie sur le concept de « politisation » que Jacques Lagroye ainsi que Vincent Dubois et ses collègues définissent comme étant « la conversion de faits sociaux de diverses natures (pratiques, relations, événements, etc.) en objets relevant de la sphère politique, et comme l'effet en retour de ce

processus sur les faits ainsi convertis » (Lagroye, 2003, cité dans Dubois, Bastien, Freyermuth, et Matz, 2012 :3).

La « rationalisation marchande » renverra quant à elle à l'implantation d'une rationalité propre à la logique du marché à l'extérieur de la sphère du marché. Elle référera au fait d'introduire dans l'action publique, sociale ou communautaire le langage, les pratiques, les normes, les modèles organisationnels et les outils de gestion typiquement associés au secteur privé à but lucratif. Ce concept s'appuie sur le constat de Pierre Dardot et Christian Laval comme quoi la logique de marché au sein du capitalisme contemporain devient une rationalité totalisante qui « tend à structurer et organiser, non seulement l'action des gouvernants, mais jusqu'à la conduite des gouvernés eux-mêmes » (Dardot et Laval, 2010 : 19).

Huit indicateurs nous permettront de juger la professionnalisation des groupes communautaires soutenus par la philanthropie et partenaires des acteurs publics. Les changements au niveau de la composition du conseil d'administration (1), le salaire des dirigeants (2), le salaire des employés (3), la formation des dirigeants (4), la formation des employés (5), le rôle de l'expertise interne (6) et externe (7) et les relations publiques (8) augmentant le nombre de professionnels sur le conseil d'administration, le salaire et la formation des dirigeants et des employés, de même que le rôle de l'expertise et des relations publiques au sein de l'organisme, seront considérés comme des changements amenant une très forte professionnalisation.

Quatre indicateurs nous serviront à jauger de la canalisation de l'action des groupes communautaires : le type d'instances collectives auxquelles le groupe participe (1), la présence ou l'absence de pratiques de ciblage (2), le rôle et la place de la prestation de services au sein du groupe (3), la présence ou l'absence d'une approche territorialisée (4). Des changements amenant un groupe à intégrer des instances de concertation/partenariat, à

adopter des pratiques de ciblage des populations, à mettre l'accent sur la prestation de services et à opter pour des approches territorialisées seront considérés comme des changements amenant une très forte canalisation de l'action communautaire.

Cinq indicateurs nous aideront à prendre la mesure de la dépolitisation des groupes communautaires : le rôle et la place de l'assemblée générale au sein du groupe (1), la présence ou l'absence de revendications socio-politiques au sein du groupe (2), la présence ou l'absence d'un discours critique à l'égard des autorités et des élites (3), la présence ou l'absence de stratégies et de tactiques d'action collective (4) et le rapport du groupe aux mobilisations collectives et sociales (5). Advenant une situation où un groupe renonce à son assemblée générale et à ses revendications, développe un discours consensuel à l'égard des élites et des autorités, renonce à l'action collective et ne participe plus à des mobilisations collectives ou sociales, l'action de ce groupe sera considérée comme ayant été très fortement dépolitisée.

Six indicateurs vont nous servir à jauger la rationalisation marchande des groupes communautaires : la présence ou l'absence d'un vocabulaire propre à l'activité marchande et aux entreprises (1), la présence ou l'absence d'un discours valorisant l'évaluation et la reddition de comptes (2), la présence ou l'absence de marques déposées, enregistrées ou de *branding* (3), la présence ou l'absence de dons en argent et de cadeaux aux destinataires (4), la présence ou l'absence d'une volonté de croissance et d'expansion au sein du groupe (5) et la présence ou l'absence de commandites et de financement corporatif (6). Une situation où un groupe développe un vocabulaire marchand, intègre un discours valorisant l'évaluation et la reddition de comptes, crée des marques de commerce, offre aux destinataires des récompenses monétaires et des cadeaux, met l'accent sur la croissance et l'expansion de l'organisme et se met en recherche de commandites et de financement corporatif, sera considérée comme une situation où l'action du groupe a été très fortement rationalisée selon les critères du marché.

Notre deuxième hypothèse se penche sur la capacité d'action des groupes soutenus. Dans la mesure où la présence et la participation des groupes communautaires sont vitales pour la mise en œuvre des initiatives lancées par la philanthropie d'investissement et ses partenaires publics, nous faisons l'hypothèse que l'impact de la philanthropie d'investissement est limité. Il est limité par le maintien d'une capacité d'action, d'une marge de manœuvre des groupes communautaires qui leur permet de négocier certains aspects de leur financement et d'instaurer un dialogue et une collaboration entre eux et les bailleurs de fonds. La « capacité d'action » des groupes soutenus par la philanthropie réfèrera à l'*agency*, à la marge de manœuvre des organisations récipiendaires et à l'influence qu'elles peuvent exercer sur les acteurs philanthropiques et à l'intérieur des partenariats entre la philanthropie et les acteurs publics.

Quatre indicateurs nous guideront dans l'évaluation de la capacité d'action des groupes communautaires soutenus par la philanthropie et partenaires des acteurs publics : la présence ou l'absence de représentants de l'organisme dans les instances décisionnelles des partenariats et/ou des fondations philanthropiques (1), la présence ou l'absence de représentants dans les comités et dans les instances consultatives des partenariats et/ou des fondations (2), la présence ou l'absence de négociations permettant au groupe de réclamer aux bailleurs de fonds des modifications ou de refuser certaines de leurs demandes (3) et la possibilité ou non de rencontrer et d'échanger avec les bailleurs de fonds (4). Un groupe représenté sur les instances décisionnelles partenariales ou celles des fondations sera considéré comme disposant d'une capacité d'action lui octroyant un contrôle sur sa relation avec les acteurs philanthropiques et publics. Une organisation dont les dirigeants siègent sur les instances consultatives des partenariats et des fondations sera considérée comme un acteur détenant une capacité d'action lui permettant la représentation de ses intérêts aux niveaux supérieurs mais pas décisionnels. Un organisme qui a des contacts fréquents et qui est en mesure de négocier avec les bailleurs de fonds sera considéré comme un groupe travaillant en collaboration avec les acteurs publics et philanthropiques. Une organisation dont la relation avec les bailleurs de fonds se limite à des échanges verbaux et écrits sera considérée comme disposant d'une capacité d'action lui permettant de dialoguer avec les

acteurs philanthropiques et publics. Si la situation où un groupe possède un contrôle correspond à la plus forte capacité d'action, celle où le groupe doit se contenter de dialoguer correspond à la plus faible capacité d'action.

Nous faisons également l'hypothèse que les partenariats entre les acteurs publics et la philanthropie d'investissement, sur lesquels repose cette gouvernance du social, amènent une habilitation d'acteurs de la société civile dans le traitement des problèmes sociaux permettant aux acteurs philanthropiques d'accéder au cofinancement et à la coconstruction de certaines politiques sociales. L'habilitation sera ici définie comme la reconnaissance et la légitimation par l'État de la participation des organisations de la société civile et du secteur privé à la production de l'action publique. La notion de « coconstruction » renverra à la participation d'organisations de la société civile ou du secteur privé à l'élaboration des politiques publiques (Vaillancourt, 2007) alors que le « cofinancement » renverra à la participation de ces mêmes organisations au financement de l'action publique. Notre hypothèse présume donc que les acteurs publics habilite les groupes de la société civile dans le cadre des partenariats et que cette habilitation permet aux acteurs philanthropiques d'accéder au cofinancement et à la coconstruction des politiques publiques.

Trois indicateurs seront utilisés pour jauger la coconstruction des politiques entre les acteurs publics et ceux de la société civile : la participation à des comités et à des équipes de travail de l'État lors de l'élaboration des politiques et programmes (1), la création de partenariats formels avec des acteurs publics orientant l'élaboration des politiques et programmes (2) et le pouvoir décisionnel sur les instances décisionnelles des partenariats (prérogatives et nombre de sièges) (3). Si un acteur de la société civile se retrouve dans une situation où il participe à des équipes de travail gouvernementales ou ministérielles, signe des ententes de partenariats formels avec les acteurs publics et possède des sièges et des droits de vote aux instances décisionnelles des partenariats, il sera considéré comme ayant très fortement participé à la coconstruction des politiques publiques.

Trois indicateurs permettront de prendre la mesure du cofinancement : la bonification des incitatifs fiscaux liés aux dons (1), les montants injectés dans les partenariats (2) et la sollicitation du secteur philanthropique pour des investissements monétaires (3). Une situation où l'acteur philanthropique aurait bénéficié d'un congé fiscal pour sa contribution à un partenariat, injecté des sommes importantes dans un partenariat avec des acteurs publics et aurait été sollicité par les acteurs publics pour une contribution ou pour du financement récurrent serait considérée comme une situation où le cofinancement des politiques publiques se développe de manière très forte.

Par ailleurs, nous amenons l'hypothèse que la relation tripartite entre la philanthropie d'investissement, les acteurs publics et les groupes communautaires permet à ces derniers d'accéder à la co-production de certaines politiques sociales. Cette situation fait en sorte que les groupes communautaires accèdent à la mise en œuvre de certaines politiques sociales mais pas à leur élaboration. La co-production renverra à la participation d'organisations de la société civile et du secteur privé à la mise en œuvre des politiques publiques (Vaillancourt, 2007).

Trois indicateurs seront ici utilisés pour juger de cette dimension : la participation à des comités et à des équipes de travail de l'État à partir de la mise en œuvre des politiques et programmes (1), l'intégration au partenariat formel lors de la mise en œuvre des politiques et programmes (2) ainsi que l'obtention d'un pouvoir décisionnel au sein des instances chargées de la mise en œuvre des politiques et programmes (3). Dans une situation où un groupe de la société civile intègre des équipes de travail constituées d'acteurs publics après l'élaboration, signe des ententes de partenariats formels avec les acteurs publics alors que les politiques sont déjà élaborées et possède des sièges et des droits de vote sur les instances de mise en œuvre des politiques, il sera considéré comme ayant très fortement participé à la co-production des politiques publiques. Le Tableau 1 regroupe les indicateurs utilisés dans cette thèse.

Tableau 1

Concepts et indicateurs

Concept	Indicateur
Professionnalisation	1- Composition du conseil d'administration : professionnels et direction vs membres et direction
	2- Salaire des dirigeants : augmentation vs statu quo/diminution
	3- Salaire des employés : augmentation vs statu quo/diminution
	4- Formation (direction) : Administration, Droit, santé, médecine, psychologie et sciences sociales vs aucune formation ou formation collégiale
	5- Formation (employés) : formation collégiale de niveau technique ou universitaire en éducation, psychologie, santé et sciences sociales vs aucune formation ou formation collégiale
	6-Expertise interne : présence ou absence d'agents de recherche et de professionnels spécialisés à l'emploi du groupe
	7-Expertise externe : collaboration ou absence de collaboration avec des groupes de recherche, des firmes de consultants, des universités
	8- Relations publiques/marketing : présence ou absence d'activités de promotion par l'entremise des communications publiques. Conférences de presse, lancements, communiqués, etc.
Canalisation	1-Participation à des instances collectives : instances de concertation vs coalitions larges
	2-Stratégie de ciblage des populations : présente ou absente dans le discours et la pratique
	3-Prestation de services : au cœur de la mission ou complémentaire à la mission
	4-Approche territorialisée : présente ou absente dans le discours et la pratique
Dépolitisation	1-Assemblée générale : absente ou consultative vs souveraine ou décisionnelle
	2-Revendications politiques : absence ou présence
	3-Discours à l'égard des autorités et des élites : discours consensuel vs discours critique à l'égard des autorités et des élites
	4-Stratégie d'action collective : action collective non conflictuelle vs action collective contestataire
	5-Participation à des mobilisations sociales ou collectives : absence de participation à des mobilisations citoyennes ou sociales vs participation à des mobilisations citoyennes et sociales
Rationalisation marchande	1-Vocabulaire propre à l'activité marchande et aux entreprises : présence ou absence
	2-Évaluation et reddition de comptes : intégration ou non-intégration d'un discours valorisant l'évaluation et la reddition de comptes
	3-Marques déposées, enregistrées, branding : présence ou absence
	4-Dons en argent, cadeaux aux participants : présence ou absence
	5-Volonté de croissance et d'expansion : présence ou absence
	6-Commandites et financement corporatif : présence ou absence
Capacité d'action	1-Présence de représentants dans les instances décisionnelles des partenariats et/ou des fondations (contrôle)
	2-Présence de représentants dans les comités et dans les instances consultatives des partenariats

	et/ou des fondations (représentation)
	3-Possibilité de négociation : modifications demandées et obtenues/refus d'appliquer certaines mesures et maintien du financement (collaboration)
	4-Possibilité de rencontrer et de discuter avec les bailleurs de fonds, échanges verbaux ou écrits avec ceux-ci (dialogue)
Coconstruction	1-Participation à des comités et à des équipes de travail du gouvernement lors de l'élaboration des politiques et programmes
	2-Création de partenariats formels orientant l'élaboration des politiques et programmes
	3-Pouvoir décisionnel sur les instances décisionnelles des partenariats (nombre de sièges)
Cofinancement	1-Bonification des incitatifs fiscaux liés aux dons
	2-Montants injectés dans les partenariats
	3-Sollicitation du secteur philanthropique pour des investissements monétaires
Co-production	1-Participation à des comités et à des équipes de travail du gouvernement à partir de la mise en œuvre des politiques et programmes
	2-Intégration au partenariat formel lors de la mise en œuvre des politiques et programmes
	3-Pouvoir décisionnel au sein des instances chargées de la mise en œuvre des politiques et programmes

La Figure 1 illustre le fonctionnement présumé de la gouvernance du social. Elle synthétise les liens logiques et les relations unissant chaque catégorie d'acteurs aux autres et illustre la relation triangulaire développée entre les acteurs publics, philanthropiques et communautaires dans le cadre d'une gouvernance du social. La relation triangulaire entre les trois pôles semble contribuer au développement d'une gouvernance du social dans laquelle des groupes communautaires financés par les acteurs publics et philanthropiques consolident et accélèrent le passage du secteur communautaire à une action communautaire professionnalisée, canalisée, dépolitisée et rationalisée selon les critères du marché. Ce type d'action communautaire n'empêche pas les groupes d'avoir encore recours à l'action collective et au plaidoyer, mais apparaît se développer au détriment d'une tradition d'organisation communautaire où l'action collective possédait une dimension fortement contestataire. Influencés par la philanthropie, mais loin d'être cantonnés à la passivité, les groupes communautaires semblent toutefois posséder une capacité d'action dans leurs relations avec celle-ci, capacité d'action caractérisée par une situation où le groupe est soi en contrôle d'une partie des décisions liées à son soutien financier, représenté sur les

instances prenant ses décisions, en position de négocier avec les bailleurs de fonds ou, à tout le moins, en mesure de dialoguer avec eux. Sur le plan des politiques publiques, la gouvernance du social illustrée dans ce schéma présume que les acteurs publics habilent les acteurs philanthropiques disposés à co-financer les politiques, co-construisent avec eux des politiques sociales tout en co-produisant, avec les groupes communautaires, eux aussi habilités mais dans une moindre mesure, les politiques coconstruites avec la philanthropie.

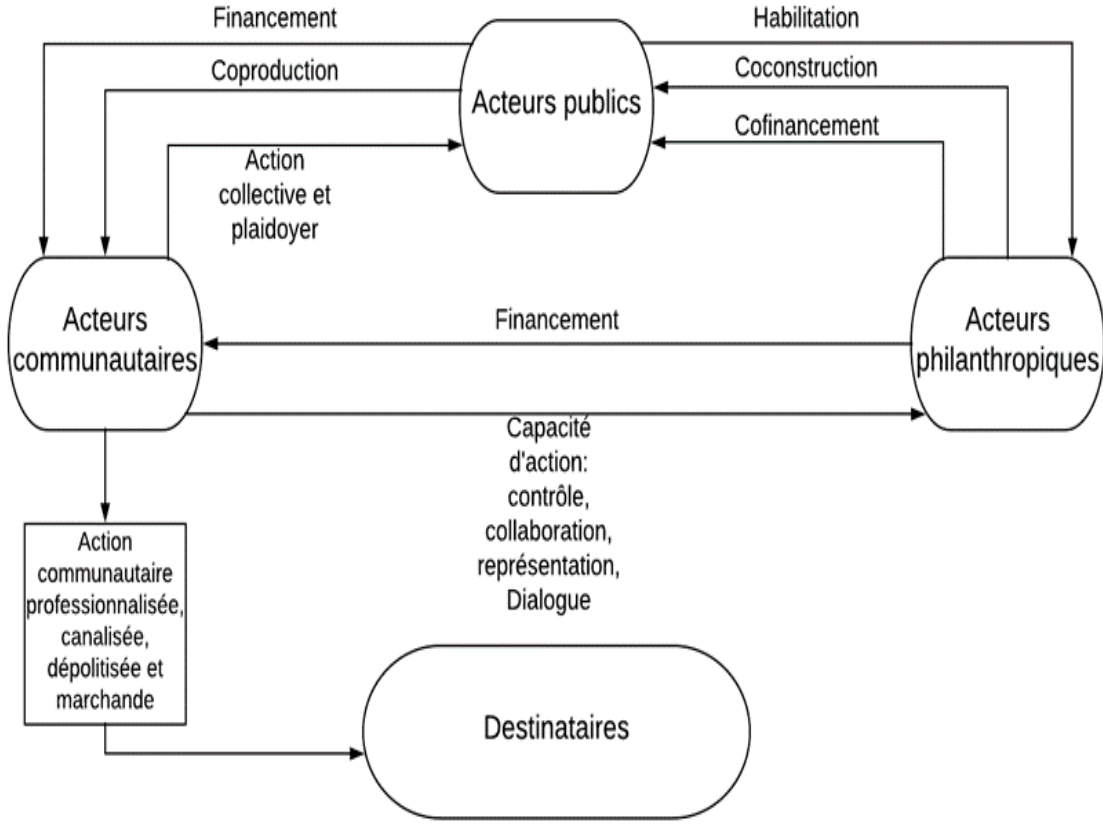


Figure 1. Fonctionnement anticipé de la gouvernance du social.

2.2 Étude de cas comparative et comparabilité des cas

Dans le but d'augmenter la robustesse de nos conclusions et d'éviter les écueils de l'analyse de cas unique, une analyse comparative a été privilégiée pour cette étude et nous a permis de vérifier la solidité de nos hypothèses. Cette analyse se penche sur deux cas situés dans deux pays différents, les États-Unis et le Canada, dans deux États/provinces différents, l'État de New York et le Québec, et dans deux villes différentes, New York et Montréal. La comparaison est donc internationale et infranationale. Elle compare deux cas où une philanthropie d'investissement, incarnée par une ou des fondations privées, s'appuie sur des savoir-experts et des discours scientifiques qu'elle finance et diffuse en partie, soutient et finance des groupes communautaires et travaille en partenariat avec les acteurs publics dans des structures de gouvernance du social qui tentent de traiter les problèmes sociaux d'une population pauvre, préalablement ciblée, sur un territoire spécifique.

2.2.1 Une comparaison internationale et infranationale

Cette « comparaison par cas » se veut dans la lignée des « comparaisons internationales mettant l'accent sur des cas infranationaux » décrites par Richard Snyder dans son article *Scaling down : The Subnational Comparative Method* (Snyder, 2001). Dans la mesure où elle compare des territoires contigus, elle compare des territoires où, malgré plusieurs différences notables, la culture, l'histoire, l'écologie (Snyder, 2001 : 96) et nous ajouterons, l'économie, possèdent d'importants éléments de similarité permettant la comparaison. Elle suit donc la recommandation de Raoul Naroll et d'Arend Lijphart comme quoi il vaut mieux étudier les effets respectifs du système parlementaire et présidentiel en étudiant le Manitoba et le Dakota du Nord que le Royaume-Uni et les États-Unis (Naroll, 1966 et Lijphart, 1971, cités dans Snyder, 2001 : 96).

Par ailleurs, ce choix d'une comparaison infranationale permet de tenir compte du « développement inégal » (*unevenness*) (Snyder, 2001) de la philanthropie et plus

spécifiquement de la philanthropie d'investissement. En effet, étudier l'impact de la philanthropie d'investissement dans une perspective comparative implique de le faire là où il y a une action philanthropique en interaction avec les groupes communautaires et les acteurs publics. Cela implique d'identifier des contextes où des fondations associées à la philanthropie d'investissement travaillent en partenariat avec des acteurs publics et des groupes communautaires. En fonction du développement inégal de la philanthropie d'investissement, que nous retrouvons principalement sur les côtes des États-Unis, dans quelques villes canadiennes et du monde, le choix de territoires infranationaux contigus sur le plan national et provincial apparaît ici comme particulièrement justifié. New York est un haut lieu de la philanthropie d'investissement et le Québec est l'un des territoires où celle-ci a connu d'importants développements tout en devenant un partenaire de l'État québécois.

Un certain nombre de précautions ont été prises pour éviter de faire des « comparaisons au rabais » (Hassenteufel, 2005). Pour ne pas verser dans la « comparaison de bureau/comparaison à distance » où le chercheur demeure à bonne distance du terrain, des prises de contact avec le terrain de même qu'avec les acteurs ont été faites par des visites des lieux et des quartiers et par la réalisation d'entretiens semi-directifs, majoritairement réalisés en personne et non au téléphone. Une attention spéciale a été aussi portée aux dangers de la « comparaison-ventriloque/comparaison biaisée » où le chercheur fait parler la comparaison et lui fait dire ce qu'il veut bien. Nous avons réduit les risques de comparaison de ce type en faisant reposer l'analyse sur des éléments de similitude et de différence émergents de la comparaison. Comme la comparaison se fait « par cas » et non « par variables » et mobilise des méthodes qualitatives, le réductionnisme quantitatif des « comparaisons-jivaros/comparaisons réductrices » ne peut constituer un écueil pour notre thèse. En outre, le danger des « comparaisons factices/comparaisons Canada Dry » souvent associé aux travaux collectifs se présentant comme comparatifs, mais n'offrant qu'un enchaînement de travaux sur des objets de recherche similaires est lui aussi assez faible étant donné qu'il s'agit d'une thèse de doctorat et de l'œuvre d'un seul auteur. En revanche, nous avons dû faire attention à la simple juxtaposition des cas et cela a été rendu possible

par l'adoption d'une « stratégie d'écriture » favorisant « une logique d'écriture guidée par la grille d'analyse et les hypothèses comparatives » (Hassenteufel, 2005 : 120).

2.2.2 Deux niveaux d'action publique comparés

La comparaison de deux niveaux d'action publique différents nous a aussi amené à prendre en considération certains facteurs. Nous avons dû tenir compte de l'interdépendance de nos cas et de la « production multiniveaux de l'action publique » (Boussaguet et Dupuy, 2014 : 100). En effet, comme les phénomènes de diffusion, d'emprunt et d'interdépendance sont plus forts dans les comparaisons infranationales étudiant des territoires contigus ou un seul pays (Snyder, 2001), nous avons été particulièrement attentif à l'influence qu'un cas pourrait avoir eu sur l'autre surtout dans un contexte de mondialisation où l'interdépendance entre les territoires tend à s'accroître (Dupuy et Pollard, 2012). En fait, nous avons tenté de mettre en lumière et d'objectiver cette interdépendance en identifiant et en décrivant les mécanismes de diffusion, d'emprunt et d'importation qui la renforcent. L'enchevêtrement des échelles d'action publique étant désormais une réalité concrète, nous avons aussi porté attention à la production multiniveaux de l'action publique. En fait, nos cas nous forcent à nous pencher sur cet aspect, car, autant dans le cas américain que québécois, l'émergence d'une gouvernance du social implique la participation active d'au moins deux paliers de gouvernement et la présence passive d'un autre palier. Penchons-nous d'ailleurs un instant sur cet aspect de la comparaison.

Cette étude comparative comporte quelques particularités. Premièrement, elle tente de comparer les effets de l'action philanthropique sur un programme fédéral dont le champ d'action est potentiellement l'ensemble des États-Unis aux effets de l'action philanthropique sur des programmes provinciaux dont le champ d'action est potentiellement l'ensemble du territoire de la province du Québec. Notre cas américain tourne autour du HCZ. La trajectoire de cet organisme communautaire a fait en sorte qu'il est passé du statut d'organisme financé par trois paliers de gouvernement (Ville de New

York, État de New York et gouvernement fédéral) à celui de partenaire officiel et privilégié de la Ville de New York et du gouvernement fédéral. La participation de l'organisme au programme *Promise Neighborhoods* qui vise à reproduire son modèle de lutte à la pauvreté dans plus de vingt communautés aux États-Unis témoigne d'ailleurs de ce statut de partenaire privilégié. L'impact sur l'action publique des fondations associées à la philanthropie d'investissement peut donc être étudié à cette échelle. Cependant, pour des motifs d'accès au terrain et de comparabilité, l'impact sera étudié à l'échelle d'une ville, celle de la ville de New York. Notre cas québécois tourne autour de la Fondation Lucie et André Chagnon. La trajectoire de cette fondation a fait en sorte qu'elle est assez rapidement devenue un partenaire de l'État québécois et qu'elle a collaboré et investi avec lui dans des partenariats public-privés dont le champ d'action est l'ensemble du Québec. On peut donc étudier à cette échelle l'impact de la philanthropie d'investissement au Québec et même au Canada, car il existe encore fort peu d'exemples de ce type dans ce pays, du moins, il n'existe pas d'autre cas où les partenariats entre la philanthropie et les pouvoirs publics sont encadrés par des lois. Encore une fois, pour des motifs d'accès au terrain et de comparabilité, c'est à l'échelle d'une ville, celle de Montréal, que l'impact de la philanthropie sur l'action publique a été étudié.

Pour revenir à l'enchevêtrement des échelles d'action publique, nos deux cas offrent la possibilité de se pencher sur des modes d'action publique où les pouvoirs municipaux jouent un rôle d'appoint et où un palier de gouvernement, le gouvernement fédéral pour le cas américain et le gouvernement provincial pour le cas québécois, joue un rôle majeur dans l'émergence d'une gouvernance du social. Et dans les deux cas, un palier de gouvernement joue un rôle passif pour ne pas dire effacé, le gouvernement de l'État de New York pour le cas américain et le gouvernement fédéral canadien pour le cas québécois.

2.2.3 Deux groupes de nature différente comme point d'entrée

Cette étude possède une deuxième particularité : elle aborde la question de la philanthropie d'investissement et de son impact sur l'action communautaire par l'action d'un groupe communautaire dans le cas américain et par l'action d'une fondation philanthropique dans le cas québécois. Le Harlem Children's Zone est « l'élève modèle » des fondations associées à la philanthropie d'investissement depuis l'émergence de ce sous-courant philanthropique et a reçu de ces fondations probablement plus que n'importe quel autre groupe communautaire américain. S'il y a un groupe qui peut permettre d'étudier quel est l'impact du financement philanthropique sur l'action communautaire, c'est bien lui. Il apparaît comme un cas d'école potentiel, un cas emblématique. Du côté québécois et même canadien, bien que la situation soit en train de changer, la Fondation Lucie et André Chagnon incarne la philanthropie d'investissement plus que toute autre fondation au Québec et au Canada. Ici aussi, nous sommes devant un cas emblématique. C'est donc en étudiant les impacts du soutien qu'elle apporte aux groupes communautaires québécois que nous pourrions étudier les impacts de la philanthropie d'investissement sur l'action communautaire. De toute façon, il n'existe aucun groupe québécois ou canadien comparable au Harlem Children's Zone. À noter cependant que les principaux soutiens philanthropiques du HCZ – la Fondation Edna McConnell Clark, la Fondation People's Champ et la Fondation Druckenmiller – ont été étudiés. Du côté québécois, cinq groupes communautaires soutenus par la FLAC ont été étudiés.

Afin de limiter des variations qui pourraient s'expliquer par des différences au niveau géographique, régional, économique, culturel, politique, etc. et pour des motifs d'accès au terrain et de comparabilité, tous les groupes étudiés sont situés dans la ville de Montréal, dans des quartiers populaires dont les conditions socio-économiques se rapprochent du quartier Harlem à New York. Par ailleurs, ce choix fait en sorte que nous avons dû demeurer attentif à la question raciale, car les membres, les militants, les dirigeants et les usagers des groupes communautaires montréalais appartiennent majoritairement à la majorité blanche, alors que ceux du HCZ appartiennent à la minorité noire.

2.2.4 Cadre temporel de l'enquête

Bien que le Rheedlen Center for Children and Families (ancien nom du HCZ) ait été fondé en 1970 et que la famille Chagnon ait lancé en 1988 le *Chagnon Foundation Trust*, la période d'étude choisie pour cette enquête va de 1997 à 2016 pour le HCZ et de 2000 à 2016 pour la FLAC. 1997 correspond à l'année où le Rheedlen Center for Children and Families a mis sur pied le projet de la « zone des enfants d'Harlem » et a commencé sa transformation en grande partie grâce à un financement de la Fondation Edna McConnell Clark. 2000 correspond à l'année où la FLAC a été créée. 2016 est la dernière année en poste du président Obama et de son administration, concepteurs et gestionnaires du programme fédéral *Promise Neighborhoods* tentant de reproduire le modèle du HCZ. C'est aussi l'année où la FLAC et le gouvernement du Québec annoncent officiellement le non renouvellement des partenariats entre l'État québécois et la fondation philanthropique.

La période de 1997 à 2016 permet de nous pencher sur le cas d'un organisme communautaire opérant une transformation majeure grâce au financement philanthropique et devenant le modèle d'une nouvelle approche de la lutte à la pauvreté reprise par l'État et appliquée sur une période de six ans (2010-2016). L'arrivée en poste de Donald Trump laissant planer de nombreux doutes sur la continuité du programme, du moins, dans sa forme initiale, il apparaît donc judicieux de dresser des constats sur les six premières années. Cette période d'étude couvre donc la première année du HCZ tel que nous le connaissons et se termine avec la dernière année en poste de l'administration fédérale ayant lancée le programme tentant de répliquer son modèle.

La période de 2000 à 2016 permet d'étudier l'émergence de la FLAC, ses premiers programmes, ses premiers partenariats avec l'État québécois de même que les tensions qu'a suscité son action au sein de la société québécoise. Cette période couvre deux phases de l'action philanthropique de la FLAC, soit la phase caractérisée par l'adoption d'un modèle philanthropique « intuitif » et « directif » (2000-2006) et celle caractérisée par un modèle

de « partenariat fonctionnel » avec les acteurs publics (2006-2015) (Fontan *et al.*, 2018). Elle commence donc avec la première année d'existence de la FLAC et se termine avec l'annonce officielle de la fin des partenariats entre elle et l'État québécois.

2.3 Collecte des données

La collecte des données repose sur une recension des publications associées à chacun des cas de même que sur la réalisation d'une série d'entretiens semi-directifs. Des recensions « québécoise » et « américaine » ont été produites et ont permis de recenser un total de 462 publications. Une série d'entretiens semi-directifs réalisés entre l'été 2016 et le printemps 2017 nous a permis d'avoir un accès à la parole des acteurs du milieu philanthropique, communautaire ou occupant des fonctions dans le secteur public. Trente entrevues au total ont été réalisées.

2.3.1 Recension des écrits

La recension québécoise s'est faite en trois étapes et a permis de collecter 250 publications pertinentes dans le cadre de cette étude. La collecte a commencé par une recension de tous les documents disponibles sur le site de la Fondation Lucie et André Chagnon et s'est poursuivie avec une recension de toutes les publications des trois partenariats entre la FLAC et le Gouvernement du Québec, soit Québec en forme, Avenir d'enfants et Réunir Réussir.

Au total, 113 publications ont été extraites du site *Fondationchagnon.org*, 34 du site *Quebecenforme.org*, 20 du site *Avenirdefants.org* et 26 du site *Reunirreussir.org*. La Fondation Chagnon étant le seul acteur philanthropique étudié dans cette étude de cas, il était justifié d'inclure dans la recension le plus de sources possibles portant sa signature ou son sceau. Un critère d'exhaustivité a guidé cette partie de la recension.

Sur les 193 publications recensées de la FLAC et de ses partenariats avec l'État québécois, on retrouve une forte proportion de communiqués, de mémoires, de rapports annuels, de guides, d'états financiers, de rapports et d'allocutions. Précisons ici que le site de la FLAC et des partenariats sociaux donnent accès à plusieurs publications n'ayant pas été rédigées par l'organisme. Sur les 113 publications du site de la FLAC, seulement 36 ont été rédigées par la FLAC. La proportion est de 11 sur 26 (42,3%) pour Réunir Réussir. En revanche, la quasi-totalité des publications sur le site de *Québec en forme* et d'Avenir d'enfants ont été respectivement rédigées par Québec en forme et Avenir d'enfants.

Notre collecte de documents s'est ensuite orientée vers les sources écrites produites par les groupes communautaires et syndicaux québécois, notamment vers celles où les groupes émettaient des critiques et soulevaient des enjeux en lien avec l'arrivée de la FLAC dans le paysage québécois et la signature d'ententes entre cet acteur philanthropique et l'État québécois. Dans la mesure où ce projet s'intéresse aux relations et tensions entre la philanthropie et le communautaire, il nous a semblé judicieux de prioriser les acteurs qui prenaient la parole de manière critique. Un critère de pertinence théorique a donc guidé cette étape. Notons cependant au passage que les groupes porteurs de critiques étaient de toute façon ceux qui prenaient le plus souvent qu'autrement la parole et produisaient des documents écrits. Une recherche par mot-clé sur le moteur de recherche *Google* et sur les sites des groupes s'étant exprimé sur le sujet a permis de collecter une trentaine de documents. Notons aussi que dans les rares cas où des groupes ont pris la parole pour « défendre » la FLAC, comme ce fut le cas avec la Fédération des organismes communautaire famille avec le Projet Agora, les sources furent ajoutées à la recension. Cette recherche a été complétée quelques mois plus tard par une recherche de documents produits par les groupes rencontrés en entrevue. Cette collecte complémentaire avait pour but d'aller chercher des sources écrites qui pourraient recouper le contenu des entrevues et d'aller chercher des documents du côté des groupes recevant du financement Chagnon et/ou ne s'étant pas exprimé dans le débat public. Les publications des cinq groupes rencontrés ont donc été ajoutées à la recension.

Sur la quarantaine de publications recensées associées aux groupes communautaires et syndicaux, on retrouve des prises de positions, de lettres ouvertes, des mémoires, brochures et des rapports annuels. Ces sources sont particulièrement disparates, le contenu, la qualité, le format et le ton varient énormément en fonction de l'auteur.

La troisième étape a été celle des publications des acteurs publics. Les projets de loi créant les partenariats sociaux, les verbatims de l'Assemblée nationale documentant les travaux ayant mené à ceux-ci et les documents, rapports et communiqués ministériels des ministères associés aux partenariats sociaux constituent l'essentiel du corpus de textes. Une quinzaine de publications produites par l'État québécois ont été recensées.

Sur les 250 publications recensées, 170 ont été jugées pertinentes à analyser et sélectionnées pour l'analyse. Les communiqués de la FLAC nous ont permis de voir comment cette organisation tente de diffuser son message dans les médias et auprès du grand public. Les mémoires de la FLAC nous ont permis d'analyser comment cette fondation tente d'influencer les politiques publiques à l'intérieur des structures de consultation de l'État québécois. Les allocutions prononcées par André Chagnon et Claude Chagnon nous ont permis d'analyser le contenu du discours de cette famille de philanthropes au cœur de cette étude de cas, d'avoir accès à « leurs propres mots ». Ces documents nous ont permis d'établir empiriquement la filiation entre la FLAC et les discours et pratiques de la philanthropie d'investissement. Elles ont aussi rendu possible la reconstitution du « narratif » sur la pauvreté construit par la FLAC.

Les rapports annuels de Québec en forme nous ont aidé à dresser un portrait général des activités lancées par le premier partenariat entre la FLAC et le gouvernement. C'est donc pour des raisons de contenu factuel qu'ils ont été analysés. Les documents de référence de l'organisme nous ont éclairé sur l'encadrement de ce partenariat, la planification stratégique, les objectifs et les plans d'action associés à celui-ci. Ils nous ont aidé à

comprendre plusieurs aspects opérationnels et stratégiques du partenariat Québec en forme. Les mémoires ont permis d'analyser si la FLAC, à travers Québec en forme, tente ou est en mesure d'influencer les politiques publiques et dans quel sens. De plus, l'ensemble des documents nous a permis de nous pencher sur le degré de proximité entre la FLAC et Québec en forme et sur la soi-disant autonomie de ce partenariat constitué en organisation à but non lucratif.

Les rapports annuels, documents de référence et mémoires d'Avenir d'enfants ont servi essentiellement à la même chose que ceux de Québec en forme. En revanche, dans la mesure où les groupes rencontrés en entrevue avaient davantage été en contact avec ce partenariat, ils ont permis de mieux confronter ce qui est affirmé dans ces publications à ce qui ressort des entrevues et des publications des groupes rencontrés, et ce, que l'expérience ait été positive ou négative.

Les publications des groupes communautaires ayant pris la parole dans le débat entourant les partenariats nous ont donné accès aux critiques soulevées par les acteurs associés à la mise en œuvre des initiatives financées par la FLAC et l'État. Elles nous ont permis d'identifier les sources de tensions entre la FLAC et le secteur communautaire. Les publications des groupes rencontrés ont facilité l'accès à des informations factuelles sur ces groupes de même qu'à des données empiriques sur l'impact ou l'absence d'impact du financement Chagnon sur ces groupes.

Les projets de loi, verbatims et mémoires entourant les travaux ayant mené à l'adoption des projets de loi donnant naissance aux partenariats sociaux nous ont permis d'analyser le positionnement des grands acteurs politiques et sociaux du Québec dans ce dossier. Ils ont mis en lumière les étapes du processus politique officiel ayant mené à l'adoption des projets de loi créant les partenariats sociaux.

Les publications ministérielles (plans d'action, communiqués, documents) ont servi quant à elles à analyser le discours et les pratiques des partenaires étatiques de la philanthropie, l'appropriation étatique des narratifs et méthodes de la philanthropie d'investissement, de même que les grandes orientations de l'État québécois en matière de politiques sociales et de financement de l'action communautaire.

Plus de 70 documents n'ont pas été analysés. Dans la mesure où cette étude de cas se penche sur l'impact de la FLAC sur l'action communautaire des groupes montréalais, les publications documentant des projets à l'extérieur de l'île de Montréal n'ont pas été analysés. Ce qui veut donc dire que les publications s'adressant à l'ensemble des « partenaires » (guides, documents, etc.) ou à des structures de consultation de l'État québécois ont été analysés, puisqu'elles ne documentent pas précisément des projets localisés hors de Montréal, mais que les publications documentant, par exemple, le financement d'un projet de cuisine collective dans Lanaudière, ont été exclues. Bref, les publications nationales et liées à Montréal ont été analysées. Une quinzaine de publications ont été exclues en fonction de ce critère.

Les publications documentant le partenariat Réunir Réussir n'ont pas été analysées. Ce partenariat s'est réalisé en collaboration avec les écoles et commissions scolaires mais pas avec les groupes communautaires. Il est donc impossible d'étudier l'impact de la FLAC sur l'action communautaire à travers l'étude de ce partenariat. Une trentaine de publications ont été exclues en fonction de ce critère.

Pour la même raison, les collaborations entre la FLAC et les universités ou les hôpitaux n'ont pas été analysées à moins qu'elles ne fassent partie intégrante d'un partenariat où œuvrent des groupes communautaires. Une quinzaine de publications ont été exclues en fonction de ce critère.

Les publications liées aux campagnes d'information sociétales (ex. Naître et grandir) de la FLAC n'ont pas été analysées, car elles s'adressent au grand public et ne contiennent que des informations générales sur la grossesse, les nouveau-nés, l'activité physique et l'alimentation. Une quinzaine de documents ont été exclus en vertu de ce critère.

Une consultation des états financiers de la FLAC et de Québec en forme nous a amené à nous poser de sérieuses questions sur l'utilité d'analyser ces sources. L'information s'est avérée ultra-technique et plusieurs informations pertinentes sur le financement se retrouvent déjà dans les rapports annuels. Une dizaine de documents ont été exclus en fonction de ce critère.

Penchons-nous maintenant sur la recension américaine. Au total 212 publications ont été recensées pour le cas américain. La première étape a été celle de la recension des publications du HCZ. Toutes les publications disponibles sur le site du HCZ ont été recensées pour un total de 65. On y trouve les rapports annuels de l'organisme, les publications annuelles documentant les faits saillants, les états financiers, les études réalisées en collaboration avec le groupe, les documents de référence et les poèmes du président Geoffrey Canada.

La deuxième étape a été celle de la collecte des documents reliés au HCZ et au programme fédéral *Promise Neighborhoods* sur le site du département directement concerné par le programme : le United States Department of Education (US ED). Trente publications ont été intégrées à la base de données à la suite de cette collecte. On trouve plusieurs choses dans ces sources : documents de référence, articles, entrevues avec des responsables du US ED, allocutions, communiqués, rapports, guides.

La troisième étape a permis l'ajout de 70 sources. Après avoir appris qu'un groupe privé soutenu par la philanthropie, partenaire du HCZ et travaillant en collaboration avec l'US ED (*Promise Neighborhoods Institute at PolicyLink*) avait le mandat d'accompagner les groupes qui veulent participer au programme *Promise Neighborhoods*, nous avons intégré les 70 documents disponibles sur le site de PNI(PL) dans notre recension. Parmi ces sources, on retrouve plusieurs documents de référence, guides et « webinaires ». En gros, ces documents ont été produits pour expliquer à un groupe comment reproduire le modèle HCZ grâce au programme *Promise Neighborhoods*.

La quatrième étape a été celle de l'ajout des publications des fondations qui soutiennent financièrement le HCZ et qui l'ont soutenu lorsque le groupe est devenu l'organisation que l'on connaît maintenant, c'est-à-dire des fondations qui ont donné plusieurs millions avant les années 2000. Certaines fondations répondant à ces deux critères ne produisent pas de sources écrites. C'est notamment le cas de la *Stanley et Fiona Druckenmiller Foundation*. Or, deux fondations qui ont eu un impact majeur sur l'expansion du HCZ produisent des sources écrites: la *Edna McConnell Clark Foundation* (EMCF) et la *People's Champ Foundation*²⁹. 30 publications de la EMCF ont donc été ajoutées et 3 de la *People's Champ Foundation*. On retrouve dans ces sources des documents de référence, des rapports annuels, des guides et des états financiers.

Sur les 212 publications recensées, 150 ont été jugées pertinentes pour l'analyse. Les publications du HCZ nous ont permis d'avoir une idée globale de l'organisation, ses programmes, son approche, son discours et ses pratiques. C'est notamment dans ces publications que le HCZ expose son concept de « pipeline du berceau à la carrière », concept central du programme *Promise Neighborhoods*. Puisque cette étude de cas se penche sur un seul groupe communautaire du côté américain, ces publications nous permettront de développer une connaissance en profondeur du HCZ. Sans les avoir nécessairement

²⁹ Nom fictif. L'entente de confidentialité signée avec cette fondation implique de ne pas la nommer dans l'étude.

inventés, le HCZ a théorisé et mis en application différents principes d'action associés à différents courants d'action philanthropique et sociale (*Scaling, tipping point, etc.*). L'analyse des publications nous a donc permis de mettre en lumière les « innovations » amenées par le HCZ et de voir quels liens celles-ci peuvent avoir avec les acteurs philanthropiques ayant soutenu l'organisme.

Dans la mesure où le HCZ est devenu ce qu'il est sous le leadership charismatique de Geoffrey Canada, les poèmes de Canada, disponibles sur le site du HCZ, ont aussi été analysés afin de voir comment Canada conçoit sa mission et son combat lorsqu'il s'exprime dans ses propres mots.

Les publications du département de l'Éducation (US ED) nous ont permis d'analyser comment l'État fédéral américain compte s'appuyer sur la philanthropie et sur le modèle développé par le HCZ pour développer une stratégie territoriale anti-pauvreté qui repose sur plusieurs préceptes du paradigme de l'investissement social. Encore ici, il est question de voir si l'État s'approprie le discours et les pratiques de la philanthropie d'investissement et dans quelle mesure.

Les publications du *Promise Neighborhoods Institute at PolicyLink* nous ont permis d'analyser comment ce groupe privé, partenaire de la grande philanthropie et du US ED, guide et accompagne les groupes qui veulent reproduire le modèle HCZ.

Les publications des grandes fondations ont permis d'analyser le discours de celles-ci, les stratégies qu'elles proposent pour lutter contre la pauvreté, leurs pratiques en termes de dons philanthropiques. Ici aussi, elles nous ont permis d'établir une connexion entre ces fondations et le concept de philanthropie d'investissement.

Plus de soixante documents n'ont pas été analysés. Une trentaine de publications documentant les initiatives qui souhaitent répliquer le HCZ à l'extérieur de la ville de New York ou encore, à l'extérieur de l'État de New York, n'ont pas été analysées.

Les états financiers du HCZ (11) et de la Fondation Edna McConnell Clark (15) ont été encore une fois exclus de l'analyse. Ces documents n'apportaient que peu ou pas d'informations et celles-ci étaient surtout de nature technique. De plus, plusieurs informations financières pertinentes étaient disponibles dans les rapports annuels si bien qu'il était possible d'établir un portrait des finances de ces organismes sans plonger dans les détails de leurs états financiers. D'autres documents ont été exclus étant donné qu'ils s'apparentaient à des guides d'utilisation d'outils et de logiciels de gestion.

2.3.2 Analyse documentaire

Tous les documents sélectionnés pour l'analyse ont été lus, annotés et surlignés. Une grille d'analyse³⁰ a été créée à partir des questions de recherche, des hypothèses, des concepts mobilisés, des thèmes et catégories émergeant des publications. Les notes et passages pertinents extraits des textes ont ensuite été copiés sous les rubriques de la grille d'analyse. Pour le cas québécois, l'analyse documentaire repose sur six analyses spécifiques. La première se penche sur les publications de la Fondation Lucie et André Chagnon, la deuxième, celles d'Avenir d'enfants, la troisième, celles de Québec en forme, la quatrième, celles des groupes communautaires rencontrés en entrevue, la cinquième, celles des opposants aux partenariats sociaux et la dernière, sur celles des acteurs publics.

L'analyse documentaire du cas américain repose quant à elle sur quatre analyses spécifiques : 1-publications des fondations soutenant le HCZ; 2-publications du HCZ; 3-

³⁰ Grille d'analyse disponible en annexe.

publications des firmes de consultants et d'expertise-conseil liées au HCZ et/ou au programme *Promise Neighborhoods*; 4-publications des acteurs publics. Toutes les analyses spécifiques ont été réalisées à partir de la même grille d'analyse, celle mentionnée plus haut. Chaque analyse spécifique se termine par une série d'observations analytiques et de passages clés tirés des textes pouvant appuyer ces observations. Les observations analytiques ont ensuite été regroupées dans deux documents, un pour la recension québécoise et un pour la recension américaine, et ce, dans le but de procéder à des recoupements entre analyses du même cas. Ces recoupements à l'intérieur du même cas nous ont permis de produire pour chaque cas une série de constats analytiques. Dans une logique d'analyse comparative, les constats analytiques tirés de l'analyse documentaire du cas québécois ont été confrontés aux constats analytiques tirés de l'analyse documentaire du cas américain.

2.3.3 Entretiens semi-directifs

La réalisation d'une série d'entretiens semi-directifs avait pour objectif de rencontrer et de questionner de vive voix des acteurs du milieu philanthropique et des acteurs des secteurs public et communautaire impliqués dans des partenariats philanthropiques. Elle visait à recueillir les propos des gens « sur le terrain » ou prenant des décisions qui affectent ce qui se passe sur le terrain. Trois types d'acteurs ont été considérés pour ces entrevues : 1-les philanthropes, gestionnaires et responsables de programmes de la Fondation Lucie et André Chagnon et des fondations privées soutenant le Harlem Children's Zone; 2-les responsables de groupes communautaires soutenus par la FLAC ou l'un de ses partenariats, les responsables de groupes communautaires s'étant mobilisés contre la FLAC et ses partenariats de même que les dirigeants et responsables de programmes du HCZ ; 3-les fonctionnaires de l'État québécois impliqués dans les partenariats de la FLAC et les fonctionnaires fédéraux américains du département de l'Éducation liés au programme *Promised Neighborhoods*. Étant donné le rôle joué par les firmes de consultants privés et les organisations privées à but non-lucratif (*non-profit organization*) embauchées par les fondations et les institutions publiques américaines pour assister et évaluer l'action des

groupes communautaires, phénomène révélé par la collecte et l'analyse des sources écrites, nous avons décidé d'inclure ce type d'organisations au sein des acteurs devant être rencontrés en entrevue.

Une liste de contacts a été rédigée pour nous aider à gérer la prise de contacts et les invitations. Les noms figurant sur cette liste ont tous été repérés dans les documents recensés ou référés par des personnes déjà sur la liste. Au total, il y a plus de 250 noms sur cette liste. Une cinquantaine sont reliés au cas québécois alors que près de 200 sont reliés au cas américain. Cette liste a été rédigée du printemps 2016 à l'été 2017.

Une première série d'invitations a été envoyée par courriel au printemps 2016 à différents groupes communautaires québécois de même qu'aux dirigeants du HCZ. À sa demande, nous avons ensuite soumis au Regroupement des organismes communautaires famille de Montréal (ROCFM) un court texte invitant les groupes qui désiraient participer à un projet de recherche sur l'impact de la FLAC sur l'action communautaire à nous contacter. Deux « regroupements » hostiles à l'action philanthropique de la FLAC, le Regroupement des organismes communautaires famille de Montréal (ROCFM) et la Fédération des associations de familles monoparentales et reconstituées du Québec (FAFMRQ), ont accepté de nous parler de même qu'un « groupe de base » du ROCFM soutenu par Avenir d'enfants. Profitant d'un séjour d'une semaine à Montréal pour réaliser ces premières entrevues, nous avons contacté deux anciens gestionnaires liés à la FLAC qui ont accepté de nous rencontrer. De retour à Québec, nous avons interviewé un dirigeant d'un groupe communautaire invité lors du premier envoi de courriels et de passage dans la Vieille Capitale. Nous avons aussi procédé à l'envoi d'une deuxième série de courriels qui, cette fois, ciblait des groupes communautaires et des fonctionnaires de l'État québécois. Certains groupes et certains acteurs ont aussi été contactés directement par téléphone.

Trois autres entrevues ont été réalisées à l'automne 2016 à Montréal: une avec une responsable de groupe communautaire ayant reçu du financement d'un partenariat Chagnon, une avec une responsable de groupe communautaire ayant participé à la mobilisation contre les partenariats de la FLAC et une avec un haut-fonctionnaire du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) ayant été impliqué dans le partenariat Québec en forme. À la fin janvier, nous avons pu rencontrer une haute-fonctionnaire du ministère de la Famille impliquée dans le partenariat Avenir d'enfants de même qu'une ancienne gestionnaire d'Avenir d'enfants et de l'organisation philanthropique Centraide. Lors d'un troisième séjour à Montréal, nous avons rencontré une responsable d'un groupe communautaire ayant été impliqué dans une structure soutenue par Avenir d'enfants, une ancienne gestionnaire de Québec en forme occupant maintenant des fonctions chez Avenir d'enfants et avec un conseiller d'Avenir d'enfants. Un dernier séjour à Montréal nous a permis de conclure notre « terrain québécois » en réalisant une entrevue avec une dirigeante d'un Centre 1,2,3 GO!, organisme soutenu par la FLAC, et une entrevue en tandem avec un haut dirigeant de la Fondation Chagnon accompagné d'un conseiller.

Il a été très difficile d'établir une prise de contact avec les acteurs américains, particulièrement avec le Harlem Children's Zone. Non seulement avons-nous essuyé un refus laconique et catégorique du directeur des communications en ce qui concerne une participation de son organisation à notre étude, mais nous avons dû affronter un mur de refus et de silences de la part des dirigeants, des responsables de programmes et même des employés. Plus d'une vingtaine d'invitations ont été envoyées aux gens du HCZ. Finalement, un haut dirigeant en poste et une ancienne responsable de programme ont accepté de nous parler. Nous avons fait le trajet de Québec à New York pour faire les entrevues. Nous en avons aussi profité pour rencontrer un consultant de la firme Bridgespan, firme ayant assisté le HCZ lors de sa grande transformation à la fin des années 1990. Dans le même ordre d'idées, nous avons réalisé une entrevue quelques semaines plus tard à Boston avec un responsable du *Brazelton Touchpoint Center*, un organisme de santé privé ayant collaboré étroitement avec le HCZ lors de la création de ses programmes pour la petite-enfance.

L'accent a ensuite été placé sur le « terrain américain ». Le faible taux de réponse des personnes recevant l'invitation par courriel à participer au projet de recherche, le haut niveau de refus, l'horaire vraisemblablement fort chargé des personnes démontrant un intérêt et le fait que certaines d'entre elles n'habitaient plus ou pas à New York ou dans le Nord-Est des États-Unis nous a amené à proposer aux personnes invitées que les entretiens se fassent par téléphone. Cette décision a permis un déblocage. Dès le mois de mars 2017, nous nous sommes entretenus avec une responsable de programme du groupe *PolicyLink*, organisation privée collaborant avec le gouvernement fédéral et le HCZ dans le cadre du programme *Promise Neighborhoods*, un fonctionnaire du département fédéral de l'éducation assumant des fonctions de direction au sein du programme *Promise Neighborhoods*, de même qu'une gestionnaire du *Center for the Study of Social Policy*, organisation privée elle aussi liée à *Promise Neighborhoods*.

Après maints et maints efforts, nous avons finalement réussi à parler à des gens des grandes fondations privées soutenant le HCZ. Nous avons réalisé une entrevue par téléphone avec une gestionnaire de la *People's Champ Foundation* une ancienne responsable de programme de la fondation Annie E Casey (AECF) travaillant maintenant pour le *Center for the Study of Social Policy*, un dirigeant de la fondation *Deerbrook Charitable Trust* de même qu'une ancienne gestionnaire de la fondation Annie E Casey.

Le point de saturation a été atteint autour de la quinzième entrevue pour le cas québécois alors que pour le cas américain, il a été atteint autour de la dixième. Certains entretiens ne nous apprenaient plus grand-chose et recoupaient davantage les propos de certains intervenants rencontrés au préalable plutôt qu'ils n'apportaient de nouveaux éléments de compréhension ou d'information. Nous avons donc mis fin au processus d'entretiens après la dix-huitième entrevue québécoise et après la douzième entrevue américaine.

Tout au long du processus, nous avons respecté le protocole du Comité d'éthique de la recherche de l'Université Laval³¹ en ce qui concerne la participation de sujets humains à un projet de recherche. Les démarches menant à une autorisation ont été entamées au début de l'hiver 2016 et l'obtention d'une autorisation a eu lieu au printemps 2016. En tout temps, l'anonymat et la confidentialité de nos répondants ont été respectés. Toutes les personnes rencontrées en entrevue avaient reçu au préalable une invitation formelle, approuvée par le Comité d'éthique, et elles ont toutes lu et signé le formulaire de consentement, dont il était possible d'obtenir une copie par courriel des semaines et des jours à l'avance. Les entrevues durent entre 45 minutes et une heure quarante et ont été réalisées en français pour le cas québécois et en anglais pour le cas américain. À noter qu'une entrevue du cas américain a été réalisée en français et qu'une autre comprend des parties en français étant donné la maîtrise du français des personnes rencontrées. Les entrevues ont eu lieu dans des lieux privés (bureaux, résidence, etc.) ou publics (cafés, restaurants, etc.).

L'ouverture, la disponibilité et la concentration géographique des acteurs québécois a fait en sorte que les acteurs les plus importants et les plus pertinents du cas québécois ont pour la plupart été rencontrés en entrevue, outre la famille Chagnon. Il aurait certes été intéressant de rencontrer cette famille de philanthropes, mais nous n'avons pu établir un contact. Du côté américain, nous aurions apprécié pouvoir parler avec davantage de gens du HCZ, de la fonction publique et du milieu philanthropique. Or, non seulement la prise de contacts s'est avérée difficile, mais quelques personnes et quelques organisations se sont désistées après avoir démontré de l'intérêt, alors que d'autres ont accepté pour ensuite ne plus jamais donner de nouvelles ou de réponses aux tentatives de relance. Le Tableau 2 synthétise le processus d'entretiens.

³¹ Ce projet a été approuvé par le Comité d'éthique de la recherche de l'Université Laval au printemps 2016. No d'approbation 2016-070/22-04-2016.

Tableau 2

Liste des enquêtés

Entretiens	Cas	Type d'acteur	Organisation	Fonction
1	Québécois	Communautaire	ROCFM	Membre de la direction
2	Québécois	Communautaire	FLAC (Autonomie Jeunes Familles)	Membre de la direction
3	Québécois	Universitaire	UQAM	Professeur
4	Québécois	Communautaire	FAFMRQ	Membre de la direction
5	Québécois	Communautaire	Station familles	Membre de la direction
6	Québécois	Philanthropique	FLAC	Membre de la direction
7	Québécois	Communautaire	Relance Jeunes Familles Inc.	Membre de la direction
8	Américain	Privé relié à la philanthropie	Bridgespan Group	Consultant
9	Américain	Communautaire	Grassroots Education Movement	Militant et enseignant
10	Américain	Communautaire	HCZ	Membre de la direction
11	Américain	Communautaire	HCZ	Organisatrice communautaire
12	Québécois	Communautaire	Pause Famille	Membre de la direction
13	Québécois	Communautaire	RAME	Membre de la direction
14	Américain	Privé relié à la philanthropie	Brazelton Touchpoint Center	Membre de la direction
15	Québécois	Public	Ministère de la Santé et des Services Sociaux	Haut fonctionnaire
16	Québécois	Communautaire	Le Phare	Membre de la direction
17	Québécois	Public	Ministère de la Famille	Haut fonctionnaire
18	Québécois	Philanthropique	Centraide/FLAC (Avenir d'enfants)	Membre de la direction
19	Québécois	Communautaire	Carrefour les Pitchous	Membre de la direction
20	Québécois	Philanthropique	FLAC (Québec en forme et Avenir d'enfants)	Membre de la direction
21	Québécois	Philanthropique	FLAC (Avenir d'enfants)	Conseiller
22	Américain	Privé relié à la philanthropie	Promise Neighborhoods Institute/ PolicyLink	Responsable de programme
23	Québécois	Communautaire	Centre 1,2,3 Go!	Membre de la direction
24 (en tandem)	Québécois	Philanthropique	FLAC	Membre de la direction/ conseiller

25	Américain	Public	Département fédéral de l'éducation	Haut fonctionnaire
26	Américain	Philanthropique	People's Champ Foundation	Responsable de programme
27	Américain	Philanthropique/privé relié à la philanthropie	Annie E Casey Foundation/ Center for the Study of Social Policy	Responsable de programme/ gestionnaire
28	Américain	Privé relié à la philanthropie	Center for the Study of Social Policy	Responsable de programme
29	Américain	Philanthropique	Deerbrook Charitable Trust	Membre de la direction
30	Américain	Philanthropique	Annie E Casey Foundation	Gestionnaire

2.3.4 Analyse des entretiens

Tous les entretiens (30) ont été enregistrés à l'aide d'un enregistreur numérique. Tous les entretiens choisis pour l'analyse (28) ont été retranscrits dans un document *Word* et analysés avec le logiciel *QDA Miner* à l'aide de la même grille de lecture utilisée pour les documents écrits. Deux entrevues du cas québécois n'ont pas été retranscrites et analysées. La première, réalisée avec un chercheur québécois s'apparente davantage à une discussion avec un informateur (*informant*) qu'à une entrevue de recherche. Peu d'éléments empiriques ressortent de cette entrevue. La deuxième a été réalisée avec un groupe communautaire situé à Sherbrooke à la suite d'un malentendu. Nous avons cru comprendre que l'entrevue allait avoir lieu à Sherbrooke mais que le groupe était basé à Montréal. Cela porte donc le nombre d'entrevues réalisées, retranscrites et analysées à 16 pour le cas québécois et à 12 pour le cas américain. Notons aussi qu'une majorité de femmes, 18 sur 28 (64,3%), ont été rencontrées en entrevue bien qu'aucun effort particulier n'ait été déployé en ce sens. Il est fort probable que les secteurs d'intervention soutenus par la philanthropie d'investissement (petite enfance, soutien aux familles, éducation, services liés au « *care* ») expliquent en bonne partie ce fait, car on retrouve dans ces secteurs une forte proportion de femmes, même au niveau des échelons supérieurs.

Trois analyses spécifiques ont été réalisées pour le cas québécois. La première se penche sur les entrevues des gens de la FLAC, la deuxième sur celles des groupes communautaires et la troisième sur celles des acteurs publics. Le recoupement de ces analyses nous a permis de produire une série de constats analytiques pour le cas québécois. Quatre analyses spécifiques ont été faites pour le cas américain. La première se penche sur les entrevues du HCZ, la deuxième sur celles des fondations soutenant le HCZ, la troisième sur celles des acteurs publics et la quatrième sur celles des organisations privées à but non lucratif collaborant avec les acteurs publics au sein du programme *Promise Neighborhoods*. Là aussi, le recoupement des analyses a permis de produire une série de constats analytiques, mais cette fois-ci, pour le cas américain. Ces constats analytiques ont par la suite été comparés à ceux dressés pour le cas québécois.

Les constats tirés de l'analyse documentaire du cas québécois ont ensuite été recoupés avec ceux tirés de l'analyse des entretiens du même cas afin de produire une liste de conclusions de recherche spécifiques au cas québécois. La même démarche a été appliquée pour les constats tirés des documents et des entretiens du cas américain. Les conclusions de recherche du cas québécois ont ensuite été comparées à celles du cas américain afin de produire une analyse comparative synthétisant les aspects les importants de l'étude et nous permettant de voir si nos hypothèses s'avèrent robustes et empiriquement fondées.

Conclusion

Cette thèse tente d'identifier, de caractériser et d'expliquer les relations entre la philanthropie d'investissement, les acteurs publics et les groupes communautaires, relations se développant dans le cadre d'une gouvernance du social. Elle s'interroge sur l'impact de la philanthropie d'investissement sur l'action des groupes communautaires participant à des partenariats entre la philanthropie et les acteurs publics. Une comparaison de deux cas, celui de la FLAC et du HCZ, permettra de répondre aux questions de recherche orientant cette recherche et de tester la valeur de quatre hypothèses sur le fonctionnement anticipé de

cette gouvernance du social. Il est d'ailleurs maintenant temps d'en apprendre un peu plus sur ces deux cas.

Chapitre 3

Genèse et évolution du et de la Fondation Lucie et André Chagnon

Afin de décrire comment des organisations comme le Harlem Children's Zone et la Fondation Lucie et André Chagnon sont liées à la philanthropie d'investissement et ont joué un rôle majeur dans l'émergence d'une gouvernance du social où acteurs philanthropiques, communautaires et publics collaborent ensemble, ce chapitre se penche sur la genèse et l'évolution de ces deux groupes. Bien que fort différentes, – le HCZ est un groupe communautaire et la FLAC une fondation philanthropique – ces organisations se sont retrouvées au cœur de projets, programmes et initiatives qui ont jalonné le développement de la philanthropie d'investissement aux États-Unis et au Québec. Cette histoire croisée des deux organismes met en lumière le rôle particulier et spécifique qu'ils ont joué dans l'évolution des formes d'action philanthropique, communautaire et publique de même que dans leur intégration à l'intérieur de structures de gouvernance du social affairées aux traitements des problèmes sociaux des communautés pauvres. Ce chapitre jette un premier éclairage empirique sur le HCZ et la FLAC. Il mobilise les données des sources écrites colligées et analysées pour cette étude de même que celles des entretiens de recherche, entre autres, ceux réalisés avec les responsables de ces deux organisations. La littérature grise, notamment celle produite par les fondations philanthropiques, par le HCZ et par la FLAC, est particulièrement sollicitée.

3.1 Émergence, développement et essor d'une philanthropie d'investissement

Si aux États-Unis, l'essor de la philanthropie d'investissement est lié à celui du Harlem Children's Zone, au Québec, l'émergence et le développement d'une philanthropie de ce type est lié à l'action de la Fondation Lucie et André Chagnon. En effet, alors que le HCZ a opéré une vaste transformation à la fin des années 1990, grâce à un groupe de fondations désirant expérimenter des nouvelles approches philanthropiques qui sont peu à peu

devenues des piliers de la philanthropie d'investissement, la FLAC a introduit et diffusé sur le sol québécois les discours et les pratiques de ce type de philanthropie. Penchons-nous maintenant sur les éléments factuels ayant mené à cet état de fait.

3.1.1 Le Harlem Children's Zone et la philanthropie d'investissement

Le Harlem Children's Zone est un groupe communautaire de New York dont le foyer d'activité est le secteur d'Harlem, cœur culturel de la communauté afro-américaine. Son objectif est de venir en aide aux enfants et aux familles pauvres du secteur en leur fournissant une panoplie de services médicaux, éducatifs et sociaux dans une perspective de prévention de la pauvreté. L'organisation a été fondée en 1970 par Richard Murphy et se voulait une initiative de lutte contre la délinquance. Elle portait alors le nom de *Rheedlen Centers for Children and Families* (RCCF). En 1977, l'organisme obtient son premier contrat public pour prévenir la maltraitance des enfants et la négligence parentale. L'action du RCCF semble avoir été peu documentée et avoir laissé peu de traces. Une recension large des publications et documents associés au HCZ nous a permis de récolter qu'une faible quantité de documents décrivant les activités du RCCF durant les années 1970 et 1980.

En 1994, Geoffrey Canada prend les commandes du RCCF quand Richard Murphy quitte son poste pour devenir commissaire du département des services à la jeunesse de la ville de New York. Rapidement, cet enseignant afro-américain diplômé en psychologie, en sociologie et en éducation s'impose comme un leader charismatique, énergique, ambitieux et visionnaire (Tough, 2009; Franklin, 2014). À cette époque, le RCCF administre une série de programmes fragmentés et déconnectés, mais desservant une quantité croissante d'enfants et de jeunes des quartiers pauvres de New York. Son financement est essentiellement public. L'organisation est approchée par la Fondation Edna McConnell Clark au début des années 1990, alors que l'itinérance fait rage dans plusieurs secteurs de la métropole et qu'une vague de coupures dans les dépenses publiques fait en sorte que

plusieurs groupes communautaires peinent à obtenir du financement (Venture Philanthropy Partners [VPP], 2004 : 26). Une première collaboration entre les deux entités prend forme.

Constatant les limites de leur action et souhaitant développer un nouveau modèle d'intervention sociale, Canada et le RCCF tentent d'aller chercher l'appui financier d'autres fondations philanthropiques, mais se buttent à plusieurs refus jusqu'à ce que le célèbre financier George Soros consente à leur verser un million de dollars. Un ancien haut dirigeant du HCZ en poste lorsque le groupe a obtenu ce soutien affirme que l'appui de George Soros a eu l'effet d'un « feu vert » envoyé à la communauté philanthropique. D'autres fondations décident ensuite d'emboîter le pas.

Nous sommes allés voir Soros. Il a trouvé ça formidable, il a dit à mon patron, Geoff Canada, « les chiffres sont bons, j'aime ça, je vais vous donner un million de dollars ». Il nous a donné un million de dollars et après, les autres fondations sont devenues jalouses car elles savaient que George n'est pas un idiot, qu'il fait en sorte que les choses fonctionnent. Vous savez... elles se sont dit que nous tenions peut-être quelque chose. (Entrevue 10)³²

En 1997, le RCCF lance l'initiative Harlem Children's Zone, un projet créant une ère de vingt-quatre pâtés de maisons (*blocks*) dans lequel le RCCF offre toute une gamme de services aux familles et aux enfants. La zone choisie est située au centre d'Harlem (*Central Harlem*) et est l'une des plus pauvres de la ville. L'objectif du projet est de concentrer les services offerts sur un segment spécifique d'une population pauvre afin d'en maximiser l'impact. Or, une initiative de la sorte s'avère dispendieuse et le RCCF intensifie sa relation avec la Fondation McConnell Clark.

À la fin des années 1990, la Fondation McConnell Clark procède à une transformation majeure de ses politiques en matière de dons philanthropiques. D'une approche plus

³² Notre traduction.

dispersée, elle passe à une approche plus ciblée, centrée sur le soutien aux groupes et aux projets orientés vers la jeunesse. Cette nouvelle orientation est notamment liée à l'arrivée en poste de Michael Bailin à la présidence (1996) et de Nancy Roob comme directrice de la branche *Institution and field building* (1994). Alors que Bailin a passé dix ans chez *Public/Private Ventures*, un institut de recherche créé par la Fondation Ford et le gouvernement fédéral américain, Roob a travaillé comme gestionnaire de projet pour le *Boston Persistent Poverty Project*, un programme financé par la Fondation Rockefeller et par *The Boston Foundation*. La nouvelle approche philanthropique de la fondation s'inspire directement des entreprises à but lucratif. Des termes importés du monde des affaires comme « *portfolio managers* », « *due diligence* », « *business planning* » et « *performance objectives* » sont intégrés au vocabulaire courant de la fondation (Edna McConnell Clark Foundation [EMCF], 2000). En 2000, le président Bailin déclare :

Nous avons l'intention de tenir notre personnel responsable en nous inspirant de certaines disciplines propres aux entreprises à but lucratif qui investissent dans des entreprises à but lucratif. Certains de nos investissements dans des institutions au service des jeunes issus de familles pauvres seront similaires à ceux d'entreprises d'investissement, et nous empruntons la nomenclature en conséquence. Nous espérons apprendre quelque chose des méthodes et des normes d'excellence que ces termes désignent. (EMCF, 2000 : 9)³³

Un directeur exécutif ayant vécu le processus de transformation affirme, pour sa part, que la fondation est maintenant « une organisation à but non lucratif fonctionnant comme une organisation à but lucratif dont l'objectif final diffère » (Marshall, 2005 : 16)³⁴. La fondation passe donc d'une philanthropie souvent qualifiée de « traditionnelle » par la littérature philanthropique à une philanthropie guidée par les principes de l'investissement financier, sans toutefois revendiquer son appartenance au courant américain de la *Venture philanthropy*, préférant présenter son approche comme du développement d'institutions (*Institution-building*) (Bailin, 2003 : 4). La Fondation Edna McConnell Clark, fondée en

³³ Notre traduction.

³⁴ Notre traduction.

1969 par une héritière du groupe commercial Avon et son époux (EMCF, 1999), devient ainsi l'une des premières, sinon la première, fondation « traditionnelle » à opérer une transformation en profondeur l'amenant vers le discours et les pratiques de la philanthropie d'investissement.

Dans la mesure où les services du RCCF sont orientés vers la jeunesse et qu'une relation de confiance s'est développée entre son dirigeant et ceux de la Fondation McConnell Clark, le RCCF a été l'un des premiers groupes à bénéficier du nouveau type de financement de la fondation. L'obtention de ce financement révisé passe désormais par un processus en quatre étapes : une longue étape de sélection/vérification (*due diligence*); une étape de rédaction du plan d'affaires (*business planning*); une étape où la fondation s'engage à verser des montants sur le court et sur le long terme; de même qu'une étape où la fondation établit une « stratégie de sortie » (*exit strategy*) lorsqu'elle juge qu'elle doit se retirer d'un projet ou d'une initiative. À la suite de discussions entre Nancy Roob et Geoffrey Canada, la Fondation McConnell Clark et le RCCF se lancent dans une série de pourparlers qui, au final, permettent au RCCF de devenir un organisme communautaire financé par la grande philanthropie privée, doté d'un budget de plusieurs millions de dollars et capable d'offrir des services à plus de 26 000 personnes de Harlem.

Désireuse de voir le RCCF développer un solide plan d'affaires, la Fondation McConnell Clark fit appel aux services de la firme de consultants Bridgespan. Cette firme conseilla le RCCF tout au long de l'élaboration de son « Plan d'affaires 2001-2009 ». Aux dires de Geoffrey Canada, le RCCCF fut entièrement remodelé en fonction des orientations prises dans ce plan d'affaires. Comme il l'affirme lui-même dans un entretien accordé en 2002 à la revue *Philanthropy News Digest* : « nous avons donc totalement modifié notre

organigramme, et la décision de le faire était le résultat direct du processus de planification suggéré par les employés d'Edna McConnell Clark » (Philanthropy News Digest, 2002)³⁵.

L'élaboration de ce plan d'affaires permit au RCCF de mieux définir sa mission et son approche, de revoir sa structure de gouvernance et de modifier son mode de financement. C'est à partir de ce plan d'affaires que fut donc développé le « modèle Harlem Children's Zone », pour ne pas dire la marque, car le nom de l'organisme et de ses programmes sont désormais protégés par des droits de propriété. Le RCCF change officiellement de nom en 2002 et devient le Harlem Children's Zone Inc.

Notons qu'outre le soutien de George Soros et de la Fondation Edna McConnell Clark, la HCZ a également bénéficié de l'appui d'une multitude de philanthropes et de fondations philanthropiques dont deux peuvent elles aussi être considérées comme de véritables pionnières de la philanthropie d'investissement : la *People's Champ Foundation*³⁶ et la *Druckenmiller Foundation*. Notons aussi que selon les dires de Geoffrey Canada, la *Picower Foundation* fait partie du petit groupe de fondations ayant soutenu le HCZ à la fin des années 1990 (PND, 2002). Située en Floride, la Fondation Picower a cependant été beaucoup moins impliquée dans la transformation du HCZ. En conséquence, son action ne sera pas commentée comme celle des deux autres. Or, il est intéressant de savoir que cette fondation a fermé ses portes en 2008, emportée par les suites de l'affaire Madoff (Vardi, 2014), ce qui démontre à quel point la philanthropie associée au HCZ est liée aux milieux financiers et à l'investissement spéculatif. La fondation renaît de ses cendres en 2014 sous le nom de Fondation JPB et est relocalisée à New York. Barbara Picower, veuve de l'investisseur Jeffrey Picower poursuit l'œuvre amorcée du temps de *Picower Foundation* (The JPB Foundation, 2018).

³⁵ Notre traduction.

³⁶ Nom fictif. Une entente de confidentialité signée avec la fondation m'empêche de divulguer son vrai nom.

La *People's Champ Foundation* a été cofondée par les gestionnaires de capital de risque Paul Tudor Jones II, Peter Borish et Glenn Dubin en 1988. Son objectif est de combattre la pauvreté à New York et dès ses premiers pas, la fondation s'est dotée d'une approche « orientée vers l'investissement » (*investment orientation*) en finançant seulement « les meilleurs groupes communautaires et en faisant d'eux des partenaires afin de maximiser les résultats » (Arrillaga-Andreessen et Chang, 2007 : 1). Comme l'affirme le directeur exécutif de l'organisation, David Saltzman, la stratégie de cette fondation « était d'apprendre des meilleures approches en provenance du monde de l'investissement et d'essayer de les appliquer au monde non-lucratif » (Arrillaga-Andreessen et Chang, 2007 : 6). Celui-ci affirme aussi que son organisation a joué un rôle de « pionnier » en ce qui concerne l'implantation de processus de sélection/vérification (*due diligence*) et de mesure des résultats des donataires (Arrillaga-Andreessen et Chang, 2007 : 2). Les outils de mesure quantitatifs développés par cette fondation, ses fameux indicateurs chiffrés (*metrics*) permettant supposément (attention jugement de valeur) de calculer l'impact des dons philanthropiques et des projets les rendant possible, sont pour la *People's Champ Foundation* une grande source de fierté et une sorte de marque de commerce qui ont fortement contribué à construire son identité.

Par ailleurs, *People's Champ* a aussi été parmi les premières à encourager le développement d'une plus grande proximité entre les donateurs et les donataires, à encourager les philanthropes à s'investir personnellement dans l'œuvre du donataire, à financer le développement de compétences managériales et techniques au sein des groupes communautaires (*capacity building*) et à financer le recours de ceux-ci à de l'expertise externe. La philanthropie à fort engagement (*high engagement philanthropy*) promue par cette fondation incite donc les philanthropes à mettre leur nom, leur réputation, leurs compétences, leur temps, leurs réseaux de contacts et, bien sûr, leur argent au service du donataire et de son œuvre.

Dès le départ, cette fondation a choisi d'intervenir dans des secteurs qui sont devenus des secteurs d'intervention emblématiques de la philanthropie d'investissement, c'est-à-dire la prévention et le développement global des enfants, l'éducation et la réussite scolaire, la préparation et l'intégration à l'emploi. En effet, sur les quatre grands programmes de la *People's Champ Foundation*, trois recourent presque parfaitement ces trois secteurs. L'un des programmes finance des initiatives liées à la prévention et à l'enfance (*Early childhood and Youth*), le deuxième programme finance des projets éducatifs (*Education*) et un troisième offre du financement pour des mesures d'intégration à l'emploi et de qualification (*Jobs and economic security*). Seul le programme « *Survival* » venant notamment en aide aux toxicomanes et aux personnes atteintes du VIH s'éloigne du discours et des pratiques associés à la philanthropie d'investissement dans la mesure où il s'ancre davantage dans une optique de charité désintéressée plutôt que dans une logique d'investissement devant engendrer un retour et des impacts mesurables. Notons aussi qu'un programme pour venir en aide aux sinistrés de l'ouragan Sandy (2012) a été ajouté dans les dernières années, le programme « *Sandy Relief* » ou simplement « *Relief* ».

Le Harlem Children's Zone est financé par la People's Champ Foundation depuis les années 1990. Le RCCF a d'ailleurs été l'un des principaux bénéficiaires de cette fondation (Tough, 2009)³⁷. Il existe donc une relation privilégiée entre le HCZ et cette fondation. Et comme dans le cas de la Fondation Edna McConnell Clark, cette fondation a activement et significativement contribué à la transformation du HCZ.

Un troisième acteur philanthropique a joué un rôle majeur dans le développement et l'essor du HCZ : Stanley Druckenmiller. Celui-ci est un gestionnaire de capital de risque ayant fait

³⁷ La relation entre les deux groupes s'est intensifiée lorsque Geoffrey Canada est allé chercher le soutien financier de *People's Champ* pour développer le programme *Baby College*, programme-pilote pour l'ensemble de la nouvelle approche prônée par le HCZ. En collaboration avec l'éminent pédiatre Terry Brazelton et son *Brazelton Touchpoints Center*, le HCZ a lancé le programme *Baby College* en 2000. Par la suite, la fondation a financé l'évaluation de tous les programmes du HCZ par la firme de recherche *Philiber Research Associates*, cofinancé avec le *National Institute of Environmental Health Sciences* la création de l'initiative contre l'asthme du HCZ en 2001 et soutenu financièrement le *Single Stop program* du HCZ en 2006.

fortune à Wall Street à partir des années 1980. Gestionnaire (*portfolio manager*) du *Quantum Fund* de la fin des années 1980 aux années 2000, il est considéré dans le monde de la finance comme l'ancien bras-droit de George Soros. Il a aussi fondé et dirigé *Duquesne Capital*, firme d'investissement qui lui a permis d'amasser une fortune colossale. Tout comme Geoffrey Canada et quelques autres figures du HCZ, il a fait ses études au prestigieux *Bowdoin College* (Brunswick, Maine). Bien qu'il ait créé avec sa femme une fondation privée en 1993, la *Druckenmiller Foundation*, son action philanthropique repose d'abord et avant tout sur sa propre personne et sur ses dons personnels. Contrairement à plusieurs autres grandes fondations disposant de ressources considérables, celle-ci ne produit pas de littérature, ne possède pas de site Web et demeure très peu visible. Elle ne participe pas à la vie publique. Il existe très peu de sources documentant son action outre quelques articles issus de la littérature philanthropique. Druckenmiller, lui, comme philanthrope, est très actif.

Dès les années 1990, Druckenmiller siège au conseil d'administration de la *People's Champ Foundation*. C'est lors d'une activité mondaine de cette fondation qu'il fit la connaissance de Geoffrey Canada en 1994 (Tough, 2009). Le financier décide de se pencher sur le cas de cette organisation et tombe sous le charme, au point où il décide de quitter *People's Champ* quelques années plus tard pour aller siéger sur le conseil d'administration du HCZ. Il assume encore aujourd'hui les fonctions de « *chairman* » du conseil d'administration.

L'arrivée de Druckenmiller au HCZ a radicalisé le processus de transformation entamé avec la Fondation Edna McConnell Clark et *People's Champ*. Il en devient l'un des principaux donateurs, pour ne pas dire pourvoyeur, l'un des principaux ambassadeurs et entremetteurs, dans la mesure où il utilise son nom et son réseau de contacts pour amener au HCZ des dons et de nouvelles personnes désirant s'y impliquer et l'un des principaux réformateurs, car il participe de manière très active à la restructuration de l'organisme aux côtés de Geoffrey Canada. Druckenmiller a jusqu'à maintenant versé plus de 100 millions

de dollars au groupe communautaire de Harlem (Adeniji, 2014). Son influence, sa stature, son prestige et ses contacts personnels au sein des élites new-yorkaises lui ont permis d'amener sur le conseil d'administration plusieurs membres de la communauté des affaires, notamment Kenneth Langone, investisseur lié à l'entreprise *Home Depot* et ayant siégé au conseil d'administration de *People's Champ Foundation*. Ils ont aussi permis de faire augmenter le nombre de grands dons et de grands donateurs. Par ailleurs, il a été l'un des architectes de la réforme administrative du HCZ lancée par Geoffrey Canada au début des années 2000. Mentionnons également qu'il fait désormais partie des visages publics de l'organisation, menant, souvent en compagnie de Geoffrey Canada, des activités de plaidoyer pour l'enfance, la jeunesse et l'équilibre des finances publiques³⁸. Si le caractère presque fantomatique de sa fondation fait en sorte qu'il pourrait s'avérer problématique d'associer la *Druckenmiller Foundation* à la philanthropie d'investissement, l'action philanthropique de Stanley Druckenmiller, elle, ne laisse planer aucun doute quant aux principes, normes et pratiques guidant la philanthropie Druckenmiller. Ce sont clairement ceux de la philanthropie d'investissement. Non seulement incarne-t-il la figure du philanthrope qui donne dans la logique d'investir dans une cause, il incarne la figure du philanthrope qui s'investit dans la cause, mobilisant pour celle-ci ses ressources et mettant en jeu son nom et sa réputation. Cet extrait tiré d'une entrevue menée par un responsable des communications de la Fondation Edna McConnell Clark synthétise bien l'approche philanthropique du principal intéressé :

En tant qu'investisseur privé, j'ai eu du succès en effectuant quelques gros investissements concentrés plutôt que beaucoup de petits. C'est à peu près mon approche de la philanthropie : rechercher les très grandes idées dont l'impact potentiel sur la société est énorme et les soutenir au maximum. Je pense que c'est Mark Twain qui a dit : « Mettez tous vos œufs dans le même panier, puis surveillez ce panier ».

Mais ce n'est pas ainsi que fonctionnent la plupart des organisations philanthropiques. Les gens veulent diversifier – un peu d'argent ici, un peu

³⁸ Stanley Druckenmiller donne des conférences et accorde des entrevues. En 2013, il a notamment donné des conférences au Bowdoin College et au NYU Stern pour dénoncer le « vol générationnel » dont serait victime la jeunesse d'aujourd'hui. C'est également en 2013 qu'il a rédigé avec Geoffrey Canada et Kevin Warsh le texte *Generational Theft Needs to be arrested*, publié en février dans le *Wall Street Journal*.

d'argent là-bas – et l'impact sur la société qui en résulte est dilué et décevant³⁹.
(Chung, 2016)

Le développement de la philanthropie d'investissement aux États-Unis a donc été tributaire de l'action de quelques grandes fondations privées porteuses d'une critique de la philanthropie traditionnelle et dotées d'une volonté de réforme. Ces fondations ont financé le HCZ de manière substantielle, dotant l'organisme de ressources considérables et accompagnant celui-ci dans un processus de transformation, qui, au final, a fait de l'organisation de Harlem, le cas le plus susceptible de nous en apprendre davantage sur les effets et les impacts de la philanthropie d'investissement sur l'action communautaire. Sur ce point précis, le cas américain contraste avec le cas québécois. Au Québec, une seule fondation a joué un rôle majeur dans l'émergence d'une philanthropie d'investissement dont les effets et les impacts sont perceptibles sur l'action communautaire : la Fondation Lucie et André Chagnon.

3.1.2 La Fondation Lucie et André Chagnon et la philanthropie d'investissement

La Fondation Lucie et André Chagnon voit le jour en automne 2000. L'organisme philanthropique privé est financé grâce à la vente du groupe Vidéotron, entreprise familiale créée par André Chagnon et vendue au conglomérat médiatique Québecor quelques semaines auparavant. Notons que dès 1988, la famille Chagnon avait commencé à placer de l'argent dans une fiducie qui deviendra plus tard la Fondation Chagnon telle que nous la connaissons aujourd'hui (Fondation Lucie et André Chagnon [FLAC], 2017). Dès ses premiers pas, étant donné ses actifs de plus d'un milliard de dollars, la FLAC émerge comme l'une des plus riches fondations au Canada et la plus riche fondation au Québec.

³⁹ Notre traduction.

Quand André Chagnon lance sa fondation au début des années 2000, les modèles et les exemples de grande philanthropie québécoise sont donc peu nombreux. La FLAC entame une tournée des fondations du Canada anglais et des États-Unis pour s'enquérir des approches philanthropiques compatibles avec ses aspirations et ses ambitions. À cette époque, la *Venture philanthropy* américaine, est en plein essor et apparaît comme le courant le plus dynamique, le plus novateur et le plus prometteur. Peu à peu, la FLAC adopte la perspective, les thèmes et plusieurs pratiques de la philanthropie d'investissement au point d'en devenir le principal avatar au Québec. Le concept de *Venture philanthropy* est même explicitement et délibérément utilisé pour décrire l'approche de la fondation comme en témoigne cet extrait d'un mémoire de la FLAC rédigé en 2002 :

Dès ses débuts, la Fondation Lucie et André Chagnon a démontré sa volonté d'employer une approche différente de celle, classique, d'un organisme octroyant des subventions. Nous avons voulu innover dans notre façon d'intervenir auprès des communautés. Nous avons mis en place un projet, puis par la suite nous avons exploré une approche de type investisseurs en capital de risque (*Venture Capitalist*), ce qui, en philanthropie, peut se comparer à des investisseurs actifs en « philanthropie de risque » (*Venture Philanthropist*). Ce qui signifiait pour nous, à ce moment, que nous cherchions d'abord à miser sur la prévention de la pauvreté, par des interventions fondées sur un authentique partenariat. (FLAC, 2002 : 6)

Outre la popularité du courant *Venture Philanthropy* à l'époque, il faut aussi regarder du côté de la provenance socioéconomique des membres du Conseil d'administration pour comprendre pourquoi la FLAC a dès le départ jeté son dévolu sur un modèle proposant d'utiliser les méthodes du secteur privé. Le Conseil d'administration de la FLAC, surtout à ses débuts, était dominé par la famille Chagnon, dont plusieurs membres font partie de la communauté des affaires, et par leurs amis dont plusieurs appartiennent aussi à la communauté des affaires.⁴⁰ Pour une ancienne membre de ce conseil rencontrée en

⁴⁰ Quatre membres de la famille Chagnon siègent encore au conseil d'administration de la fondation : André, Claude, Christian et Marc-André. Isabelle Chagnon n'y siège plus. Parmi les hommes et femmes d'affaires ayant occupé un poste au conseil d'administration de la FLAC, nous pouvons mentionner Guy Brochu

entrevue, le comité de vérification philanthropique, dont elle a été responsable, « était sur le modèle de la vérification financière des grandes entreprises » et le modèle entrepreneurial de la grande entreprise était « carrément dans les pratiques » de la philanthropie Chagnon (Entrevue 6).

La FLAC trouve aussi une partie de son inspiration dans le modèle d'action philanthropique développé par la Fondation Annie E Casey, une fondation créée en 1948 par Jim Casey de l'entreprise *United Parcel Service* (UPS). Cette fondation de Baltimore soutient le Harlem Children's Zone depuis le début des années 2000. Moins impliquée dans sa transformation que les fondations présentées auparavant, celle-ci a cependant collaboré avec l'organisme de New York dans le cadre du programme fédéral *Promise Neighborhoods* dont il sera question un peu plus tard. Annie E Casey est la première organisation philanthropique à avoir développé un cadre d'action mettant l'accent sur l'enfance et les familles. Par ailleurs, cette fondation a été l'une des premières, après la Fondation Ford, à encourager et à développer des partenariats entre les acteurs publics, communautaires, privés et philanthropiques notamment par son programme *Making Connections* lancé en 1999. La FLAC s'intéresse surtout aux « approches intégrées de développement de milieu » popularisées par cette fondation selon un de ses hauts dirigeants (Entrevue 24), c'est-à-dire aux *Community Comprehensive Initiatives* (CCI). L'expression est même explicitement utilisée par ce haut dirigeant pendant l'entretien⁴¹. Les CCI ont été étudiées par le sociologue Ira Silver (Silver, 2005). Ces projets « ciblent soit un quartier particulièrement pauvre ou tous les quartiers pauvres d'une zone urbaine » (Silver, 2005 : 7). Elles possèdent deux caractéristiques fondamentales : « premièrement, elles ne ciblent pas la pauvreté de manière fragmentée mais systématiquement [...] Deuxièmement, un objectif majeur de ces initiatives est de faciliter la collaboration entre leurs sponsors et

(Vidéotron), Sophie Brochu (Gaz Métro), Rémi Marcoux (Transcontinental), Gilles Nolet (Matco-Ravary), Alban d'Amours (Mouvement Desjardins) et quelques autres.

⁴¹ « Il y avait eu comme un rétrécissement de l'intérêt sur essentiellement deux fondations qui avait empruntées la voie de la mobilisation ou des approches de "community comprehensive initiatives", des approches intégrées de développement de milieu en fait, et c'est là-dessus que c'est mis le focus pour voir comment ces organisations-là, ces fondations-là, pratiquaient ce type de métier-là » (Entrevue 24).

les organisations communautaires intéressées à recevoir une subvention »⁴² (Silver, 2005 : 7). La FLAC a adopté cette perspective dans une optique « d'*empowerment* » a affirmé le dirigeant rencontré en entrevue (Entrevue 24).

Puisant donc son inspiration du côté de la *Venture philanthropy* américaine et du côté des modèles de partenariats public/privés centrés sur la famille et l'enfance mis en place par la Fondation Annie E Casey, la FLAC s'érige donc au début des années 2000 comme la principale et la plus puissante incarnation de la philanthropie d'investissement au Québec. C'est elle qui diffuse massivement l'idée que la philanthropie doit dépasser la simple charité et s'orienter vers une logique d'investissement inspirée des gestionnaires de capital de risque et des méthodes du secteur privé à but lucratif afin de favoriser un retour sur investissement caractérisé par l'efficacité des initiatives et l'atteinte d'un « impact collectif ». C'est elle qui reprend le discours de l'investissement social, selon lequel il faut accorder la priorité en termes d'action et de politiques sociales à l'enfance, la réussite scolaire, le développement du capital humain et au combat contre la « pauvreté intergénérationnelle ». Un ancien membre du conseil d'administration a d'ailleurs fait mention en entrevue que la « logique d'investissement social, ils sont complètement là-dessus » (Entrevue 6).

Tout comme les fondations américaines associées à ce courant ou ayant contribué à le façonner, la FLAC fait référence de manière explicite au marché dans son discours et ses pratiques, favorise le développement organisationnel (*Capacity-building*) des organismes soutenus, voire le développement des sous-champs dans lesquels ceux-ci évoluent, ne craint pas de s'engager à long terme et en versant de gros montants dans les projets qu'elle soutient et tient à accompagner les groupes bénéficiaires de ses dons en mettant à leur disposition différentes ressources et en s'assurant qu'ils se plient à différentes formes d'évaluation et de reddition de comptes. Un haut dirigeant de la fondation résume dans ces termes la perspective de la FLAC en matière de développement des capacités :

⁴² Notre traduction.

Alors notre rôle, c'est de voir comment dans le fond, c'est un terme qui est souvent utilisé et qui est peut-être probablement galvaudé, beaucoup aux États-Unis, toute la question du développement de capacités. Ce qu'ils appellent le *capacity building*. Des fois, ça l'air presque d'un *business*, faire du *capacity building*, mais très concrètement dans notre cas, quand on écoute les besoins des partenaires qui travaillent (inaudible). Une particularité aussi, c'est d'essayer de soutenir le travail ensemble. Ça, je pense que ça caractérise ce qu'on essaie de faire quand même depuis plusieurs années, alors, on essaie vraiment de mettre l'accent là-dessus. (Entrevue 24)

Le haut niveau d'engagement personnel des philanthropes, phénomène souvent associé à la philanthropie d'investissement est aussi observable du côté de la philanthropie Chagnon. Les deux figures les plus connues de la famille, André et Claude, sont impliquées dans des activités de plaidoyer en faveur de l'enfance, de la prévention de la maladie et de la pauvreté, des saines habitudes de vie et de politiques sociales favorisant les familles. Claude Chagnon siège même sur le conseil d'administration de Québec en forme et d'Avenir d'enfants.

Cependant, avec les années, la FLAC finit par prendre ses distances de l'approche *Venture philanthropy* qu'elle a développée, défendue, diffusée et appliquée au début des années 2000. Un haut dirigeant de la fondation rencontré en entrevue reconnaît à peine l'appartenance de la FLAC à ce courant et considère qu'elle en est désormais passablement éloignée tout en admettant qu'il n'a pas travaillé avec ce concept depuis un certain temps (Entrevue 24). Or, la « philanthropie comme investissement » et l'idée d'un « retour sur investissement » sont toujours au cœur de la philanthropie Chagnon comme en témoigne ce passage d'un document de 2014 :

Le soutien philanthropique de la Fondation Chagnon, dont la mission est de prévenir la pauvreté par la réussite éducative des jeunes au Québec, a quelques caractéristiques :

- Il se traduit par un investissement à long terme visant le développement et la mobilisation des personnes et des communautés pour innover et mettre en œuvre des solutions pertinentes, efficaces et durables afin de les aider à répondre aux besoins qui leur sont propres;
- Il implique un travail partenarial avec les acteurs gouvernementaux, institutionnels, communautaires et tous les secteurs de la société civile, ce qui est un gage de pérennité des effets de ses investissements. (FLAC, 2014 : 1)

Alors que des fondations comme Edna McConnell Clark symbolisent le passage de certaines fondations « traditionnelles » à la philanthropie d'investissement, que des fondations comme *People's Champ* font figure de pionnières de ce type de philanthropie et que l'action et l'engagement philanthropiques de gens comme Stanley Druckenmiller sont à l'image du type d'investissement personnel associé à la philanthropie d'investissement, la FLAC incarne la diffusion de cette philanthropie à l'extérieur de son contexte d'origine. Elle incarne l'évolution et l'adaptation de celle-ci aux réalités locales et nationales. Inspirée par l'approche orientée vers les enfants et les familles de la Fondation Annie E Casey, la FLAC investit dans le « soutien » et la « mobilisation » des communautés et dans des partenariats avec les acteurs publics. Tout comme le HCZ aux États-Unis, elle joue un rôle de catalyseur pour la philanthropie d'investissement au Québec. Et si la FLAC apparaît s'éloigner d'une conception stricte et réduite de ce que représentait la philanthropie d'investissement au début des années 2000, soit une simple application de méthodes des gestionnaires de capital de risque à la philanthropie, nous faisons ici l'argument qu'elle participe davantage à une maturation de cette forme de philanthropie désormais plus expérimentée et plus consciente des limites et obstacles de l'action philanthropique.

Par ailleurs, il faut reconnaître que l'action philanthropique de la FLAC, au départ, très liée aux volontés et désirs du patriarche de la famille Chagnon, André Chagnon, a passablement évoluée depuis sa création. De l'aveu de son président actuel, Claude Chagnon, fils aîné d'André Chagnon, déjà en 2010, la fondation avait traversée deux « phases d'expérimentation ». La première fut caractérisée par la « mobilisation des communautés »

et la deuxième par la « concentration des actions et la naissance des partenariats » avec l'État québécois (Chagnon, 2010 : 6). Le non-renouvellement des partenariats de même qu'une réflexion critique a récemment fait en sorte que la FLAC souhaite maintenant s'orienter dans une nouvelle direction.

3.2 Une philanthropie qui investit dans une nouvelle approche des politiques sociales

Le Harlem Children's Zone a permis à différentes fondations d'expérimenter et de développer à la fin des années 1990 une nouvelle approche de la philanthropie, la philanthropie d'investissement. La Fondation Lucie et André Chagnon a exploré, développé et diffusé au Québec ce type de philanthropie à partir des années 2000. Nous venons de voir à quel point cette philanthropie est enracinée dans la logique de l'investissement financier spéculatif. Voyons maintenant comment elle s'enracine aussi dans une logique d'investissement social où la prévention précoce et le développement global des enfants, l'éducation et le développement du capital humain, de même que l'activation et l'insertion sur le marché de l'emploi deviennent les piliers d'une stratégie de lutte contre la pauvreté intergénérationnelle où l'enfance, la famille, l'école et la santé publique sont des cibles prioritaires pour une intervention menée conjointement par les acteurs publics, privés et communautaires.

À la fin des années 1990, le HCZ s'est démarqué de tous les autres groupes communautaires américains en mettant sur pied un continuum de services sociaux et de programmes éducatifs adressés aux enfants et aux familles. Dans l'optique de fournir des services du « berceau au collège » ou du « berceau à la carrière » (*Craddle to College/Craddle to Career*) aux jeunes et aux familles sur son territoire, le HCZ a développé une « chaîne » (*Conveter belt*), un « pipeline » de services offerts aux résidents du centre de Harlem (*Central Harlem*). L'idée de connecter et d'assembler différents services sociaux et éducatifs flottait déjà dans l'air depuis un certain temps. Le HCZ a toutefois été la première organisation à la concrétiser. Or, précisons que ce continuum de

services pour les enfants et les familles a été financé et développé au même moment où la philanthropie d'investissement prenait son essor et privilégiait de plus en plus les secteurs de l'enfance, de la jeunesse et de la famille comme en témoigne le virage de la *Edna McConnell Clark Foundation* à la fin des années 1990. En 2000, la fondation est en pleine transition et procède au transfert de la « majorité de ses ressources pour soutenir des organisations au service des jeunes qui peuvent aider les jeunes de familles pauvres »⁴³ (EMCF, 2000 : 56).

Le début de ce continuum de services est consacré à l'intervention précoce et au développement des compétences parentales. Le programme *Baby College*, voie d'accès privilégiée pour entrer dans le pipeline HCZ, offre aux parents et aux futurs parents une série d'ateliers et de visites à domicile dont l'objectif est d'instruire les parents sur le développement global des enfants. Cet apprentissage se poursuit avec le programme *Three-Year-Old Journey* où les parents participent à des ateliers, alors que leurs enfants sont regroupés dans des ateliers récréatifs et éducatifs. Le programme *Harlem Gems*, dernière étape du premier segment du continuum HCZ, est pour sa part consacré à la préparation scolaire et représente l'équivalent d'une année de prématernelle.

Après quelques louvoiements liés à la volonté initiale de son fondateur de trouver un remède au cancer et de faire la promotion des médecines alternatives (Entrevue 6), la FLAC cible elle aussi l'intervention précoce et le développement des compétences parentales tôt dans son parcours. Si l'une des premières initiatives de la fondation, Québec en forme, est davantage orientée vers la santé des jeunes et l'adoption par ceux-ci de « saines habitudes de vie », les efforts de la fondation se dirigent dès le début/milieu des années 2000 vers les secteurs de la petite enfance et de la famille. Quatre projets incarnent cette orientation : les organismes Familles en tête et Autonomie Jeunes Familles, le Centre Premier Berceau et Québec Enfants, organisation qui servira de fondements au partenariat Avenir d'enfants.

⁴³ Notre traduction.

Avant de soutenir l'action des groupes communautaires déjà existants, la FLAC a financé pendant quelques années la création de nouveaux organismes. Lors des premières années d'existence de sa fondation, André Chagnon souhaitait créer de nouvelles ressources « qui porteraient son nom » témoigne une ancienne de la fondation (Entrevue 2). L'idée de créer à travers le Québec une vingtaine de « Centres Chagnon » pour lutter contre la pauvreté et aider les familles fut même envisagée pendant un certain temps par ce dernier (Entrevue 2). Cette volonté d'innover et de créer de nouvelles ressources fut à l'origine de la création de Familles en tête et d'Autonomie Jeunes Familles.

Peu documenté, l'organisme Familles en tête, un groupe de soutien aux familles a tenté sans succès de s'implanter dans le quartier Pointe-Saint-Charles à Montréal. Le projet fut abandonné en 2003 devant le manque d'intérêt et l'hostilité des groupes communautaires locaux. Autonomie Jeunes Familles se voulait un organisme de soutien aux familles et était situé dans le quartier Centre-Sud à Montréal. De l'aveu même d'une ancienne directrice, le manque d'ancrage communautaire de l'organisation a largement contribué à ses insuccès (Entrevue 2). Après seulement quelques années d'existence, Autonomie Jeunes Familles se voit attribué par la FLAC le mandat de gérer le Centre Premier Berceau, un centre créé en 2005 et dont l'objectif est de « développer des pratiques qui préviennent la transmission intergénérationnelle des traumatismes et de la pauvreté » et dont le mandat spécifique « consiste à dispenser des services à Montréal et à créer un milieu de recherche autour de pratiques novatrices » (Association pour la santé publique du Québec [ASPQ], 2009 : 40).

Dans une optique professionnelle et plus proche de la « clinique privée » (Entrevue 2) que du groupe communautaire, le centre misait sur des « pratiques professionnelles différentes, axées sur la psychothérapie dans une approche globale, c'est-à-dire donnant toute son importance aux dimensions humaines, relationnelles, émotives, affectives autour d'une transition vers la parentalité, de la mise en place d'un couple de parents, de la grossesse elle-même, de l'accouchement et de l'accueil du bébé » (ASPQ, 2009 : 40). Les coûts

élevés de fonctionnement du centre amenèrent la FLAC à se tourner vers du financement public aux dires d'une ancienne responsable d'Autonomie Jeunes Familles (Entrevue 2).

Monsieur Chagnon a dit : « [...] on ne subventionnera pas ça tout seul, parce que ça coûte cher. » Et là, parallèlement, ont commencé les rencontres : ministère de la Santé et des Services sociaux, ministère de la Petite enfance, Famille, Enfance... Tu sais, ce monde-là, ça se courtisait au niveau politique, ça se courtisait. (Entrevue 2)

Un partenariat financier fut mis en place et le ministère de la Santé et des Services sociaux participa au cofinancement du centre. Cependant, encore une fois, le projet peine à s'implanter dans la communauté et à intéresser les familles. L'ancienne responsable d'Autonomie Jeunes Familles affirme à ce sujet que :

Le projet n'était pas issu de la communauté. Ce n'était pas un projet qui avait, qui s'était ancré dans cette communauté-là avec les besoins reconnus par le milieu [...] Il y a plein de choses qui ont été compliquées. Une des choses qui a été compliquée, c'est que le milieu s'est mis à réagir. Moi qui a une longue, mettons, partie de mon implication personnelle et professionnelle dans les milieux communautaires, je comprenais ce qui était en train de se passer, pis j'me disais, on a mal parti ça. (Entrevue 2)

Quelques années auparavant, soit en 2004, la FLAC avait créé l'organisme Québec enfants dans le but de consolider son intervention dans le secteur de la petite enfance. Devant l'échec de Familles en tête, d'Autonomie Jeunes Familles et du Centre Premier Berceau, la FLAC amène peu à peu Québec enfants vers le chemin du partenariat public-privé. Le partenariat Avenir d'enfants naît en 2009 de la volonté commune de la FLAC et du gouvernement du Québec de travailler conjointement dans le champ de la petite enfance. L'entente de partenariat avec le gouvernement a lieu deux ans après la relance de Québec en forme (2007) et à la suite d'une réorientation explicite de la FLAC vers le partenariat avec les acteurs communautaires et publics. En 2009, la fondation met sur pied le site

d'information « Naître et grandir » dans le but de diffuser des informations aux parents sur le développement des jeunes enfants. Quelque temps après l'annonce du non-renouvellement du partenariat Avenir d'enfants, la FLAC lance l'Observatoire des tout-petits en 2016, un site d'information se voulant une base de données sur la situation de la petite enfance au Québec et pratiquant un plaidoyer en faveur de l'enfance et des familles. Cette initiative de la FLAC peut aisément être comparée et rapprochée de la base de données *Kids Count* lancée par la Fondation Annie E Casey en 1990.

Si l'enfant et ses parents sont les premières cibles d'intervention de cette nouvelle approche des politiques sociales, l'école est la seconde. Le Harlem Children's Zone a lancé des programmes de type parascolaire (*After-school programs*) dès les années 1990 et travaillait en collaboration avec plusieurs écoles de Harlem. Avec le programme *Peacemakers*, il fournissait à plusieurs écoles du quartier des aides-enseignants dont le mandat était de prêter main forte aux enseignants du secteur public. À la suite de sa grande transformation, l'organisation est approchée par la Ville de New York (Tough, 2009; Entrevue 9), à l'époque où celle-ci, dirigée par l'ancien investisseur et richissime philanthrope Michael Bloomberg, entend mener une réforme scolaire dont l'un des piliers est la conversion d'écoles publiques en écoles à charte (*Charter Schools*)⁴⁴. Bénéficiant des millions versés par la philanthropie, notamment ceux de Stanley Druckenmiller, et de liens privilégiés avec le maire Bloomberg et le chancelier du département municipal de l'Éducation Joel Klein, le HCZ ouvre sa première école à charte en 2004 : *Promise Academy*.

⁴⁴ Les écoles à charte sont des écoles publiques de niveau primaire et secondaire dont la gestion est confiée au secteur privé. Elles bénéficient d'une plus grande autonomie en ce qui concerne les méthodes d'enseignement, les programmes scolaires, les conditions de travail offertes aux employés, etc. Elles peuvent être sans but lucratif ou à but lucratif. Apparue dans les années 1970, le mouvement des écoles à charte a connu des développements importants dans les années 1990. Avec le soutien de plus en plus actif et de plus en plus massif de la grande philanthropie, ses moyens et son influence ont considérablement augmenté pendant la décennie suivante. Le mouvement bénéficie désormais d'un appui bipartisan comme en témoigne les politiques favorables aux écoles à charte de l'administration Obama, tout comme la nomination par Donald Trump de Betsy DeVos, figure de proue du mouvement des écoles à charte, comme secrétaire à l'Éducation (Fortin, 2017: 2).

Pour Geoffrey Canada, ouvrir des écoles fait en sorte d'ajouter un segment au continuum HCZ, segment dont la fonction est d'encadrer et de former les élèves qui sortent du premier segment et d'intervenir auprès de ceux qui n'ont pas passé par les programmes liés à l'enfance du HCZ. Le HCZ gère désormais deux écoles à charte : *Promise Academy I* et *Promise Academy II*. Les deux écoles offrent une formation allant de la maternelle à la fin du secondaire. L'accent est mis sur la discipline, l'enseignement des matières de base (langues et mathématiques), la performance lors des évaluations, la réussite scolaire et la diplomation. Les programmes scolaires des écoles du HCZ représentent les segments centraux du continuum, centraux dans le sens où ils sont situés au milieu. Le dernier segment est constitué de programmes voués à la préparation au marché du travail (*Employment and Technology Center* et *Learn to Earn*) ou à l'entrée au collège (*College Preparatory Program* et *College Success Office*).

L'intérêt pour l'école et la « réussite éducative » arrive plus tard dans le cheminement de la Fondation Chagnon. Il faut dire qu'il y a de grandes différences entre l'éducation publique au Québec et aux États-Unis. Alors que le système public québécois est centralisé et fait face à des compressions budgétaires, le réseau public américain est décentralisé et doit composer avec un sous-financement historique (Emile-Besse, 2004). Pire, plus les écoles se retrouvent dans des quartiers pauvres et peuplés par les minorités ethniques, plus elles sont sous-financées. Par ailleurs, le mouvement américain des écoles à charte, massivement appuyé par la philanthropie d'investissement, ne possède pas de réel équivalent au Québec et les lois québécoises encadrant l'instruction publique représentent un obstacle important au développement de telles écoles.

La FLAC lance néanmoins en 2009 Réunir Réussir en partenariat avec une instance du gouvernement du Québec, le Secrétariat à la jeunesse. Cette initiative souhaite favoriser la concertation et le travail en commun des acteurs publics, privés et de la société civile pour qu'ils œuvrent « ensemble et efficacement afin d'augmenter de manière significative et durable le nombre de jeunes diplômés dans chaque région » (Réunir Réussir, 2017). De ce

partenariat émerge les Instances régionales de concertation (IRC), structures coordonnant la mise en œuvre des plans d'action dans les écoles et les commissions scolaires. Les deux mêmes partenaires financent également dès 2008 la tenue des « Journées de la persévérance scolaire », événement réussissant chaque année différents acteurs concernés par la réussite scolaire et se penchant sur les moyens de lutter contre l'échec et le décrochage scolaire.

L'autre secteur d'intervention prioritaire ciblé par la philanthropie d'investissement est celui de la santé, plus précisément celui de la santé publique. À ce titre, le Harlem Children's Zone Asthma Initiative est représentatif de cette tendance. Cofinancé par la fondation Peoples's Champ, ce projet s'est attaqué aux problèmes d'asthme des enfants de 0 à 12 ans du centre de Harlem. L'initiative s'est faite en partenariat avec différentes institutions dont le département municipal de la santé et de la santé mentale. Trois autres programmes du HCZ sont reliés à la santé et au bien-être physique : *Healthy Harlem*, un programme axé sur la nutrition, l'exercice et l'adoption de « saines habitudes de vie », Harlem Armory, un centre de sports et de loisirs mis à la disposition des résidents, et HCZ Food Services, un service de cantine qui distribue des déjeuners et des collations aux écoliers.

La santé a été au cœur des préoccupations initiales de la Fondation Chagnon et de son fondateur, André Chagnon. Végétarien depuis plusieurs années et ayant déjà fait face à la maladie (Entrevue 2 et entrevue 6), André Chagnon est particulièrement intéressé par les questions de santé et cet intérêt est reflété par son action philanthropique. Ce n'est donc pas un hasard si l'un des premiers projets de sa fondation, Québec en forme, avait pour but d'encourager la pratique de l'activité physique chez les enfants de 4 à 12 ans. À ses débuts, la FLAC prétendait d'ailleurs mener une double mission : la prévention de la pauvreté et la prévention de la maladie. Outre Québec en forme, projet mené en partenariat avec le gouvernement du Québec et dont le mandat élargit fait désormais en sorte qu'il finance et supporte différents projets touchant l'exercice physique, la nutrition, les saines habitudes de

vie et la réduction de l'obésité, la FLAC soutient plusieurs autres projets et initiatives reliés à la santé⁴⁵.

Comme nous pouvons le constater, l'émergence et l'évolution de la philanthropie d'investissement a amené plusieurs acteurs philanthropiques à cibler des secteurs d'intervention prioritaires qui sont ceux de l'enfance, de la famille, de l'école et de la santé. Ces choix ne sont pas que le reflet des désirs, préférences et marottes des grands philanthropes. Ils reposent sur une nouvelle approche des politiques sociales inspirée de la perspective de l'investissement social qui, elle-même, prend appui sur une série de travaux en médecine, psychologie et en économie constituant la base d'une nouvelle expertise du social dont la philanthropie d'investissement représente l'un des principaux soutiens financiers et l'un des principaux diffuseurs. Dès les années 1990, cette philanthropie finance divers groupes de recherche et de plaidoyer (*advocacy*), structurant peu à peu de véritables réseaux d'influence dotés d'un discours « scientifique » sur la pauvreté et de ressources monétaires considérables. Le chapitre 4 se penchera sur ce phénomène et permettra de mettre en lumière le rôle joué par la philanthropie d'investissement dans l'émergence d'une nouvelle approche des politiques sociales et de la lutte contre la pauvreté. Mais pour l'instant, penchons-nous sur les rapprochements survenus entre la philanthropie et les groupes communautaires, sur le contexte ayant amené la philanthropie, à partir des années 1990, à développer un discours et des pratiques de financement axées sur le soutien à la communauté.

3.3 Une philanthropie en quête de partenaires

Les grandes transformations économiques, politiques et sociales des dernières décennies ont engendré des effets et des réactions qui varient considérablement d'un contexte à l'autre bien qu'il soit possible d'identifier certaines tendances. Dans le monde anglo-saxon, mais

⁴⁵ Elle a notamment contribué à la relance de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec (ELDEQ), dont la deuxième phase a été financée conjointement par la FLAC, le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de la Famille et l'Institut de la statistique du Québec.

surtout, en Amérique du Nord, l'une d'entre elles a été la multiplication des appels à la « communauté ». Dès la fin des années 1970, l'idée de laisser la « communauté » en faire davantage dans tel ou tel secteur gagne en popularité (Caillouette, 1994; Fisher et Shragge, 2000; Boyle et Silver, 2005). L'action de cette « communauté » passe par l'action des organisations communautaires qui assurent une présence physique sur le terrain. Elles organisent, mobilisent et fournissent des services aux populations locales, généralement aux segments de populations les plus pauvres et les plus marginalisés. En plus de posséder une connaissance du terrain, du territoire et des populations qui l'habitent, celles-ci bénéficient aussi la plupart du temps d'une certaine reconnaissance et d'une certaine légitimité auprès des habitants. En outre, leur action communautaire, qui souvent s'échelonne sur plusieurs années, fait en sorte qu'elles possèdent une certaine forme d'expertise de terrain et des capacités organisationnelles souvent non-négligeables. Pour des États en mal d'efficacité, d'efficience et de légitimité, elles s'avèrent être des partenaires de choix (Silver, 2005; Bourque et Comeau, 2007). C'est d'ailleurs cette catégorie d'acteurs de la société civile qui sera d'abord sollicitée à la fin des années 1970 et au début des années 1980, pour participer à un nouveau partage des responsabilités sociales. Pour la philanthropie, les groupes communautaires deviennent des partenaires incontournables.

Il n'est pas nouveau que les acteurs philanthropiques financent les groupes communautaires. De nombreux groupes communautaires américains reçoivent des dons philanthropiques alors qu'au Québec, une pléthore de groupes bénéficie du soutien de la Fondation Centraide. Là où il y a nouveauté ou changement, c'est au niveau de la taille des subventions, du niveau de conditionnalité de l'aide, mais surtout du rôle assigné aux groupes communautaires. À la recherche d'impact, d'efficacité et de résultats, la philanthropie d'investissement souhaite faire des groupes communautaires des partenaires affairés à la prestation des services compatibles et convergents avec sa philosophie d'intervention sociale. D'une logique où la philanthropie effectue des dons à des groupes communautaires pour qu'ils puissent poursuivre leur mission, on passe à une logique où la philanthropie effectue des dons pour développer et renforcer les capacités organisationnelles de partenaires dont l'action servira à concrétiser sa propre mission.

Au début des années 1990, les deux tiers du budget du HCZ proviennent de fonds publics. Au milieu des années 2000, cette proportion a complètement été inversée (Harlem Children Zone [HCZ], 2005). D'un groupe communautaire vivant de subventions et de contrats publics, le HCZ devient une organisation multimillionnaire massivement soutenue par la philanthropie privée, gérant plus d'une quinzaine de programmes, deux écoles et employant plus de 1 000 personnes. Encore ici, la Fondation *Edna McConnell Clark* a joué un rôle clé. Grâce au programme *New York Neighborhoods* et à sa sous-composante *Neighborhood Partners Initiative*, cette fondation a contribué à populariser et à légitimer le fait de verser de gros montants à un petit nombre de groupes afin d'engendrer un effet de levier qui multipliera les capacités organisationnelles de ces groupes. Une fois le développement organisationnel de ces groupes arrivé à maturité, ceux-ci seront en mesure d'assumer efficacement la prestation des services au sein des communautés, prioritairement auprès des enfants et des familles.

La même dynamique est présente au Québec à partir du milieu des années 2000, alors que la Fondation Chagnon, après l'échec de Famille en tête, d'Autonomie Jeunes Familles, du Centre Premier Berceau et l'abandon du projet des « Centres Chagnon », se tourne vers les groupes communautaires et décide que le soutien à leur action devient une priorité de la fondation. Tout comme les fondations américaines associées à la philanthropie d'investissement, elle développe tout un discours sur la « communauté », sur le « développement » et le « renforcement » de la communauté (*Community development/community-building*) comme en témoigne ce passage extrait d'une allocution du président de la FLAC, Claude Chagnon :

Si le but ultime de l'action de la Fondation vise des changements durables sur le plan de la réussite éducative des enfants, l'objectif de la mobilisation se traduit, quant à lui, par le soutien au développement ou au renforcement du pouvoir d'agir des communautés afin de les aider à apporter les changements qu'elles trouvent nécessaires à leur développement. La Fondation est convaincue qu'une communauté solide et résiliente est un facteur de protection pour les enfants et les jeunes. (Chagnon, 2014 : 4)

Mentionnons cependant qu'en termes de financement, la FLAC n'applique pas avec rigueur les principes popularisés par la philanthropie d'investissement. Certes, elle fait de gros investissements, mais ceux-ci servent avant tout à mettre sur pied les partenariats public-privés dans lesquels elle est impliquée avec le gouvernement du Québec (Québec en forme, Avenir d'enfants et Réunir Réussir). Par ailleurs, elle semble plus intéressée à amener une concertation du plus grand nombre d'acteurs au sein des champs de la petite-enfance, la famille, l'école et la santé publique tout en développant ces champs que d'identifier des modèles à imiter et à reproduire. Voilà en partie pourquoi la Fondation Chagnon et les « partenariats Chagnon » ont multiplié les petits et moyens dons et soutenu une variété de groupes et d'initiatives. En 2010-2011, la moyenne des dons octroyés par Avenir d'enfants, à seize secteurs de la région montréalaise, se chiffrait à 92 728\$ CAD (Morin, cité dans Fontan, Elson et Lefebvre, 2017 : 211). Il faut savoir que ces montants sont ensuite divisés et répartis entre les groupes communautaires locaux, ce qui explique en partie pourquoi, malgré les gros dons de la FLAC à Québec en forme et Avenir d'enfants, la moyenne des dons philanthropiques aux organisations communautaires montréalaises demeure « souvent inférieur à 20 000\$ et même à 10 000\$ par organisme communautaire » (Morin, cité dans Fontan *et al.*, 2017 : 210). En revanche, au niveau de la conditionnalité du soutien et du rôle qu'elle envisage pour les groupes communautaires dans la lutte à la pauvreté, elle est au diapason des fondations associées à la philanthropie d'investissement. La FLAC rend conditionnel à son soutien l'intégration de la planification stratégique (*business planning*), un partenariat, l'évaluation et le développement global de l'enfant tout en promouvant une conception des groupes communautaires centrée sur la capacité de ceux-ci de fournir des services aux populations pauvres.

Ce partenariat de la philanthropie avec la communauté et ces investissements philanthropiques dans les groupes communautaires ne sont pas sans conséquence. L'impact et les effets de ce soutien sur l'action des groupes communautaires sera l'objet principal du chapitre 5 de cette thèse. Mais pour l'instant, penchons-nous sur les partenariats entre la philanthropie et les acteurs publics. Dans la mesure où Brinkerhoff (2002), Silver (2005), Savard et ses collaborateurs (2015) de même que Lefèvre et Berthiaume (2017) emploient

la notion de « partenariat » pour désigner les collaborations entre les acteurs publics et ceux de la société civile, nous avons décidé d'utiliser nous aussi cette notion dans cette thèse malgré la polysémie du terme et son utilisation à outrance par certains auteurs.

3.4 Une philanthropie partenaire des acteurs publics

Il n'est pas nouveau que de la philanthropie collabore avec des acteurs publics. Olivier Zunz (Zunz, 2012) a démontré que plusieurs collaborations de ce type ont eu lieu au 20^e siècle aux États-Unis, tandis que Sylvain Lefevre a mis en lumière les dynamiques d'arrimage entre ces deux pôles (Lefevre, 2015). Comme nous le venons de le voir, à la fin des années 1970 et dans les années 1980, c'est d'abord vers les groupes communautaires et autres groupes de proximité que se tournent les acteurs publics, dans une logique où s'entremêlent des motivations allant de la privatisation des services à leur démocratisation. Mais dans les années 1990, plusieurs acteurs publics constatent l'échec d'une variété de programmes sociaux et l'incapacité d'en financer de nouveaux étant donné le contexte fiscal et politique alors qu'en parallèle, une philanthropie richissime et se targuant de financer des approches novatrices en termes de lutte à la pauvreté se développe. Le contexte est donc propice pour un rapprochement, surtout dans une période où la notion de « partenariat public-privé » devient fort populaire au sein de la classe politique et du monde des affaires.

Les collaborations entre le Harlem Children's Zone et les acteurs publics sont nombreux. Fondé en 1970 sous le nom de Rheedlen Centers for Children and Families, le HCZ a toujours eu un lien privilégié avec la Ville de New York, obtenant de celle-ci plusieurs contrats publics. Cependant, les fondations soutenant son œuvre n'étaient pas nécessairement liées aux partenaires publics du HCZ. Pendant un certain temps, le groupe a reçu du soutien financier du secteur public et de la philanthropie privée sans qu'une relation unissant ces trois pôles émerge. Quand Barack Obama lance l'initiative *Promise Neighborhoods* en 2010, le HCZ devient partie prenante d'un processus dont l'objectif est

de mettre sur pied des structures partenariales unissant acteurs publics, philanthropiques et communautaires dont la responsabilité est de « reproduire » le modèle HCZ dans plus de vingt communautés des États-Unis.

Ce programme octroie des subventions à des regroupements d'organismes souhaitant favoriser le développement global des enfants et la réussite scolaire dans des milieux défavorisés et bien souvent majoritairement habités par des minorités ethniques. Il s'inspire notamment du programme *Making Connections* mis sur pied au début des années 2000 par la Fondation Annie E Casey. Cette fondation a d'ailleurs soutenu les travaux du HCZ, de *PolicyLink* et du *Center for the Study of Social Policy* lorsque ces groupes ont rédigé un guide de recommandations à l'attention du gouvernement fédéral et des gestionnaires du programme *Promise Neighborhoods*. Les sommes peuvent être utilisées pour une variété d'activités, mais doivent impérativement améliorer la qualité des services offerts aux enfants et aux familles et la qualité des écoles. La responsabilité de ce programme incombe au département fédéral de l'Éducation (US ED). Le HCZ travaille d'ailleurs en étroite collaboration avec l'équipe de travail administrant le programme *Promise Neighborhoods*. Dans un entretien réalisé avec l'un des responsables de cette équipe, celui-ci reconnaît que le HCZ fournit de l'expertise à son équipe de même qu'aux bénéficiaires des subventions du programme.

Le Harlem Children's Zone est souvent utilisé pour fournir une expertise [...] pour soutenir nos récipiendaires, étant donné qu'ils sont le modèle dont nous avons, vous le savez, imité le programme. Nous avons périodiquement du personnel du Harlem Children's Zone qui rencontre nos récipiendaires lors de réunions ou de formations [...] Nous invitons périodiquement, lors de nos conférences nationales, Mme Williamson et elle, elle s'adresse à nos récipiendaires, mais les personnes avec lesquelles nous travaillons le plus

étroitement sont le chef des opérations et le directeur du Practitioners Institute.
(Entrevue 25)⁴⁶

En fait, une bonne partie de l'assistance technique aux bénéficiaires de ce programme fédéral a été sous-traité au *Promise Neighborhoods Institute at PolicyLink* (PNI), un groupe de support technique issu du groupe de recherche privé *PolicyLink*. PNI travaille principalement avec des organisations proches de la grande philanthropie, comme *Bridgespan*, partenaire de longue date du HCZ, le *Center for the Study of Social Policy*, groupe de recherche et d'assistance technique partenaire de la *Edna McConnell Clark Foundation* et de la *Annie E Casey Foundation*, *Urban Institute*, *think tank* soutenu par plusieurs grandes fondations, etc. Ce sont tous ces groupes qui sont chargés d'assister et de conseiller les bénéficiaires de l'initiative *Promise Neighborhoods*.

En outre, une partie du financement de ce programme repose sur la participation financière de la philanthropie et du secteur privé. Trois ans avant la création du programme, le futur président Obama s'exprimait en ces termes dans un discours :

Il est temps de changer les probabilités pour les quartiers partout en Amérique. Et c'est pourquoi, lorsque je serai président, la première partie de mon plan de lutte contre la pauvreté urbaine consistera à reproduire la zone pour enfants de Harlem dans vingt villes du pays. Nous formerons le personnel, nous lui ferons élaborer des plans détaillés avec des objectifs réalisables, et le gouvernement fédéral fournira la moitié du financement pour chaque ville, le reste provenant d'organismes philanthropiques et d'entreprises. (Obama, 2007 : 4)⁴⁷

Dans la première « notice » publiée par le département de l'Éducation invitant les groupes à soumettre pour la première année du programme, le département affirme que les groupes devront « travailler avec les agences publiques et privées, les organisations (incluant les

⁴⁶ Notre traduction.

⁴⁷ Notre traduction.

organisations philanthropiques) et les individus pour amasser et récolter les ressources nécessaires pour s'assurer de la pérennité du plan » (US ED, 2010a : 24762). De plus, les responsables d'organismes collaborant avec le département fédéral rencontrés en entrevue, de même qu'un fonctionnaire de ce département, ont tous confirmé le rôle majeur que doit jouer la philanthropie dans cette initiative de l'État fédéral.

La Fondation Lucie et André Chagnon travaille quant à elle presque depuis ses débuts en partenariat avec les acteurs publics. En 2002, le gouvernement du Parti québécois octroie une subvention de 12 millions de dollars sur quatre ans, conditionnelle au versement du même montant par la Fondation Chagnon. Cette entente de partenariat donne naissance à l'organisme Québec en forme. Le ministère responsable de la Jeunesse, du Tourisme, du Loisir et du Sport pilote ce dossier. L'entente est d'une durée de quatre ans. Ce partenariat semble avoir été peu documenté.

Mais à partir de 2007, la Fondation Chagnon commence à signer avec le gouvernement du Québec des ententes de partenariat plus ambitieuses et de bien plus grande envergure. Officiellement créés par l'entremise de projets de loi adoptés par l'Assemblée nationale du Québec, ces partenariats « prennent la forme de fonds constitués et gérés conjointement par la FLAC et l'État. Ces fonds sont dédiés à des programmes élaborés par les partenaires, à l'initiative de la FLAC, dans différents domaines, et servent à financer des établissements, groupes et organismes qui participent à la mise en œuvre de ces programmes (Depelteau *et al.*, 2014 : 23). La FLAC et le gouvernement du Québec s'engagent à investir respectivement plus de 490 millions de dollars sur une période d'environ dix ans dans le cadre de ces partenariats (Alepin, 2011; FLAC, 2015). Québec en forme, nouvelle version, est créé en 2007 et Avenir d'enfants, structuré sur le même modèle que Québec en forme, voit le jour en 2009. Réunir Réussir est lancé la même année.

Forte de cette alliance avec l'État québécois et jouissant de ressources considérables dans un contexte de rationalisation budgétaire et de sous-financement des groupes sociaux (Berthiaume, 2016), la Fondation étend son champ d'action et d'influence à l'ensemble du Québec, si bien qu'elle peut aujourd'hui se targuer de soutenir plus de 30 projets nationaux et de travailler avec plus de 2 000 écoles ne serait-ce que grâce à un seul de ses trois partenariats, Québec en forme (Québec en forme [QEF], 2017). Cette alliance n'est pas le fruit du hasard ou de l'habitude. Elle a été souhaitée et désirée par la FLAC. Selon une ancienne gestionnaire d'Avenir d'enfants, la FLAC désirait cette collaboration dans l'espoir d'avoir plus de portée et d'impact, d'influencer les politiques publiques et de pérenniser les initiatives (Entrevue 18). Elle insiste d'ailleurs sur le fait que c'est la FLAC qui a approché le gouvernement et non l'inverse.

La FLAC sort cependant déçue de cette expérience. L'arrimage d'une culture philanthropique inspirée du secteur privé et d'une culture teintée par les us et coutumes de la fonction publique s'est avéré difficile. Du côté de Québec en forme, on peut même parler de tensions notables entre les gens de la FLAC et ceux de la Santé publique, secteur relié au ministère de la Santé et des Services sociaux (Entrevue 15). Un haut fonctionnaire du ministère de la Santé et des Services sociaux a fait part de ces tensions lors de son entretien :

Haut fonctionnaire : Bien, sur le terrain, les gens qui travaillent à temps plein en santé publique, les directions régionales par exemple, CLSC et autres venaient se faire dire quoi faire par un *outsider* [...] Même si c'était gouvernemental, signé des deux bords, ça a toujours été vu comme la « patente à Chagnon ». On appelait ça la « patente à Chagnon » parce que...

Maxim Fortin: même le terme comme tel la « patente à Chagnon » ...

Haut fonctionnaire: Ah oui, « l'affaire », la « patente » à Chagnon, les « affaires » de Chagnon, et c'était toujours ça parce que c'était eux qui financent, eux qui mettent des ressources, les projets dans les communautés, puis ils se tiennent loin. (Entrevue 15)

La Fondation et le gouvernement conviennent de ne pas renouveler les partenariats en 2015. Le soutien à Réunir Réussir s'est terminé en 2015 et le partenariat a cessé ses activités. Avenir d'enfants et Québec en forme sont encore actifs, mais leur soutien se termine respectivement en 2017 et 2019.

Conclusion

Les partenariats souhaitant reproduire le modèle du HCZ et les partenariats de la FLAC sont des tentatives d'encadrement, de traitement et de gestion des problèmes sociaux liés à la pauvreté, notamment à la pauvreté urbaine. Dans la mesure où ils font appel à la participation et aux ressources des acteurs publics, philanthropiques et communautaires et que ceux-ci s'y divisent un certain nombre de pouvoirs et de responsabilités, ce sont des structures de gouvernance du social. On y intègre et coordonne différentes formes d'action publique, philanthropique et communautaire en vue de produire une forme d'intervention sociale hybride supposée combattre la pauvreté intergénérationnelle. Les interactions entre les acteurs de ces structures de gouvernance donnent naissance à des relations triangulaires. Le septième et dernier chapitre de cette thèse se penchera sur les relations triangulaires engendrées par ces structures de gouvernance qui tentent de coordonner l'action des acteurs publics, philanthropiques et communautaires qui s'y impliquent.

Aux États-Unis, le HCZ, tout comme plusieurs autres groupes communautaires, a longtemps été soutenu par la philanthropie privée et par des acteurs publics, sans qu'une collaboration officielle n'émerge entre les acteurs philanthropiques et publics. Le programme *Promise Neighborhoods*, lancé en 2010 par Obama, changea la donne. L'État fédéral devint un promoteur actif d'une logique partenariale entre les acteurs publics, privés et communautaires. Au Canada, l'État provincial du Québec a intégré dans ses pratiques le partenariat avec la philanthropie dès le début des années 2000 en devenant le partenaire officiel d'une seule fondation : la FLAC. Cette fondation doit être considérée comme le principal avatar de la philanthropie d'investissement au Québec. Ceci dit, ses pratiques de

financement ne recourent pas complètement celles qu'on associe à ce type de philanthropie. Les dons de la FLAC ne sont ni concentrés ni orientés vers la recherche de modèles efficaces à généraliser. Ce chapitre nous démontre donc comment les deux organisations au cœur des cas à l'étude participent au développement de phénomènes similaires tout en conservant certaines spécificités liées au contexte local et national. Le Tableau 3 synthétise les éléments propres à chaque cas mobilisé pour la comparaison :

Tableau 3

Synthèse des cas à l'étude

	Cas #1	Cas #2
Organisation au centre du cas :	Harlem Children's Zone (HCZ)	Fondation Lucie et André Chagnon
Année de création :	1970 (RCCF)/ 1997 (HCZ)	2000
Fondateurs :	Richard Murphy/ Geoffrey Canada	André Chagnon
Nature de l'organisation :	Groupe communautaire	Fondation philanthropique
Chef de la direction :	Geoffrey Canada (1994-2014) Ann Williamson-Isom (2014-)	André Chagnon (2000-2016) Claude Chagnon (2016-)
Mission :	Prévenir la pauvreté	Briser le cycle de la pauvreté intergénérationnelle
Type d'activités :	Prestation de services socio-sanitaires et éducatifs à la communauté	Dons philanthropiques et soutien des donataires
Secteurs d'activités :	Petite enfance, famille, éducation, santé publique, développement communautaire	Petite enfance, famille, éducation, santé publique, développement communautaire
Partenariats avec les acteurs publics étudiés :	Promise Neighborhoods (2010)	Québec en forme (2002/2007) Avenir d'enfants (2009)
Palier gouvernemental impliqué dans les partenariats :	Fédéral	Provincial
Acteurs publics impliqués :	Département de l'Éducation des États-Unis (US ED)	Ministère de la Santé et des Services Sociaux (MSSS) Ministère de la Famille et des Aînés (MFA)
Période temporelle :	1997-2016	2000-2016
Territoires ciblés :	New York (Harlem)	Montréal (Est et Nord)

Chapitre 4

Développer l'expertise pour imposer des normes et pratiquer le plaidoyer

Ce chapitre met en lumière comment aux États-Unis et au Québec, la philanthropie d'investissement finance, mobilise et diffuse des savoirs qui deviennent par la suite les piliers d'une expertise mobilisable pour le plaidoyer. Il montre que le financement de l'expertise et du plaidoyer fait partie intégrante du répertoire de la philanthropie d'investissement dans la mesure où cela lui permet d'avoir un impact sur les normes de gouvernance des organismes financés et sur les politiques publiques. Le concept d'expertise renvoie ici à « l'ensemble des savoirs mobilisés pour l'action » (Delmas, 2011 : 16). Cette expertise est par la suite mobilisée à son tour pour le plaidoyer. Le concept de plaidoyer désigne quant à lui l'ensemble des activités menées dans l'intérêt d'un tiers et dont l'objectif est d'influencer les décideurs.

Les savoirs financés, mobilisés et diffusés par la philanthropie appartiennent à différents champs. Toutefois les travaux et recherches en médecine (neurosciences, pédiatrie, santé publique), en psychologie (écosystémie) et en économie (capital humain) sont particulièrement prisés par les acteurs de la philanthropie d'investissement. Ces savoirs sont conçus pour orienter les programmes et services destinés aux populations ciblées, aux segments de populations vulnérables des quartiers pauvres. Dans un premier temps, ce chapitre en fait l'analyse et fait ressortir comment la philanthropie d'investissement les soutient. Dans un deuxième temps, ce chapitre se penche sur les formes d'expertise technique que la philanthropie d'investissement tente d'implanter au sein de l'action communautaire, expertise implantée par l'entremise d'intermédiaires financés par les acteurs philanthropiques. Dans un troisième temps, le chapitre se penche sur les activités de plaidoyer de la philanthropie d'investissement.

Philanthropes et experts ont toujours fait bon ménage. Historiquement, la philanthropie tente d'asseoir sa légitimité sur l'expertise depuis le début du 20^e siècle. Ne pouvant tirer sa légitimité du suffrage universel ou des autorités publiques (Lambelet, 2014 : 63), la philanthropie américaine de cette époque, menée par les fondations Carnegie, Rockefeller, Sage et Rosenwald, a rapidement cherché à s'appuyer sur la science. La science a conféré au mouvement philanthropique « un point d'appui externe au débat social, à la fois surplombant (l'objectivité par-delà les points de vue particuliers) et hors-jeu (à distance de la compétition politique ou des luttes sociales) » (Lefèvre, 2014 : 70). Dès le départ, les grandes fondations privées associées à la philanthropie élitaires ont donc tenté de se positionner comme des acteurs neutres et apolitiques guidés par les lumières de la science et de la connaissance. Mais dans la mesure où cette science ne reposait pas encore sur un solide réseau d'institutions de recherche et d'enseignement supérieurs, du moins, pas en Amérique du Nord, la philanthropie a aussi participé et contribué financièrement à l'émergence de ce réseau. En effet, la philanthropie a joué un grand rôle dans la constitution du réseau universitaire américain, finançant la création de plusieurs institutions, facultés, départements et programmes (Karl et Katz, 1987).

Ce soutien de la philanthropie aux grandes institutions de savoir est relativement bien connu. Cependant, nous aurions tort de réduire le rôle de la philanthropie dans les champs du savoir au fait que les grandes fondations octroient de grosses bourses aux grandes universités. Depuis plusieurs décennies, la philanthropie participe à la production de « savoirs tournés vers l'action », c'est-à-dire à différentes formes d'expertise. La Fondation Rockefeller est emblématique de cette tendance. C'est elle qui a soutenu au début du 20^e siècle l'essor du courant socio-sanitaire de l'hygiénisme social. Dans les années 1940, nous retrouvons cette fondation impliquée dans les programmes agricoles internationaux de la Révolution verte.

Par ailleurs, le fait de voir la philanthropie s'adonner à des activités de plaidoyer n'est pas nouveau non plus. À quelques reprises dans l'histoire du mouvement philanthropique, des

fondations s’y sont livrées dans l’espoir de faire avancer différentes causes. Toutefois, dans la mesure où l’activité philanthropique a été encadrée par des lois et des jugements restreignant la portée politique de son plaidoyer et a été régulièrement accusée d’instrumentaliser le don charitable à des fins politiques aussi bien par la gauche marxiste que par une partie de la droite conservatrice (Zunz, 2012), les fondations philanthropiques et les philanthropes ont progressivement développé une réserve face à l’expression publique de leurs projets de réformes politiques. Or, les travaux récents sur la philanthropie des élites démontrent que cette réserve tend à disparaître. En 2014, les chercheurs Sarah Reckhow et Jeffrey Snyder ont démontré comment le soutien à des activités de plaidoyer était devenu l’un des grands traits de la philanthropie élitaine en éducation. Une analyse des dons philanthropiques dans le secteur de l’éducation en 2000, 2005 et 2010 leur avait permis de tirer la conclusion suivante :

La philanthropie est généralement vue comme une activité charitable et les philanthropes ont traditionnellement approché le plaidoyer politique de manière hésitante ou s’en sont abstenu. Or, les grandes fondations actives en éducation sont désormais de plus en plus politiquement engagées. Leur action soutient les groupes impliqués dans du plaidoyer politique et ceux qui pourvoient des fonds faisant la promotion de la compétition avec les institutions du secteur public et permettant d’utiliser des fonds convergents pour faire avancer certaines priorités. Une philanthropie coordonnée, centrée sur les politiques publiques et orientée vers le plaidoyer constitue une importante voie d’accès à l’influence politique pour les fondations. (Reckhow et Snyder, 2014 : 193)

Dans une série de travaux portant sur le rôle de la *Venture philanthropy* en éducation, Janelle Scott en est venue à la conclusion que ce type de philanthropie fonctionne comme une « coalition de plaidoyer » (Scott, 2009 : 107) dans l’arène politique et comme un « réseau de planification des politiques » (*policy planning network*) dans le domaine des politiques publiques (Scott, 2009, 2015). Par le plaidoyer, elle met à l’agenda l’enjeu des écoles à charte et exerce des pressions sur les pouvoirs publics par différents groupes de parents et de citoyens qu’elle finance (Mitchell et Lizotte, 2014). Le réseau de planification des politiques publiques qu’elle structure permet d’organiser et de coordonner les initiatives

de réforme scolaire en développant une gouvernance publique-privée en éducation et un savoir-expert sur l'éducation.

Nous nous retrouvons donc devant une philanthropie d'investissement, qui, tout en maintenant son soutien à la production de savoirs, pratique un plaidoyer ou soutient des activités de plaidoyer dont l'objectif est l'introduction d'une nouvelle forme de gouvernance et la modification des politiques publiques. Ce chapitre se penche sur les savoirs produits par cette philanthropie et sur les activités de plaidoyer qu'elle mène. Le but de cette thèse étant d'analyser l'impact de la philanthropie d'investissement sur les politiques sociales, à travers ses relations avec les groupes communautaires et les acteurs publics, ce chapitre met en lumière comment la philanthropie d'investissement se dote d'une capacité d'influence par le financement, la mobilisation et la diffusion de savoirs et par le plaidoyer.

Contrairement aux travaux précédemment mentionnés se penchant sur des cas en éducation, les deux cas retenus sont d'abord et avant tout liés au champ de l'enfance et de la famille, et ce, même si le HCZ gère aussi des écoles à chartes et que la FLAC a été impliquée dans un partenariat en éducation aujourd'hui terminé, Réunir Réussir. Notre analyse compare donc un groupe de fondations américaines soutenant le HCZ à la Fondation Lucie et André Chagnon sous l'angle des formes d'expertise qu'elles financent, mobilisent et diffusent dans le champ de la petite enfance et de la famille. Elle compare ensuite les formes d'expertise technique financées par ce même groupe de fondations et la FLAC pour développer les capacités organisationnelles des donataires. Elle compare enfin le soutien au plaidoyer et les activités de plaidoyer des fondations soutenant le HCZ aux activités de plaidoyer menées par la FLAC sous l'angle des ressources et des moyens adoptés par la philanthropie d'investissement pour tenter de modifier les politiques publiques. Deux types de sources sont utilisées dans ce chapitre: des sources écrites, principalement celles rédigées par les acteurs philanthropiques et les firmes d'experts qu'elles engagent, et des entretiens de recherche, principalement ceux réalisés avec des experts du domaine de la

santé, des consultants ayant collaboré avec des acteurs philanthropiques et des groupes communautaires dans le cadre de partenariats où l'on retrouve la présence d'acteurs publics.

4.1 Quand la philanthropie se convertit à l'intervention précoce

À partir des années 1990, une pléiade de travaux en médecine, en psychologie et en économie ont pavé la voie au développement d'une nouvelle approche des politiques sociales et de la lutte contre la pauvreté centrée sur l'enfance et la famille (Chapitre 1). La philanthropie d'investissement s'est rapidement intéressée à ces travaux et a participé à la constitution de communautés épistémiques qui ont contribué à l'émergence d'une nouvelle expertise du social. Cette expertise a participé à l'essor du modèle de l'intervention précoce. L'importance du financement philanthropique dans son développement et des réseaux philanthropiques dans sa diffusion est l'un des principaux apports de ce chapitre.

Avant de se pencher directement sur la question du financement et de la diffusion des savoirs, voyons comment la convergence d'une série de travaux a favorisé l'émergence de l'intervention précoce. Combinant savoir et pratique, l'intervention précoce s'est fortement développée dans les années 1990 et 2000 en intégrant les apports récents des neurosciences, de la pédiatrie et de la santé publique (médecine), en assimilant les théories de James Heckman⁴⁸ sur le capital humain (économie) et en se basant sur les théories écosystémiques (psychologie) développées par Urie Bronfenbrenner dans les années 1970. La Figure 2 illustre le développement de l'intervention précoce et l'idée qu'une convergence de savoirs issus de différents champs l'a structuré.

⁴⁸ James Heckman est économiste à l'Université de Chicago. Son champ de spécialisation est la micro-économie. Il a reçu le prix Nobel d'économie en 2000.

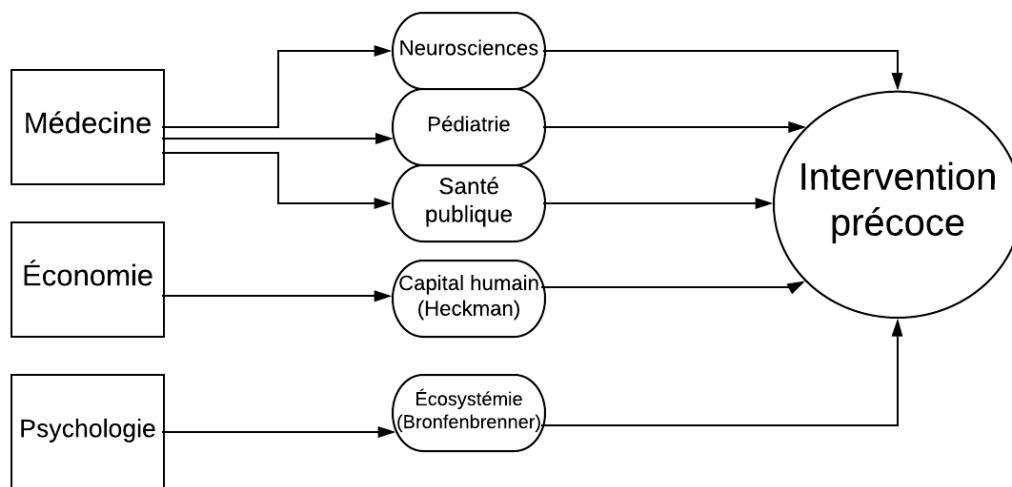


Figure 2. Les piliers de l'intervention précoce.

En médecine, différentes percées dans le domaine des neurosciences ont démontré que les premières années de vie sont cruciales pour le développement du cerveau, alors que des recherches en pédiatrie et en santé publique ont exposé l'importance d'intervenir tôt dans le développement des individus (Blackman, 2002; Meisels et Shonkoff, 1990). En économie, les travaux du prix Nobel James Heckman ont exposé que « l'apprentissage engendre l'apprentissage » et que c'est à un jeune âge qu'un individu peut développer le plus aisément ses capacités cognitives (Heckman, 2000, 2006, 2008). En conséquence, Heckman plaide pour une politique sociale intervenant de manière précoce et ciblant les enfants pauvres.

Investir dans les jeunes enfants défavorisés est une initiative politique publique rare qui promeut l'équité et la justice sociale tout en favorisant la productivité économique et de la société en général. Les interventions précoces ciblant les enfants défavorisés rapportent beaucoup plus que les interventions ultérieures telles que la réduction du nombre d'enseignants par élève, la formation professionnelle publique, les programmes de réhabilitation des condamnés, les

subventions pour les droits de scolarité ou les dépenses de police. (Heckman, 2006 : 1902)⁴⁹

Cette idée d'intervenir tôt constitue le noyau dur d'une approche des politiques sociales nommée *Early intervention*, *Early Childhood Intervention*, ou, en français, « intervention précoce » ou « prévention précoce ». Plusieurs sens ont été accolés à cette expression si bien qu'on peut facilement la qualifier de polysémique. Or, dans le cadre de cette étude, la notion renvoie à une approche des politiques publiques centrée sur le développement biologique, psychologique et social des enfants. Son objectif est de « prévenir ou réduire au minimum les limitations physiques, cognitives, émotionnelles et liées au manque de ressources des jeunes enfants défavorisés par des facteurs de risque biologiques ou environnementaux » (Blackman, 2002 : 11). Sa stratégie consiste à coordonner et à faire converger les efforts des parents, des communautés, des acteurs publics, privés et de la société civile dans des initiatives soutenant, par l'entremise de programmes et de services, les enfants, les parents et les territoires pauvres ou marqués par différents problèmes sociaux.

Cette approche converge et est compatible avec la perspective de l'écologie du développement humain ou « approche écosystémique » développée en psychologie dans les années 1970 (Bronfenbrenner, 1986) dont elle reprend l'idée de tenir compte des environnements et facteurs externes. À partir des années 2000, la philanthropie, après s'y être intéressée dans les années 1990, commence à la mobiliser, à la diffuser et même, à financer sa production intellectuelle. L'analyse des deux cas retenus pour cette étude révèle qu'un groupe de fondations étroitement liées au HCZ et à la FLAC ont, à partir des années 2000, activement participé à la création d'une expertise privée dans le champ de la petite enfance et des familles, expertise privée largement acquise à la perspective de l'intervention précoce.

⁴⁹ Notre traduction.

La Fondation People's Champ fait ici encore figure de pionnière. C'est elle qui, à la toute fin des années 1990, finance en partenariat avec le Brazelton Touchpoints Center, la création du programme *Baby College* géré par le HCZ. Premier véritable programme d'intervention précoce du HCZ, le *Baby College* représente aussi la première étape du continuum de services lancé par le groupe de Harlem à la fin des années 1990. La collaboration avec le Docteur Brazelton est importante, car elle marque le début des rapprochements entre la philanthropie d'investissement et les précurseurs d'un nouveau paradigme scientifique sur le développement global des enfants. Comme l'affirme l'un des dirigeants du Brazelton Touchpoints Center :

C'est lui [Brazelton] qui a créé ce centre et c'était à la base pour sa recherche sur les compétences des nouveaux nés et sur le développement de l'enfant et sur le rôle des interactions précoces entre les parents et les nourrissons dans le développement et de l'enfant et des parents. Je dirais aussi qu'assez tôt, il a fait des recherches à travers le monde dans des cultures différentes où il a vu aussi que c'était pas seulement les actions des parents qui formaient l'enfant, mais que c'étaient les actions du nouveau-né [...] sur le parent qui changent le comportement des parents. Donc, une grande contribution qu'il a fait, c'est de vraiment pousser cette révolution scientifique, [passer] de la causalité linéaire et du réductionnisme scientifique à une causalité systémique et multifactorielle si on peut le dire comme ça. Et c'était un peu en même temps que d'autres qui étudiaient le développement humain sont arrivés au modèle écologique du développement humain et de l'enfant comme Urie Bronfenbrenner par exemple et (autre nom inaudible). Je crois qu'à cette époque-là, il y avait quelque chose dans l'air qui faisait que l'ancien paradigme scientifique sur le développement humain commençait à se défaire pour faire de la place pour celui qui suivait après. (Entrevue 14)

Le dirigeant fait même allusion à l'épistémologue Thomas Kuhn et à sa théorie sur les changements de paradigme (Kuhn, 1962) pour décrire l'essor de cette nouvelle approche en termes de développement humain et de l'enfant.

En 2001, People's Champ accepte de financer « l'Initiative du Harlem Children's Zone contre l'Asthme », un projet mené en collaboration avec le Docteur Stephen Nicolas du

Harlem Hospital et quelques autres partenaires dont l'Université Columbia et le département municipal de la santé et de la santé mentale (HCZ, 2005 : 2). En 2011, People's Champ met sur pied en collaboration avec le Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC) et les fondations Heising-Simons, Overdeck et Salomon (People's Champ, 2018a) le projet *Early Childhood Research Initiative* (ECRI), une étude longitudinale de 9 ans dont l'objectif est de se pencher sur l'efficacité des programmes adressés aux jeunes en difficulté. On voit donc ici comment cette fondation, l'un des principaux bailleurs de fonds du HCZ, participe au développement et à la consolidation de l'intervention précoce au sein du HCZ.

Au Québec, la Fondation Chagnon affirme soutenir les travaux du réputé pédiatre Fraser Mustard, figure de proue canadienne du « développement global des enfants », depuis ses débuts (FLAC, 2011). L'intérêt de la fondation pour la petite enfance l'a aussi amené à devenir partenaire de la Fondation du Docteur Julien, organisme philanthropique soutenant les œuvres du docteur Gilles Julien, pédiatre à l'origine du projet de clinique de « pédiatrie sociale » dans l'Arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve à Montréal. En 2011, Avenir d'enfants octroie un financement d'un million et demi de dollars sur trois ans à cette fondation afin de « développer un continuum de formation en pédiatrie sociale en communauté pour transférer et intégrer à la pratique les connaissances, habiletés et attitudes en développement des enfants appliquées depuis 20 ans dans ses centres » (Avenir d'enfants, 2011 : 1).

Pendant les quinze premières années de son existence, la FLAC est devenue l'un des plus gros bailleurs de fonds québécois soutenant la recherche et le développement des pratiques en matière de petite enfance. Dès 2003, on la retrouve aux côtés du ministère de la Santé et des Services sociaux, du ministère de la Famille et de l'Institut de la statistique du Québec pour la relance de l'Enquête longitudinale du développement des enfants du Québec (ELDEQ), projet de recherche auquel elle contribue financièrement (Institut de la statistique du Québec, 2018). En 2007, la FLAC finance le Projet Odyssee en partenariat

avec l'Association québécoise des centres de la petite enfance (AQCPÉ) dans le but de favoriser une plus grande interaction entre les milieux de pratique et les milieux scientifiques (FLAC, 2007 : 1). Bref, dans les années 2000, la FLAC participe à l'émergence d'une expertise en petite enfance orientée vers l'intervention précoce (*Early intervention*), concept que plusieurs acteurs québécois et la FLAC traduisent par « prévention précoce ».

Or, le soutien de la FLAC ne se limite cependant pas à la petite enfance. La fondation, qui, rappelons-nous, avait manifesté un fort penchant pour les questions de santé lors de ses premiers balbutiements, verse en 2007 deux millions de dollars à l'Université de Montréal et y crée la Chaire Lucie et André Chagnon sur l'approche intégrée en prévention (Université de Montréal, 2007 : 1). En 2008, à la suite d'un don de 1 476 000\$ de la FLAC, le Centre des naissances du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM) devient le Centre d'excellence en promotion de la santé (FLAC, 2008). On retrouve aussi cet enthousiasme pour la santé du côté des philanthropes associés au HCZ. Kenneth Langone, financier derrière le succès du groupe Home Depot, ancien gestionnaire de la Fondation People's Champ et membre actuel du conseil d'administration du HCZ, a versé anonymement en 1999 cent millions, puis, en 2008, un autre cent millions, cette fois-ci de manière publique, au NYU Medical Center qui est devenu depuis le NYU Langone Medical Center (Barron, 2008.). Il n'est certes pas nouveau de voir de grands philanthropes et leurs fondations effectuer des dons majeurs à des hôpitaux⁵⁰. L'histoire de la philanthropie est truffée d'exemples de ce type. Ce qui est plus récent est l'intérêt spécifique pour les neurosciences.

Dès 2006, la FLAC devient partenaire du Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants (CEDJE), organisation fondée par le psychologue Richard Tremblay dont la

⁵⁰ Rien qu'à Montréal, l'Hôpital général juif a bénéficié du soutien de l'homme d'affaires Mortimer Barnett Davis, l'Hôpital du Sacré-Cœur a bénéficié des largesses du magnat de la presse Pierre Péladeau et plus récemment, le joueur de hockey professionnel P.K Subban s'est ajouté à la liste des grands donateurs de l'Hôpital de Montréal pour enfants. Cette tendance est encore plus forte aux États-Unis.

perspective théorique fait une large place aux théories des neurosciences (FLAC, 2006). Une grande proximité d'idées se développe entre la fondation et le CEDJE. Un communiqué de la FLAC de 2009 reprend même la formule choc fréquemment utilisée par les promoteurs de la perspective neurobiologique : « tout se joue avant 5 ans... et même avant » (FLAC, 2009 : 1). En 2008, la FLAC est partenaire d'un colloque réunissant 200 personnes organisé par le CEJED et ayant pour thème : « Prévenir la violence chez les jeunes par une intervention précoce » (CEDJE, 2008 :1.).

Son engagement le plus significatif envers les neurosciences survient toutefois quatre ans plus tard, alors que la fondation investit 12,5 millions dans un partenariat public-privé de recherche auquel participe le gouvernement du Canada et Brain Canada (CISION, 2012). Officiellement, cette initiative est centrée sur la prévention de la maladie d'Alzheimer et des troubles apparentés. Dans la mesure où un membre de la famille Chagnon est atteint de cette maladie, il est tentant d'expliquer ce don comme une idiosyncrasie de la philanthropie Chagnon. Or, quand on met en parallèle ce don et le don de 100 millions de dollars ayant mené à la création du Neuroscience Institute de l'Université de New York, effectué en 2009 par Stanley Druckenmiller, philanthrope aux commandes de la Druckenmiller Foundation et du conseil d'administration du HCZ, cette explication apparaît insuffisante. Le soutien aux neurosciences apparaît comme une tendance de la philanthropie d'investissement.

En effet, l'intérêt pour les neurosciences apparaît ici comme une suite logique du choix de faire de l'enfance une priorité de l'action philanthropique dans la mesure où :

Les avancées importantes dans la recherche en neurobiologie établissent un lien entre l'environnement où évoluent les jeunes enfants, les expériences qui y sont vécues et le développement de leur cerveau. Le mouvement est porté par de nouvelles connaissances issues des neurosciences, de la psychologie développementale, de la pédiatrie et de l'économie (National Scientific Council on the Developing Child, Harvard University, 2007). (Lesemann, 2011 : 215)

L'autorité scientifique des neurosciences acquise pendant les années 1990, la « décennie du cerveau » (Blackman, 2002 : 16), fournit désormais une caution scientifique supplémentaire aux promoteurs de l'intervention précoce, justifiant leur argument d'intervenir tôt dans la vie des individus.

Les dons octroyés aux projets, initiatives et institutions précédemment mentionnés marquent non seulement les débuts de la philanthropie d'investissement, mais aussi de l'adoption par les fondations associées à ce courant d'une stratégie d'action philanthropique axée sur l'intervention précoce, intégrant les apports des neurosciences et dans certains cas, finançant même l'avancement de celles-ci. Les savoirs financés démontrent clairement l'orientation biomédicale des modèles retenus par les philanthropes. Le Tableau 4 et le Tableau 5 comparent huit dons effectués pour faire avancer les connaissances dans un champ du savoir par des philanthropes soutenant le HCZ à dix dons effectués par la FLAC poursuivant le même objectif. Cet échantillon est constitué des dons et des investissements mis en lumière par l'analyse des sources écrites et des entretiens. Le recoupement des champs de savoir financés est frappant. Autant du côté de la FLAC que des fondations soutenant le HCZ, les domaines de la santé et de la petite enfance ressortent de manière évidente.

Tableau 4

Huit contributions à l'avancement des connaissances de la part des bailleurs de fonds du HCZ

Donateur	Don/ montant investi	Donataire/ contractuel/ partenaire	Année/ période	Projet	Champ/ sous-champ de savoir
Annie E. Casey	nr	CSSP	1987	Kids Count	Statistique sociale (enfance)
People's Champ	nr	HCZ	Fin années 1990	Baby College	Pédiatrie
Kenneth Langone	100 M USD	NYU Medical Center	1999	Services médicaux du NYU Medical Center	Médecine
Edna McConnell Clark	500 000 USD et +	Bridgespan Group	2000-2006	Conception d'une stratégie d'investissement	Développement des capacités
People's Champ	nr	HCZ	2001	Initiative du HCZ contre l'Asthme	Santé publique
Kenneth Langone	100 M USD	NYU Medical Center	2008	Services médicaux du NYU Medical Center	Médecine
Stanley Druckenmiller	100 M USD	Université de New York	2009	Création du Neuroscience Institute	Neurosciences
People's Champ	nr	HCZ	2011	Early Childhood Research Initiative	Statistique sociale (enfance)

Tableau 5

Les dix contributions de la FLAC à l'avancement des connaissances

Donateur	Don/ montant investi	Donataire/ contractuel/ partenaire	Année/ période	Projet	Champ/sous-champ de savoir
FLAC	nr	Fraser Mustard (ICRA)	2001	Recherche sur le développement de l'enfant	Médecine (enfance)
FLAC	nr	ELDEQ	2003	ELDEQ	Statistique sociale (enfance)
FLAC	nr	CEDJE	2006	Collaborations avec le CEDJE	Pédiatrie et Neurosciences
FLAC	1 M CAD	AQCPE	2007	Projet Odyssée	Éducation à l'enfance
FLAC	2 M CAD	Université de Montréal	2007	Chaire LAC sur l'approche intégrée en prévention	Santé publique
FLAC	nr	CEDJE	2008	Colloque "Prévenir la violence chez les jeunes..."	Psychologie, psychiatrie et pédiatrie
FLAC	1,476 M CAD	Centre des naissances (CHUM)	2008	Centre d'excellence en promotion de la santé	Santé publique
FLAC	1,5 M CAD	Clinique du Dr. Julien	2011	Développer formation en pédiatrie sociale	Pédiatrie
FLAC	12,5 M CAD	Brain Canada et Gouvernement fédéral	2012	PPP de recherche sur l'Alzheimer	Neurosciences
FLAC	nr	Observatoire des tout-petits	2016	Développer les données sur l'enfance	Statistique sociale (enfance)

Si on pousse l'analyse un peu plus loin, les savoirs financés nous laissent entrevoir la philanthropie d'investissement comme le vecteur d'une gouvernabilité centrée sur la production de savoirs permettant aux acteurs d'une nouvelle gouvernance du social d'agir de manière précoce sur le cerveau, le comportement et le corps des individus afin qu'ils acquièrent les compétences nécessaires pour intégrer le marché de l'emploi et atteindre l'autonomie économique. La philanthropie d'investissement finance la production de ces savoirs dans l'optique qu'ils généreront des gains de productivité pour le secteur privé et des économies en termes de services et programmes sociaux. L'idée d'un « retour sur investissement », empruntée à l'économiste James Heckman fait même désormais partie du langage de plusieurs gestionnaires de la santé publique comme en témoigne cet extrait tiré d'un entretien réalisé avec un haut fonctionnaire québécois de la Santé publique :

Éthiquement, ça a pas mal plus de sens d'empêcher le monde d'être malade que de les soigner une fois qu'ils sont malades. Efficace, éthique, c'était quoi mon autre « E »? Euh... Ah, économique, le rendement sur l'investissement. Quand tu soignes quelqu'un, tu peux avoir un peu de rendement si tu augmentes sa productivité ou autre mais les actions de prévention, t'as un retour sur investissement, *return on investment*, le *ROI*, t'as un retour sur l'investissement qui fluctue selon l'intervention, mais c'est rare qui en a pas. Il y en a des interventions où tu n'as pas de retour, c'est-à-dire que tu n'as pas autant d'économie que tu as dépensé, mais c'est plutôt rare en prévention. Habituellement, tu as un retour plus grand en économie, mais ça, c'est pas un chèque. Pas un chèque qui retourne au gouvernement, c'est une économie de lits, c'est une économie de médicaments, c'est une économie de soins qu'ils ne voient jamais parce qu'il y a toujours une pression et une demande. Mais c'est d'autant de places libérées pour des « malades que tu ne peux pas prévenir ». Mais il y a un rendement économique, donc l'économie de la prévention est là. (Entrevue 15)

Comme le permet de le constater cet extrait, l'approche socio-sanitaire de l'intervention précoce trouve donc sa légitimité dans la promesse d'une plus grande efficacité économique. Bien que son point de départ soit le développement humain, particulièrement celui des enfants, elle aboutit au développement du capital humain. L'idée d'un « retour sur

investissement » amenée dans cet extrait n'est pas forcément liée à l'influence de la philanthropie d'investissement. La perspective de l'investissement social et les travaux d'Heckman l'ont popularisé avant que la philanthropie s'en saisisse, pendant et après. Cela nous ramène d'ailleurs à une idée développée au chapitre 2 comme quoi l'investissement social et la philanthropie d'investissement convergent sans se recouper complètement. Avant de passer aux critiques de cette perspective, penchons-nous un instant sur la genèse de l'intervention précoce aux États-Unis et au Québec.

4.1.1 De l'*Early Intervention* américaine à la prévention précoce québécoise

Les premiers programmes de prévention précoce ont été développés sur une base expérimentale aux États-Unis dans les années 1960 dans la foulée de la « guerre contre la pauvreté » du président Johnson (Parazelli *et al.*, 2003 : 85). Le plus connu de ces programmes initiaux est le programme *Headstart*, un programme fédéral de services compensatoires pour la petite enfance lancé en 1965 et qui a fourni « un modèle audacieux et sérieux pour le domaine de l'intervention de la petite enfance qui se poursuit jusqu'à nos jours » (Meisels et Shonkoff, 1990 : 17). En 1969, Richard Nixon envisagea un temps de tester massivement les enfants de six à huit ans afin d'identifier et de traiter les sujets présentant des « tendances délinquantes », mais le projet ne vit jamais le jour, entre autres parce que les technologies de dépistage de l'époque n'étaient pas encore assez avancées (Castel, Castel et Novell, 1980 : 234). Cependant, des programmes moins ambitieux ont vu le jour comme en témoignent ceux développés dans les villes de Baltimore, d'Orange County et d'Oakland au début des années 1970 (Castel *et al.*, 1980 : 234). Ces programmes avaient en commun de cibler les jeunes des ghettos et ceux ayant été signalés comme présentant des troubles d'adaptation et/ou de comportement.

La stratégie de « ciblage » des groupes « à risque », précédemment évoquée, s'est cristallisée après la publication en 1978 du rapport de la Commission présidentielle sur la santé mentale (President's Commission on Mental Health, 1978). Présidée par Rosalyn

Carter, l'épouse du président Jimmy Carter, cette commission recommanda de concentrer le dépistage sur les groupes aujourd'hui considérés comme « vulnérables » (minorités ethniques, pauvres, handicapés, toxicomanes, etc.), de faire en sorte que celui-ci révèle non seulement les pathologies mais aussi les problèmes d'adaptation, et de mettre en œuvre cette stratégie en mobilisant « toutes les ressources préexistantes, publiques, privées, bénévoles [et] marginales » (Castel *et al.*, 1980 : 192). Comme le disent Françoise Castel, Robert Castel et Anne Lovell : « [o]n imagine l'économie en personnel et en crédits qu'apporte aux instances publiques une telle collaboration d'initiatives très diverses dans leur origine et leur implantation, mais presque toutes autonomes dans leur fonctionnement et leur financement » (Castel *et al.*, 1980 : 192). En effet, après la « guerre à la pauvreté » et les investissements fédéraux des années 1960, la réorientation des fonds fédéraux vers les besoins des enfants handicapés dans les années 1970, l'intervention précoce était maintenant appelée à poursuivre son développement dans un contexte économique marqué par le conservatisme fiscal et la volonté du gouvernement fédéral de réduire les budgets alloués aux programmes sociaux (Meisels et Shonkoff, 1990).

Ce fut le cas tout au long des années 1980 et 1990. La réforme de l'aide sociale de 1996 (*Omnibus Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*) abolit même « la garantie de l'aide fédérale aux enfants et aux familles vivant dans une pauvreté persistante depuis plus de six décennies » (Shonkoff et Meisels, 2000 : 17). Imposant le principe du *workfare*, dont la logique contraignante et parfois punitive est de sortir de l'assistance les bénéficiaires de prestations sociales pour les intégrer au marché de l'emploi, cette réforme remplace le principe du *welfare* et du droit social par celui de la responsabilité morale et des devoirs sociaux. Elle consacre aussi l'idée de faire plus de place aux organismes à but non lucratif dans la prestation des services sociaux (Duvoux, 2015).

Maintenant comment s'est développé l'intervention précoce au Québec? Il faut attendre les années 1980 avant de voir le Québec s'intéresser aux programmes d'intervention précoce.

C'est à la suite de la première *Conférence internationale pour la promotion de la santé* tenue à Ottawa (Ontario) en 1986, ainsi qu'après la publication d'enquêtes longitudinales sur les risques d'inadaptation des jeunes que l'État québécois commença à s'inspirer de cette approche (Parazelli *et al.*, 2003 : 85).

Au Québec comme dans le reste du Canada, l'intérêt pour les programmes d'intervention précoce se développe après la publication de la charte d'Ottawa. Adoptée lors de la conférence d'Ottawa, cette charte constitue le point culminant du mouvement mondial pour la promotion de la santé (Ridde, 2004).

[Cette conférence, organisée par l'Organisation mondiale de la Santé] était avant tout une réponse aux attentes grandissantes d'un nouveau mouvement de la santé publique dans le monde. Les discussions ont porté sur les besoins des pays industrialisés, mais ont pris en compte des préoccupations similaires dans toutes les autres régions. Il s'appuie sur les progrès accomplis par le biais de la Déclaration sur les soins de santé primaires d'Alma-Ata, du document de l'Organisation mondiale de la Santé sur les objectifs de la santé pour tous et du récent débat de l'Assemblée mondiale de la Santé sur l'action intersectorielle pour la santé. (Organisation mondiale de la Santé, 2018)

Ce « mouvement mondial pour la promotion de la santé » tire entre autres ses origines d'un rapport canadien du milieu des années 1970 : le Rapport Lalonde (Lalonde, 1974). C'est d'ailleurs dans la foulée de ce rapport et de la charte d'Ottawa que les chercheurs Bob Evans et Greg Stoddart (Evans et Stoddart, 1990) jetteront les bases de ce qui va devenir le modèle canadien de santé publique, un modèle centré sur les « déterminants de la santé » et qui postule une « rétroaction entre la prospérité et la santé et la bien-être » (Ridde, 2004 : 346).

L'intervention précoce se développe véritablement au Québec à partir de la publication du rapport *Un Québec fou de ses enfants* (Québec, 1991) rédigé par une équipe d'experts et

d'intervenants mandatés par le ministre de la Santé et des Services sociaux. C'est à partir de ce moment que sont lancées différentes initiatives d'intervention précoce : *Programme OLO* (CLSC et CHLSD), *Naître égaux et grandir* (Direction de la santé publique), *Mères avec pouvoir* (Centres jeunesse de Montréal), etc. (Parazelli *et al.*, 2003 : 87). L'État québécois lance en 2000 le *Programme de soutien aux jeunes parents* et la Fondation Centraide crée la ressource pour jeunes familles 1,2,3 GO! à la même époque.

Les théories et pratiques de l'intervention précoce ont donc initialement circulées au sein des réseaux d'experts internationaux dans le contexte de la Conférence d'Ottawa. Ensuite, ils ont été appropriés par des réseaux locaux comme le démontre le rapport *Un Québec fou de ses enfants*, puis, par une fondation philanthropique, la fondation Centraide. Quand la FLAC fait sienne cette notion, celle-ci n'est pas entièrement nouvelle, ni pour les acteurs publics, ni pour les groupes communautaires dont certains en font déjà la critique. Dès 2002, des groupes comme la Fédération des associations de familles monoparentales et reconstituées (FAFMRQ) et des universitaires prennent position contre cette approche (Groupe d'étude critique sur la prévention précoce [GÉCPP], 2002).

4.1.2 Une expertise socio-sanitaire critiquée

Premier chercheur à travailler la notion d'intervention/prévention précoce, Michel Parazelli a exposé dans une série d'articles le caractère positiviste, individualisant et normatif des approches construites autour de cette notion. En effet, non seulement l'intervention précoce renoue avec la conception d'un savoir neutre et apolitique devant prescrire aux acteurs publics et sociaux la marche à suivre pour la prévention et le traitement des problèmes de société, elle individualise la prévention et le traitement en se concentrant sur les comportements dans une optique de contrôle et de modifications de ceux-ci, tout en véhiculant une normativité reposant sur la résilience et l'adaptation. Pour Parazelli, « l'objectif commun visé par les tenants de ces approches est l'adaptation sociale des individus à leur environnement dans une perspective économique d'activation sociale et

de réduction des coûts de système (Ducharme, 2010) » (Parazelli, 2013 : 57). Principal point d'entrée pour l'étude de la nouvelle approche des politiques fondées sur l'idée du développement global de l'enfant, l'intervention précoce s'est aussi attiré les critiques d'auteurs anglo-saxons et francophones.

Jan Macvarish, Ellie Lee et Pam Lowe affirment que « le plaidoyer en faveur de l'intervention précoce, en particulier celui où se déploie l'autorité des neurosciences, place les parents au centre des politiques, mais, simultanément, les rétrograde et les marginalise (Macvarish, Lee et Lowe, 2015 : 1). Ceux-ci avancent également que l'autorité des neurosciences au sein du courant de l'intervention précoce fait en sorte qu'il s'oriente vers un « neuroscientisme » (Macvarish et al., 2015 :6). Marie-Laure Cadart, anthropologue et médecin française, rappelle quant à elle que des sociologues et philosophes inspirés par Michel Foucault et Robert Castel ont pris position contre la prévention précoce y voyant une « médicalisation croissante de l'existence à visée adaptative et un contrôle social accru sur les familles » (Cadart, 2012 : 115).

L'intervention précoce en action s'est aussi attiré les critiques de professionnels de la santé, notamment lorsqu'elle a été financée et mise en place dans le cadre d'une initiative philanthropique. Se sentant éclairés par les lumières d'un paradigme scientifique nouveau et occupant déjà des positions privilégiées dans la société, les acteurs de la philanthropie d'investissement ont eu tendance à développer une *hubris* qui les amené à surestimer leurs compétences en termes d'expertise et d'action sociale et à prendre de haut les destinataires et bénéficiaires de leurs dons. Cet extrait tiré d'un entretien mené avec une professionnelle de la santé ayant exercé des fonctions à la FLAC démontre bien comment la fondation a initialement surestimé son expertise et adopté une attitude qui a nui à ses relations avec les groupes communautaires : « Des fois, je trouvais qu'ils étaient en plein dans l'action de la santé publique sans aucune formation et ils ont fait des gaffes majeures au début parce qu'ils débarquaient dans des communautés en disant "vous allez faire-ci, vous allez faire ça" » (Entrevue 6).

Cet autre extrait est tiré d'une entrevue menée avec un haut fonctionnaire québécois de la Santé publique :

Moi, j'ai fait ma médecine, j'ai fait ma spécialité en santé publique, j'ai toujours travaillé en promotion-prévention et [un dirigeant de la FLAC] vient me dire que [la FLAC] va dire au gouvernement c'est quoi de la promotion-prévention et [qu'elle] va attendre le prochain si l'autre veut pas financer. J'étais assez en christ, j'étais insulté de me faire dire ça par lui qui avait jamais fait ça de sa vie là. Médecin de famille, il travaillait à [institution d'enseignement universitaire], après ça, il a été au [organisme en médecine], il est parti avec un coup de pied dans le derrière, alors il n'a jamais fait de promotion-prévention de sa vie. (Entrevue 15)

Un dirigeant du Brazelton Touchpoints Center a quant à lui souligné et caricaturé en entrevue « l'arrogance » des « gens blancs friqués ». Il considère que pour eux, « les pauvres, les gens de couleur », ces « autres gens », ne savent pas ce que les philanthropes savent. Imitant ces « riches blancs », il affirme avec humour : « S'ils savaient ce que nous savons, ils feraient ce qu'ils devraient faire et leurs enfants n'auraient pas les problèmes qu'ils ont. Ça, grosso modo, c'est le modèle derrière les *Parent Education Programs* comme *Baby College* » (Entrevue 14).

Au Québec, des collaborations entre le milieu communautaire et académique ont structuré sur une base savante dès 2002 la critique de l'intervention précoce grâce à la tenue d'un colloque dont le nom est assez évocateur : *De l'intervention précoce à la prévention féroce?* (GÉCPP, 2002). Le Groupe d'étude critique sur la prévention précoce constitué d'universitaires⁵¹ et de responsables de groupes communautaires s'était chargé de l'organisation. Les actes du colloque se terminent par un appel à « développer une stratégie d'argumentation critique » afin d'amorcer « un débat dans un contexte [...] qui participe à

⁵¹ Michèle Bourgon, Jacques Hébert, François Huot et Michel Parazelli. Les quatre sont professeurs à l'École de travail social de l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

construire ou à déconstruire la valeur de certaines théories explicatives ou de certains modes d'intervention » (GÉCPP, 2002).

En investissant le champ de la petite enfance et en contribuant à l'essor et à la diffusion de l'intervention précoce, la philanthropie d'investissement s'est parée d'une aura d'expertise qui a contribué à positionner avantageusement celle-ci dans les débats et réflexions publics entourant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le partenariat entre les acteurs publics et la philanthropie élitaires privée est donc désormais facilité par le fait que les acteurs philanthropiques qui financent, mobilisent et diffusent différents savoirs sont maintenant reconnus par certains acteurs publics comme les détenteurs d'une expertise socio-sanitaire nouvelle. Toutefois, cette expertise est aussi contestée par des acteurs à l'intérieur des institutions publiques et des universités tout comme au sein des groupes communautaires ce qui limite la portée de son influence. Cette expertise contribue à doter la philanthropie d'investissement d'une influence sur les acteurs publics. Mais une autre forme d'expertise, une expertise technique orientée vers le développement organisationnel, lui permet d'avoir une influence tout aussi notable sur les organisations de la société civile.

4.2 Investir dans l'expertise technique et transformer la gouvernance des organismes financés

L'analyse des cas retenus a démontré à quel point la philanthropie Chagnon et celle finançant le HCZ ont participé au financement de la recherche en neurosciences et à la création d'une expertise en petite enfance orientée vers la l'intervention précoce. Elle révèle également que la tendance de la philanthropie d'investissement à soutenir techniquement les groupes qu'elle finance s'est concrétisée par la mise en place d'une expertise-technique ambitionnant de rationaliser l'action des organismes donataires et d'introduire dans leur fonctionnement un modèle de gouvernance reposant sur trois normes : 1-une norme de « planification » (*Business planning*); 2-une norme « d'évaluation »; 3- une norme liée au travail en partenariat. Toutefois, l'un des plus

grands contrastes observés dans cette étude comparative se situe au niveau de la manière de procéder à cet accompagnement.

Alors qu'aux États-Unis la philanthropie d'investissement finance et fait appel aux services de groupes spécialisés dans l'accompagnement d'organisations sans but lucratif, cette tendance est pour le moment faible au Québec bien qu'elle se développe notamment grâce à la FLAC. La situation tranche avec les États-Unis où des groupes comme Bridgespan, le Center for the Study of Social Policy (CSSP) et le *Promise Neighborhoods Institute* (PNI), pour ne nommer que ces trois figures de proue, reçoivent des millions de dollars pour assister et conseiller des organisations à but non lucratif. Au Québec, ce sont deux organisations découlant des partenariats entre l'État et la FLAC, Québec en forme et Avenir d'enfants qui ont été affectés à cette tâche.

La firme de consultants Bridgespan fournit de l'expertise technique aux groupes à but non lucratif. Basé à Boston et fondée en 1998 par un trio d'investisseurs liés à la firme privée Bain & Company, Bridgespan a vu le jour grâce à des subventions octroyées par Bain & Company, la Fondation Bill et Melinda Gates, William and Flora Hewlett Foundation, Atlantic Philanthropies et la Fondation Edna McConnell Clark. Une analyse des rapports annuels de la Fondation Edna McConnell Clark démontre d'ailleurs à quel point Bridgespan bénéficie d'un soutien majeur et durable de la part de cette dernière. Dès 1999, Bridgespan reçoit plus de 500 000 dollars de cette fondation pour l'appuyer dans la conception d'une stratégie d'investissement dans le secteur du « développement institutionnel et du développement de champs » (EMCF, 1999 : 37).

L'année suivante, Edna McConnell Clark Foundation annonce qu'elle a engagé la firme pour assister la fondation et ses donataires en ce qui concerne les activités de conception de plan d'affaires et d'évaluation (EMCF, 2000 : 12). Ce mandat est assorti d'une subvention de plus de deux millions de dollars (EMCF, 2000 : 14). Tous les rapports annuels de la

fondation disponibles sur son site (1999-2014) font état d'une étroite collaboration entre Bridgespan et la fondation McConnell Clark de même qu'un important soutien financier. Outre assister les groupes et évaluer leurs programmes, Bridgespan produit aussi des études de cas qui documentent et analysent l'implantation des plans et des stratégies négociées entre les donateurs et les donataires tout en faisant la promotion des exemples considérés comme des réussites. Bridgespan a d'ailleurs produit deux études de cas sur le HCZ. Une en 2002, *Harlem Children's Zone (formerly Rheedlen Centers for Children & Families) : A case study in learning to grow with purpose* (Bridgespan, 2002) et une en 2004, *Harlem Children's Zone (HCZ) : Transforming the organization while scaling up in a tightly defined local service area* (Bridgespan, 2004). La collaboration Bridgespan-HCZ a été fort importante pour la firme. Elle a permis à l'organisation de prendre de l'expérience et de se familiariser avec l'univers des groupes à but non lucratif dans la mesure où le HCZ a été seulement le troisième « client » de la firme et sa première collaboration avec un groupe sans but lucratif (Bridgespan, 2002 : 14). La transformation réussie du HCZ et ses succès ultérieurs ont contribué à positionner très avantageusement Bridgespan dans ce secteur en émergence qu'est l'expertise-conseil et l'évaluation.

Le Center for the Study of Social Policy (CSSP) fait lui aussi partie des organisations se retrouvant au cœur des réseaux de recherche, d'expertise et de plaidoyer structurés par la philanthropie. Fondé en 1979 et basé à Washington D.C., le CSSP se concentrait initialement sur des activités d'analyse des politiques et de plaidoyer en faveur des enfants, des familles, des aînés et des personnes handicapées. Le contexte de dévolution des années 1980 et 1990 l'a progressivement amené à développer une expertise technique lui permettant d'assister des acteurs publics locaux, municipaux et à l'échelle des États (Center for the Study of Social Policy [CSSP], 2018). Cette expertise lui permet également de travailler avec des fondations.

En 1987, le CSSP participe à création de la base de données Kids Count grâce au soutien financier de la Fondation Annie E Casey (CSSP, 2018). Le projet est transféré à la

Fondation Annie E Casey trois ans plus tard. De 1987 à 1993, le CSSP coordonne différents programmes pour la préservation des familles financés par la Fondation Edna McConnell Clark, et développe le *Community Partnership for Protecting Children Initiative*, toujours avec le soutien de cette même fondation (CSSP, 2018). De 1999 à 2010, il crée la stratégie d'assistance technique pour le programme *Making Connections* de la Fondation Annie E Casey, programme philanthropique privé que l'on peut considérer comme l'ancêtre du programme « public-philanthropique » *Promise Neighborhoods* selon une ancienne de la Fondation Annie E Casey maintenant à l'emploi du CSSP (Entrevue 27).

En 2010, lorsque le programme *Promise Neighborhoods* est officiellement lancé par le président Obama, le CSSP travaille en partenariat avec le département de l'éducation fédéral (US ED) pour fournir aux groupes subventionnés en 2011 formation et assistance technique. Il travaille aussi de concert avec le HCZ et PolicyLink sous l'égide du *Promise Neighborhoods Institute* (PNI) afin de « développer une communauté de pratique et de savoirs pour le champ du changement communautaire » (CSSP, 2018). Le *Promise Neighborhoods Institute at PolicyLink* est un partenariat entre le HCZ, PolicyLink et le CSSP. Son mandat est le suivant :

Aider les quartiers à mettre en place un réseau intégré de soutiens à l'éducation, à la santé et aux services sociaux allant du berceau à la carrière pour créer des communautés d'opportunités pour les enfants et leurs familles; fournir une assistance technique; faciliter l'apprentissage entre pairs; faire progresser et soutenir des stratégies politiques équitables; et servir de lien avec les investisseurs publics et privés. (Promise Neighborhoods Institute [PNI], 2018)⁵²

PolicyLink est quant à lui un groupe de recherche et de plaidoyer fondé en 1999 et basé à Oakland en Californie. Son approche privilégie la revitalisation communautaire et la participation des acteurs locaux. Ses champs d'action sont l'accès au marché de l'emploi, le

⁵² Notre traduction.

logement, l'éducation, les transports, l'alimentation et l'activité physique (PolicyLink, 2018).

Outre Bridgespan, le CSSP et le PNI, d'autres firmes de consultants font désormais partie du portrait, notamment, les firmes Philliber Research & Evaluation et Mathematica. Financé en partie par la Fondation People's Champ, Philliber Research & Evaluation a procédé à partir de l'an 2000 à l'évaluation de l'ensemble des programmes du HCZ (HCZ, 2003 : 11). Mathematica a pour sa part réalisé une étude longitudinale en 2010 sur les effets du continuum de services lancé par le HCZ, évalué sur une période de cinq ans (2012-2017) « l'Initiative du HCZ pour un Harlem en santé » grâce à un financement de la Fondation JPB et réalisé des études de cas sur cinq bénéficiaires du programme *Promise Neighborhoods* pour le compte du PNI (Mathematica, 2018).

Au Québec, la philanthropie Chagnon s'intéresse aussi à l'accompagnement des groupes et consent à leur fournir une assistance technique. Mais ce sont les partenariats Chagnon qui viennent épauler les donataires et non des « sous-contractants ». Québec en forme et Avenir d'enfants fournissent formation, accompagnement et assistance-conseil à leurs donataires (Avenir d'enfants, 2011 : 5, 2014 : 5, 2015 : 6; Québec en forme, 2007 : 11 et 43). Notons cependant que le recours à l'expertise externe est présent et tout de même valorisé au sein de la FLAC et de ses structures. La phase pilote d'implantation de la « démarche partenariale écosystémique » d'Avenir d'enfants a été évaluée en 2013 par la firme d'évaluation SOGEMEP (Avenir d'enfants, 2013 : 16) et à partir de cette même année, Avenir d'enfants « offre un soutien financier supplémentaire pour permettre aux regroupements de bénéficier des services d'un évaluateur externe pour les soutenir dans l'élaboration de leur plan d'action, et l'enveloppe budgétaire des regroupements dédiée à l'évaluation a été haussée de 5 à 7 % de l'octroi annuel total » (Avenir d'enfants, 2014a : 31).

Comme nous l'avons mentionné un peu plus tôt, la FLAC et les fondations qui soutiennent le HCZ tentent d'introduire des normes d'action dans le fonctionnement des groupes qu'elles appuient. Premièrement, une norme concernant l'importance du « plan d'affaires » et de la « planification stratégique » (*business planning, strategic planning*), deuxièmement, une norme affirmant la nécessité de « l'évaluation » et de la « mesure des résultats », et, troisièmement, une norme centrée sur le rôle capital du « travail en partenariat ».

Importée du monde des affaires, le concept de *business planning* est cher aux yeux des premières grandes fondations ayant soutenu le HCZ. Rappelons que c'est la Fondation Edna McConnell Clark qui a engagé la firme Bridgespan pour assister le HCZ dans l'élaboration de son « Plan d'affaires 2001-2009 ». Cette fondation fut d'ailleurs l'une des premières à faire la promotion de ce type d'approche où philanthropes, consultants et acteurs communautaires travaillent de concert pour développer des projets appelés à se développer sur le moyen terme et à prendre de l'expansion. Malgré l'aspect parfois « ardu et hasardeux » (EMCF, 2002 : 13) de la planification, la Fondation McConnell Clark considère cet élément comme une condition de réussite. Outre permettre aux bénéficiaires éventuels de démontrer qu'ils possèdent ou qu'ils sont en mesure de développer les compétences pour gérer et coordonner de manière efficiente des services et des programmes pour l'enfance, la famille et la communauté, la planification amène ceux-ci à structurer une « théorie du changement », un « modèle logique » synthétisant comment leur action amènera des changements durables, concrets et bien souvent, mesurables. Ce dernier critère est d'ailleurs très prisé par la Fondation Annie E Casey qui a rédigé en 2004 le guide *Theory of Change : A Practical Tool for Action, Results and Learning* (Annie E. Casey Foundation [AECF], 2004).

Du côté de la FLAC, l'intérêt pour la « planification stratégique » se développe tout au long des années 2000. Bien que la fondation ne s'étende pas en long et en large sur cette notion dans ses publications et ses sorties publiques, son partenariat Québec en forme fait de la

conception du plan d'action une activité déterminante pour l'obtention d'un financement Chagnon (Québec en forme, 2007 : 43). Ceci dit, c'est à travers le partenariat Avenir d'enfants que l'intérêt de la FLAC pour la « planification stratégique » se manifeste et se concrétise davantage. Avenir d'enfants propose une démarche de planification amenant les futurs « partenaires locaux » à rédiger des plans d'action concertés. Comme le mentionne son rapport annuel 2011 : « Pour qu'Avenir d'enfants soutienne une communauté locale, il faut qu'un regroupement de partenaires locaux lui présente une planification sur trois ans, assortie d'une demande de financement. Pour les assister dans cette démarche, Avenir d'enfants leur offre un accompagnement dans la préparation des plans d'action » (Avenir d'enfants, 2011 : 5). Ce rôle d'accompagnement est assorti d'engagements financiers concrets. Notons d'ailleurs qu'Avenir d'enfants affirmait en 2015 que sur les 400 millions investis sur 10 ans, 150 étaient destinés aux plans d'action concertés et aux partenariats ciblant les jeunes et les enfants (Avenir d'enfants, 2015 : 6).

La FLAC et les fondations soutenant le HCZ tentent également d'implanter une norme d'évaluation à tous les niveaux de l'action sociale dans l'objectif d'y développer une véritable « culture d'évaluation » inspirée de ce qui se fait dans les entreprises privées. Le contexte du début des années 2000 est particulièrement propice pour ce genre d'initiative, car même du côté des organismes publics, l'engouement pour l'évaluation et les pratiques évaluatives se développent rapidement, notamment sous l'influence des théories de la nouvelle gestion publique (NGP). Les publications écrites des fondations concernées font d'ailleurs largement état de cette volonté et témoignent de l'évolution rapide des pratiques d'évaluation prisées par la philanthropie et de la nouvelle centralité de l'évaluation au cœur de la philanthropie d'investissement. Dans une publication au titre révélateur publiée en 2002, *Making Evaluation Work: Youth Development Fund Series #2*, le consultant Neil Carlson, pour le compte de la Fondation Edna McConnell Clark, affirmait que :

Il y a trois ans, les évaluations consistaient en grande partie en des évaluations de programmes de fondations, d'abord pour contrôler la mise en œuvre, puis en post-mortem, à mesure qu'elles se terminaient. Désormais, les structures,

processus, systèmes, méthodes, outils et techniques basés sur l'évaluation sont essentiels à toutes les étapes du processus d'octroi de subventions et d'investissement. Pour la première fois de son histoire, les outils et processus d'évaluation sont intégrés à tous les aspects du travail de la fondation – planification stratégique, développement de programmes et gestion courante. L'évaluation est au cœur des buts et objectifs déclarés de la fondation. (Carlson, 2002 : 3)⁵³

Le consultant ajoute que la fondation est devenue une « organisation basée sur les résultats » (*outcomes-based organization*) et que le focus sur la performance a eu pour conséquence de mettre l'emphasis sur l'évaluation à tous les niveaux de l'organisation (Carlson, 2002 : 2). Cette nouvelle orientation fait en sorte que les donataires de la fondation doivent eux aussi prendre le virage de l'évaluation. Carlson et la fondation sont très clairs sur ce point comme en témoignent ces deux extraits :

La Fondation s'attend à ce que les bénéficiaires disposent d'un à deux ans pour mettre en œuvre chaque phase des systèmes d'évaluation – systèmes matériels et logiciels, processus internes, techniques de collecte de données. Cependant, aussi difficile que soit la création de ces systèmes « durs », il est souvent beaucoup plus difficile de changer les systèmes « doux » qui les accompagnent – la culture institutionnelle sous-jacente et les ressources humaines. Et à cet égard, la fondation demande aux bénéficiaires de procéder à des changements similaires à ceux qu'elle a entrepris lors de l'élaboration de sa nouvelle stratégie. (Carlson, 2002 : 10)

Afin de mieux évaluer l'état de préparation à la croissance, nous faisons maintenant preuve de plus en plus d'attention, au cours de la vérification préalable, dans quelle mesure une organisation a progressé dans les domaines suivants: • mettre en place un système d'évaluation capable de faire progresser l'organisation vers la démonstration de l'efficacité du programme; • mettre en place et utiliser un système de suivi du rendement qui appuie les efforts en cours pour surveiller et gérer la qualité de la mise en œuvre du programme; •

⁵³ Notre traduction.

Démontrer une croissance continue et mesurable de la capacité de service.
(EMCF, 2003 : 7)⁵⁴

Cette « culture de la mesure » est encore plus forte du côté de la Fondation People's Champ. Reconnue pour ses fameux « metrics » quantitatifs, cette fondation ambitionne de calculer l'impact des dons. Dans *Measuring Success: How [People's Champ] Estimates the Impact of Grants*, l'économiste et directeur des programmes de l'époque Michael Weinstein nous indique que People's Champ a commencé par « noter la manière dont les entreprises commerciales et les marchés financiers mesurent la performance » et qu'elle s'est donné comme objectif de « rapprocher ses indicateurs de succès de ceux des entreprises, en imitant, dans la mesure du possible, la clarté et la cohérence des taux de rendement commerciaux » (Weinstein, 2009 :16)⁵⁵.

Cet intérêt prononcé pour l'évaluation des performances, la culture de la mesure, des données et des résultats est aussi très fort du côté de la FLAC. C'est au sein du partenariat Québec en forme que la FLAC applique initialement son approche évaluative. Comme le mentionne le rapport 2002-2006 de Québec en forme :

Dès l'implantation du projet, Québec en forme instaure des pratiques d'évaluation et met en place des activités de recherche qui lui permettent de mesurer les effets du projet sur les enfants et sur les communautés [...] Québec en forme a travaillé avec les milieux afin de développer une culture d'évaluation. Cette approche est nouvelle et constitue un défi, car la méthodologie entourant une démarche de recherche est souvent perçue comme exigeante pour les partenaires, surtout lorsque les résultats ne sont pas disponibles à court terme. (Québec en forme, 2007 : 41-43)

⁵⁴ Notre traduction.

⁵⁵ Notre traduction.

Cette « culture d'évaluation » continue de se développer du côté d'Avenir d'enfants alors que l'organisme crée dès ses débuts en 2007 un « cadre d'évaluation continue ».

Afin de bien mesurer l'ampleur de son déploiement et l'état de ses activités, Avenir d'enfants s'est doté, au cours de ses cinq premières années d'existence, d'un cadre d'évaluation continue. Cette culture d'évaluation, qui s'applique autant à lui-même qu'aux RLP, vise à obtenir et produire une évaluation évolutive et participative qui documente, au fur et à mesure que les projets se développent, les actions mises de l'avant et leur impact. (Avenir d'enfants, 2015 : 17)

Encore ici, revient la question de l'impact et de son lien avec la mesure et l'évaluation des performances. Pour Claude Chagnon, président de la FLAC et aîné du clan Chagnon, ce lien entre évaluation et recherche d'impact est très clair :

[N]ous voyons actuellement, un peu partout dans le monde, de plus en plus d'échanges entre les philanthropes. Les dirigeants de fondations se rencontrent et échangent entre eux afin de découvrir les meilleures pratiques et les approches les plus efficaces pour l'atteinte de leurs objectifs. De la même façon, on découvre que beaucoup plus de recherches et d'évaluations sont entreprises. Les philanthropes veulent connaître les résultats de leurs interventions. Pas dans le but de savoir comment a été dépensé l'argent, mais afin d'évaluer l'impact de leurs actions sur la société. (Chagnon, 2010 : 10)

La troisième norme associée à la philanthropie Chagnon et aux fondations soutenant le HCZ est le travail en partenariat. Élevé au rang d'idéal et de nécessité, le partenariat se retrouve désormais au cœur de l'approche normative prônée par la philanthropie d'investissement. Dès 1987, la Fondation Annie E Casey invite dix villes moyennes des États-Unis à participer à un nouveau projet de 50 millions de dollars appelé *New Futures*. Ce projet, « accordera environ 10 millions de dollars sur cinq ans à cinq villes qui se sont montrées disposées et capables d'expérimenter des approches collaboratives, systématiques et publiques-privées pour s'attaquer aux problèmes multiples des enfants "à risque" »

(Walsh, 1999 : ix)⁵⁶. En 2006, dans un document exposant la stratégie d'investissement de la fondation, on peut lire que si le premier élément de la stratégie est la « création d'options éducatives de qualité », le second est « la constitution de réseaux robustes et de partenariats avec les organisations communautaires (Manno, Hassel, Crittenden et Way, 2006 : 3). Nous retrouvons le même type d'engouement du côté de la Fondation Edna McConnell Clark. En 1999, la fondation crée la Neighborhood Partners Initiative (NPI) et l'intègre à son programme New York Neighborhoods.

Le programme pour les quartiers de New York soutient l'amélioration continue et durable des conditions de vie dans les quartiers du centre de Harlem et du sud du Bronx. La composante principale de l'octroi de subventions, la *Neighborhoods Partners Initiative* (NPI), est un effort de renforcement de la communauté dans lequel cinq agences principales travaillent avec les résidents et les institutions locaux pour obtenir des résultats identifiés localement, tels que des logements rénovés, une hausse de l'emploi, une réduction de la criminalité, des systèmes publics plus réactifs, et d'autres améliorations. (EMCF, 1999 : 14)⁵⁷

C'est aussi à cette époque, soit au début des années 2000, que cette fondation étend la notion de « partenaires » à ses propres donateurs et ambitionne de transformer la relation donateur-donataire en un partenariat (EMCF, 2000 : 11; Bailin, 2001 : 1-2).

Après l'abandon du projet des « Centres Chagnon », l'échec de sa tentative d'implantation dans le quartier Pointe-Saint-Charles à Montréal et les ratés d'Autonomie Jeunes Familles, la FLAC intègre relativement rapidement le discours du partenariat dans les années 2000. Il faut rappeler qu'aucun de ces projets ne bénéficiait de la participation des groupes communautaires. Au début des années 2010, la notion de partenariat avec la communauté est pleinement intégrée au discours de la FLAC et de ses dirigeants. Claude Chagnon, dans le cadre d'une allocution, présente même le partenariat comme une des six valeurs

⁵⁶ Notre traduction.

⁵⁷ Notre traduction.

cardinales de sa fondation (Chagnon, 2010 : 7) et comme une nécessité pour l'État et la communauté (Chagnon, 2010 : 12). Les publications de Québec en forme et d'Avenir d'enfants témoignent elles aussi de l'importance du partenariat pour la FLAC. Québec en forme s'enthousiasme des « partenariats intersectoriels » et préconise une stratégie axée sur le « partenariat local et multisectoriel » (QEF, 2007 : 11). Avenir d'enfants affirme pour sa part que sa « démarche partenariale écosystémique » adoptée en 2011 nécessite la participation de partenaires du secteur communautaire et que cette démarche entend dépasser la simple consultation et prendre la forme d'un « partenariat de collaboration » où « l'ensemble des partenaires participera à la coconstruction de l'analyse de situation et d'un plan d'action concerté » (Avenir d'enfants, 2014b: 18). On voit ici que la thématique de la coconstruction, étudiée au chapitre 7, fait partie du discours de la FLAC.

4.2.1 Une expertise technique qui accroît l'influence du donateur

L'accompagnement et le soutien technique fournis par Avenir d'enfants, Québec en forme et les groupes d'expertise technique américains donnent du pouvoir aux donateurs. Comme nous venons de le voir, la FLAC et les fondations soutenant le HCZ financent une expertise technique qui souhaite implanter au sein des organismes bénéficiaires des normes et une culture organisationnelle correspondant essentiellement aux orientations normatives des donateurs et des acteurs philanthropiques. Le soutien technique incite les groupes à modifier leurs pratiques et à intégrer la norme de la planification stratégique, de l'évaluation et du partenariat. En effet, l'adhésion à ces trois normes devient pratiquement une condition *sine qua non* pour l'obtention d'un financement. Face à ces constats, il est d'ailleurs préférable de parler d'« encadrement » et de soutien.

Refuser l'encadrement et le soutien technique pour des raisons d'indépendance et d'autonomie devient un choix financièrement risqué. Comme l'a mentionné en entrevue un consultant de la firme de Bridgespan, « les groupes communautaires ont parfois l'impression qu'ils doivent travailler avec Bridgespan s'ils veulent recevoir de l'argent.

Nous sommes parfois perçus comme les agents de la fondation » (Entrevue 8). Cette perception est loin d'être farfelue, car comme il le dit lui-même : « la plupart du temps, ce sont les fondations qui engagent Bridgespan. Les groupes communautaires n'ont pas assez d'argent pour travailler avec nous » (Entrevue 8). La firme est donc généralement le client d'un acteur philanthropique. C'est donc à celui-ci qu'elle est redevable. Cet aspect de la relation à trois entre l'acteur philanthropique, le donataire et le groupe d'expertise technique favorise inévitablement l'acteur philanthropique. Au Québec, le soutien est offert par Avenir d'enfants et Québec en forme, deux organisations cogérées et cofinancées par la FLAC, ce qui confère encore ici à l'acteur philanthropique un pouvoir.

Par ailleurs, le contenu des savoirs techniques dont les organismes donataires sont les destinataires a été développé la plupart du temps sans la participation directe des groupes actifs sur le terrain. Le *Center for the Study of Social Policy*, *PolicyLink*, Avenir d'enfants et Québec en forme font appel à des professionnels de différents champs de l'action sociale et communautaire afin de soutenir les groupes. Ces professionnels tiennent compte des réalités du terrain, mais on ne peut parler d'une contribution des groupes soutenus à la production des savoirs en ce qui concerne l'expertise technique. Du côté de Bridgespan, l'expertise-conseil offerte aux donataires est directement inspirée des pratiques de la firme d'investissement Bain & Company, à l'origine de la création de Bridgespan et ayant formé une bonne partie de ses employés dans une « optique à but lucratif » (Entrevue 8). Mentionnons tout de même que le HCZ, de par le rapport privilégié qu'il entretient avec les bailleurs de fonds et sa volonté explicite de développer des savoirs qui appartiennent à la communauté, se démarque des autres groupes par sa capacité à jouer un rôle plus actif dans la production des savoirs. Cette dimension sera explorée au chapitre 5. Dans ce chapitre, nous aurons aussi l'occasion de constater à quel point les groupes communautaires financés intègrent ou non – ou à quel point – ces savoirs. Mais pour l'instant, penchons-nous sur un autre aspect de l'expertise permettant à la philanthropie d'exercer une influence, cette fois-ci, sur les acteurs publics.

4.3 Une expertise qui facilite le plaidoyer, un plaidoyer pour influencer les politiques publiques

L'un des traits marquants de la philanthropie étudiée dans cette thèse est sa volonté explicite et affirmée de modifier les politiques publiques. Loin de se tenir à l'écart des débats autour des enjeux touchant la petite enfance, la philanthropie d'investissement finance différents groupes de plaidoyer et prend de plus en plus la parole dans l'espace public pour réclamer des changements au niveau des politiques qui affectent en priorité les enfants et les familles.

Encore une fois, l'analyse des dons effectués par la Fondation Edna McConnell Clark s'avère révélatrice. De 1999 à 2014, la fondation a versé plusieurs millions de dollars à une panoplie de groupes de plaidoyer – ou à mi-chemin entre le plaidoyer et la recherche – et a contribué à créer un réseau d'organisations exerçant des pressions sur les décideurs et législateurs. Elle a notamment subventionné des groupes comme Child Trends, Children's Right Inc, Advocates for Children of New York, la National Association of State-based Child Advocacy, Education Matters, Childwelfare Policy and Practice et le Children's Defense Fund (EMCF, 1999-2014).

Le soutien à Child Trends ressort du lot. Si tous les autres groupes nommés ont bien reçu un ou plusieurs dons de la Fondation McConnell Clark, Child Trends a pour sa part reçu un financement majeur, durable et continu pendant toute la période analysée. En fait, Child Trends a reçu de cette fondation de 1999 à 2014 plusieurs millions de dollars (EMCF, 1999-2014). Cet organisme a été fondé en 1979 à New York par la Foundation for Child Development pour « améliorer la qualité, la portée et l'utilisation des informations statistiques sur les enfants » (Child Trends, 2018)⁵⁸. Le groupe déménage de New York à Washington dans les années 1980 et réalise une série d'études sur la condition des enfants aux États-Unis. Dans les années 1990, Child Trends contribue au projet de la Fondation

⁵⁸ Notre traduction.

Annie E Casey Kids Count dont il sera bientôt question. En 2002, l'organisme lance la *Child Trends DataBank*, une banque de données statistiques sur l'enfance (Child Trends, 2018).

L'intérêt de la Fondation Annie E Casey pour un plaidoyer en faveur de l'enfance et des familles précède celui de la fondation Edna McConnell Clark. L'une des premières fondations à avoir centrée son action sur l'enfance et la famille, Annie E Casey, a financé en 1987 le Center for the Study of Social Policy pour qu'il développe la base de données *Kids Count*, initiative qu'elle a récupérée et placée sous son aile trois ans plus tard afin « d'institutionnaliser une infrastructure nationale permettant un plaidoyer basé sur les données et en faveur des enfants » (CSSP, 2018). *Kids Count*, nous dit la fondation de Baltimore, poursuit l'objectif suivant : « fournir aux législateurs des États, aux responsables publics et aux défenseurs des droits des enfants des données fiables, des recommandations de politiques et les outils nécessaires pour faire avancer des politiques saines en faveur des enfants et des familles » (AECF, 2016).

Cette initiative est à mettre en parallèle avec celle de la FLAC, qui, lance en 2016 l'Observatoire des tout-petits. Même si elle survient vingt-six ans plus tard, cette initiative relève de la même logique que *Kids Count*. L'accent est mis sur les données et l'utilisation de celles-ci afin de « placer le développement et le bien-être des tout-petits au cœur des priorités » (Observatoire des tout-petits, 2016 :4). Comme le dit Claude Chagnon, ce projet « aidera les acteurs de la petite enfance et les décideurs à agir tôt et ensemble pour faire des choix judicieux et durables en matière de développement et de bien-être des tout-petits » (FLAC, 2018).

Dans les années 2000 et 2010, la FLAC a produit et présenté en commission parlementaire plus de dix mémoires exposant le point de vue et les recommandations de l'organisme philanthropique. Et bien que la Fondation Chagnon ne soutienne pas avec la même

générosité que la Fondation McConnell Clark des groupes de plaidoyer, le discours des partenariats Chagnon Québec en forme et Avenir d'enfants démontre clairement que la FLAC envisage le plaidoyer dans l'optique d'une modification des politiques publiques. Dès 2004, Québec en forme considère « qu'il faut posséder les données capables de convaincre les décideurs publics à tous les niveaux, de soutenir les communautés locales dans leurs efforts pour améliorer la santé et l'autonomie globale des enfants et de leurs familles » (QEF, 2004 : 2). Cette volonté d'influence est réaffirmée trois ans plus tard alors que la « nouvelle formulation de la vision indique sans ambiguïté que Québec en forme agit dans la perspective d'influencer les décideurs des organismes privés et publics afin qu'ils améliorent l'accès aux conditions d'une vie saine et active pour les enfants et les familles de milieux défavorisés du Québec » (QEF, 2007 : 46). Avenir d'enfants tient un discours similaire et va même jusqu'à soutenir financièrement en 2014 onze instances régionales, dont le mandat est de « réunir des décideurs et des personnes influentes qui sont en mesure d'engager leurs organisations respectives pour qu'elles soutiennent les efforts des regroupements locaux de partenaires autour du développement global des enfants » (Avenir d'enfants, 2014a : 25).

4.3.1 Une philanthropie qui interpelle de plus en plus l'État

Cette volonté d'infléchir les politiques publiques se manifeste également par une prise de parole de plus en plus fréquente des acteurs liés à la philanthropie. Dans les deux cas étudiés, l'un des premiers à parler fut Geoffrey Canada, dirigeant historique du HCZ, mais occupant aussi diverses fonctions au sein d'organisations philanthropiques. Dans le documentaire à succès *Waiting for Superman* (Chilcott et Birtel, 2010), Canada pourfend le système scolaire public et fait la promotion des écoles à charte. Bill Gates, figure de proue de la philanthropie d'investissement, partisan des écoles à charte et donateur du HCZ s'exprime aussi dans le documentaire. Trois ans plus tard, Canada, Stanley Druckenmiller du HCZ et de la Druckenmiller Foundation ainsi que Kevin Warsh, ancien gouverneur de la réserve fédérale, rédigent *Generational Theft Needs to Be Arrested*, une lettre ouverte parue dans le Wall Street Journal en février 2013. Dans une lettre où chacun reconnaît ses

affiliations politiques respectives – Canada est un démocrate, Druckenmiller un républicain et Warsh se définit comme indépendant –, les trois hommes se livrent à une critique acerbe de la gestion des finances publiques du gouvernement démocrate. La croissance des dépenses sociales liées aux programmes de la sécurité sociale, Medicaid et Medicare est directement ciblée. Dans une optique proche du conservatisme fiscal, les trois hommes dressent une série de constats :

Les niveaux de dépenses du gouvernement sont insoutenables. Des taxes plus élevées, qu'elles soient recommandées ou non, ne parviennent pas à résoudre le problème. Les dépenses discrétionnaires doivent être réduites mais sans nuire au filet de sécurité des plus vulnérables, ni sacrifier la croissance future (par exemple, la recherche et l'éducation). Les dépenses consacrées à la défense et à la sécurité intérieure ne doivent pas être épargnées par des réductions. En conséquence, la croissance des dépenses consacrées aux programmes de prestations - Sécurité sociale, Medicaid et Medicare - doit être freinée. (Canada, Druckenmiller et Warsh, 2013 : 1)⁵⁹

Mais comme nous pouvons le constater, cet appel à une certaine austérité budgétaire prend bien soin de recommander d'épargner « les plus vulnérables », la recherche et l'éducation. Nous nous retrouvons donc devant un discours qui véhicule plusieurs idées propres au néolibéralisme et au conservatisme fiscal typique des Républicains des années 1980 et 1990 tout en intégrant quelques éléments fondamentaux de la perspective de l'investissement social. Au Québec, c'est également la question des finances publiques qui a amené la FLAC et huit autres fondations à prendre la parole collectivement en publiant une lettre ouverte dans le journal *Le Devoir* en mars 2015. Mais contrairement à la lettre de Canada, Druckenmiller et Warsh, le texte s'inquiète des « risques de la rigueur budgétaire » et des conséquences de l'austérité sur les inégalités sociales. Il s'agit bel et bien d'une critique du gouvernement libéral, gouvernement dont la FLAC est encore officiellement partenaire.

⁵⁹ Notre traduction.

Pour la première fois, des fondations québécoises prennent ensemble la parole pour exprimer leurs préoccupations et témoigner de l'inquiétude ressentie par les personnes, les familles et les communautés qu'elles appuient. Au moment où plusieurs programmes gouvernementaux sont remis en question et où la fiscalité fait l'objet d'un examen en profondeur, nous nous interrogeons sur les impacts possibles de ces changements sur la société. (Collectif de fondations, 2015 : 1)

À l'opposé de la lettre des trois, la lettre des fondations québécoises, dont certaines n'appartiennent clairement pas au courant de la philanthropie d'investissement, ne prône pas une réduction des dépenses sociales et se porte même à la défense du modèle d'État social interventionniste développé au Québec.

Toujours en 2015, la FLAC et sept autres fondations rédigent *Un investissement éclairé dans notre avenir*. Dans cette « lettre ouverte adressée à plusieurs médias à travers le Canada, un groupe de fondations caritatives demande aux politiciens de considérer l'éducation à la petite enfance comme un élément fondamental d'un Canada plus prospère pour tous » (Early Child Development Funders Working Group [ECDFWG], 2015). Outre prioriser la petite enfance, le groupe plaide pour la création d'un partenariat avec le gouvernement fédéral : « Il nous faut maintenant créer un solide partenariat avec le gouvernement fédéral pour agir à l'échelle nationale. En cette année électorale, les partis fédéraux doivent se prononcer en faveur d'un plus grand soutien à une éducation à la petite enfance de qualité pour tous les enfants, partout au pays » (ECDFWG, 2015).

Sur cet aspect, le message de la FLAC est très proche de celui d'une de ses sources d'inspiration américaine, la Fondation Annie E Casey. Cette fondation plaide pour la consolidation des liens entre les acteurs publics et philanthropiques et pour la création de partenariats comme en témoigne cet extrait d'une publication de 2009 : « le gouvernement fédéral devrait également jouer un rôle direct dans le financement de partenariats philanthropiques publics comme le Fonds national pour les solutions en main-d'œuvre, une

collaboration de fondations qui soutiennent actuellement des partenariats de formation professionnelle dans plus de 20 sites à travers le pays » (AECF, 2009 : 3).

Une autre prise de parole publique de la FLAC se doit d'être mentionnée. En 2016, la FLAC et des fondations ayant signé la première et/ou la deuxième lettre déposent un mémoire lors de la Consultation publique pour l'élaboration du *3e Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Le message est en continuité avec la première lettre.

Notre mémoire s'inscrit en continuité avec la lettre que plusieurs des fondations signataires de ce mémoire ont adressée au gouvernement du Québec en mars 2015. Nous nous interrogeons alors sur les impacts possibles de la révision des programmes et de la fiscalité sur la société et, plus particulièrement, de leurs effets sur les inégalités sociales.

Miser sur l'amélioration des conditions de vie et la prévention et surtout tabler sur ce qui a fait ses preuves; bien évaluer les impacts des choix administratifs et des politiques publiques sur les inégalités sociales et s'assurer de la cohérence de l'ensemble des actions gouvernementales, voilà l'essentiel de notre message. (Collectif de fondations, 2016 : 2)

Sur une période d'une quinzaine d'années, la FLAC passe donc d'un discours consensuel défendant à la fois une gestion serrée des finances publiques et le providentialisme à la québécoise à une critique de l'austérité et des inégalités sociales qu'elle engendre. Tel que révélé en entrevue par un ancien membre du conseil d'administration de la fondation, la FLAC s'est longtemps contentée de « passer des coups de téléphone au premier ministre » (Entrevue 6), phénomène démontrant d'ailleurs le degré de proximité entre la FLAC, André Chagnon et la classe politique québécoise. À partir de la lettre des huit fondations, la FLAC devient un partenaire et un critique du gouvernement du PLQ, notamment de son approche curative en santé et de sa rigueur budgétaire. Comme l'a mentionné un responsable actuel de la fondation en entrevue, l'approche curative en santé est l'opposé de l'approche

préventive prônée par la FLAC et les coupures liées à l'austérité déstabilisent et privent de financement des instances que la FLAC tente de soutenir. Comme il le dit lui-même :

C'est sûr que le gouvernement libéral était au pouvoir depuis les années 2000, depuis 2003, et il y a eu un bref intermède avec le PQ et le gouvernement Couillard est revenu. Pendant toute cette période-là nous avons vu une évolution qui privilégiait le modèle curatif. Donc, pour nous, c'était un peu contradictoire d'être en prévention dans un partenariat avec quelqu'un qui a une philosophie plus davantage curative. Ce modèle curatif là, on l'a vu s'accroître depuis l'arrivée du gouvernement Couillard. (Entrevue 24)

L'écart de plus en plus grand entre la philosophie d'action de la FLAC et celle du gouvernement Couillard fait partie intégrante des raisons pouvant expliquer le non-renouvellement des partenariats entre la fondation et le gouvernement québécois. Or, comme nous le verrons au chapitre 7, des tensions importantes étaient présentes depuis le départ si bien que le virage curatif du gouvernement Couillard ne peut à lui seul expliquer la fin des partenariats avec l'État québécois.

Conclusion

Les phénomènes et tendances analysés dans ce chapitre permettent de prolonger la réflexion ou appuyer plusieurs constats dressés par différents auteurs s'étant intéressés à la question des savoirs et de leur utilisation politique ou dans le domaine des politiques publiques. L'expertise en petite enfance axée sur l'intervention précoce, intégrant les connaissances des neurosciences et soutenue par la philanthropie Chagnon et les quatre fondations mentionnées soutenant le HCZ, présente bel et bien les traits d'un savoir qui individualise le traitement des problèmes sociaux tout en privilégiant l'adaptation et la résilience des individus. Les constats du chercheur en travail social Michel Parazelli sur l'intervention précoce et le rôle de la FLAC dans le développement de cette approche au Québec s'avèrent donc fondés. La FLAC est bel et bien au centre d'un « réseau

d'entrepreneurs-experts » (Parazelli, 2013 : 64) faisant la promotion de l'intervention précoce au Québec et au Canada. L'intervention précoce prônée par cette fondation participe à l'implantation d'un « projet politique » visant à « réduire les coûts de système et à habiliter les futurs consommateurs-travailleurs à faire face aux nouvelles conditions du marché et de la concurrence » (Parazelli, 2011). Cette fondation est effectivement un rouage important dans « l'intégration des acteurs associatifs dans la distribution de services associés aux programmes de prévention précoce » (Parazelli, 2013 : 64).

En revanche, si les analyses de Parazelli (2010; 2013; Parazelli *et al.*, 2003; Parazelli *et al.*, 2012) démontrent bien comment la « prévention précoce » est devenue au Québec le concept central d'une approche de la pauvreté centrée sur l'enfance s'inspirant de différents travaux scientifiques et de la perspective de l'investissement social, notre analyse démontre que malgré le virage vers la petite enfance de la philanthropie américaine, aucune fondation ne s'est appropriée le concept comme la Fondation Chagnon. Au sein de la FLAC, la prévention précoce est devenue une véritable bannière. Cette situation s'explique en partie par le fait qu'au Québec, l'État québécois a joué un rôle actif dans l'introduction de ce courant et que la FLAC peut se positionner comme l'acteur qui arrive en renfort pour poursuivre le travail amorcé par le gouvernement québécois dans les années 1990. L'intervention précoce, bien que fort prisée par les acteurs américains étudiés, n'a pas été l'objet d'une aussi grande appropriation par la philanthropie ou les acteurs publics aux États-Unis.

Les données analysées dans ce chapitre démontrent aussi comment la philanthropie d'investissement participe à la création d'une expertise qui non seulement contribue à la « reconfiguration de l'action publique » (Delmas, 2011 : 71), mais qui ambitionne de rationaliser le mode d'organisation des groupes communautaires en leur faisant adopter certaines normes propres à la nouvelle gestion publique (NGP). La philanthropie d'investissement utilise l'expertise-conseil et l'assistance technique pour tenter d'imposer

les normes d'évaluation, de planification stratégique et de travail en partenariat aux organismes qui pratiquent l'action communautaire.

Enfin, ce chapitre permet d'appuyer les constats de Reckhow et Snyder (2014), Scott (2009, 2015) et Mitchell et Lizotte (2014) sur la place grandissante du plaidoyer au sein de la philanthropie. En fait, les données démontrent comment la philanthropie d'investissement cherche explicitement à modifier les politiques publiques touchant les enfants et les familles. L'expertise lui permet d'asseoir son plaidoyer sur des savoirs théoriques et pratiques qui lui fournisse une crédibilité mais surtout, une légitimité.

Par ailleurs le rôle actif de la philanthropie d'investissement dans le développement de l'expertise et du plaidoyer nous amène à enrichir le modèle théorique pour caractériser les relations entre les trois pôles d'acteurs sur lesquels repose la gouvernance du social. L'expertise en petite enfance développée par la philanthropie d'investissement et ses partenaires lui sert de caution scientifique dans les activités de plaidoyer qu'elle mène pour modifier les politiques publiques. Une analyse des relations et interactions entre l'État et les acteurs doit donc non seulement considérer la philanthropie d'investissement comme un partenaire de l'État, mais aussi comme un acteur exerçant des pressions sur lui et capable d'en devenir le critique. Par ailleurs, l'expertise-conseil et le soutien technique permettant à la philanthropie d'investissement et à ses partenaires d'encadrer les groupes communautaires fait en sorte qu'elle peut interférer dans le mode d'organisation de ces groupes et d'y implanter les normes de la planification stratégique, de l'évaluation et du partenariat. À la lumière de ces faits, le schéma se doit donc d'être révisé afin d'inclure ces deux éléments, tel qu'illustré à la Figure 3.

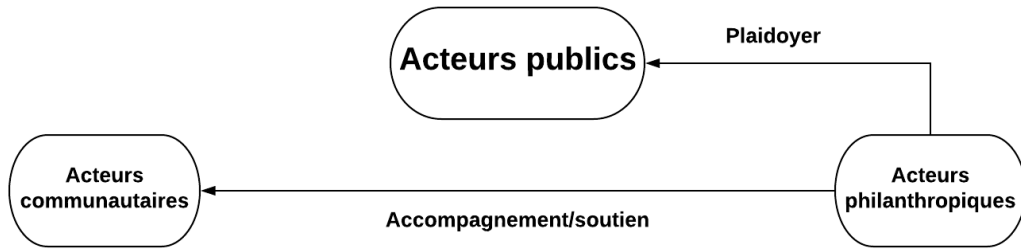


Figure 3. Plaidoyer et accompagnement/soutien de la philanthropie d'investissement.

Chapitre 5

L'ascendance du donateur au cœur de la relation philanthropique

Étudier la philanthropie nous amène à nous interroger sur son influence, son impact et les relations qu'elle développe avec différents types d'acteurs. Ces enjeux deviennent d'autant plus pertinents dans un contexte marqué par l'essor d'une richissime philanthropie élitaires qui se lance, souvent en partenariat avec les groupes communautaires et les acteurs publics, dans la lutte à la pauvreté en finançant des programmes, des savoirs et des activités de plaidoyer orientés vers le développement global des enfants. Puisque nous nous retrouvons devant un type de philanthropie où la recherche d'impact devient une préoccupation centrale, du moins, dans le discours des fondations qui le portent, il devient donc primordial de nous pencher sur l'influence, l'impact et les effets de la philanthropie d'investissement.

Ce chapitre examine les effets de la philanthropie d'investissement sur les groupes communautaires recevant du financement philanthropique et collaborant avec des acteurs publics. Il part d'une interrogation propre à l'approche relationnelle de la philanthropie concernant « l'influence » et l'« ascendance » du donateur sur le donataire (Ostrander, 2007) et dévoile empiriquement comment la philanthropie d'investissement influence l'action communautaire et a des impacts et des effets sur les groupes communautaires qu'elle soutient. Il tente donc de répondre directement à la première question de recherche de cette thèse : quel est l'impact du soutien de la philanthropie d'investissement sur les groupes communautaires participant à des structures de gouvernance du social?

Une revue de littérature axée sur les travaux américains, français et québécois nous a amené à développer cette hypothèse: la philanthropie d'investissement contribue à la professionnalisation (Bartley, 2007; O'Connor, 2011), la canalisation (Jenkins, 1998; Bartley, 2007), la dépolitisation (O'Connor, 2011; Bacqué, 2005) et la rationalisation

marchande (Berthiaume, 2016; Scott, 2009; Huff, 2013; Mitchell et Lizotte, 2014; Mitchell et Sparke, 2016) de l'action des groupes communautaires.

Ce chapitre compare l'impact de la philanthropie d'investissement sur le Harlem Children's Zone à l'impact de la Fondation Lucie et André Chagnon sur les groupes communautaires qu'elle soutient. Il s'agit donc ici de comparer l'impact qu'a eu un noyau de fondations américaines appartenant à la philanthropie d'investissement sur un groupe communautaire américain à l'impact qu'a eu une fondation québécoise appartenant à la philanthropie d'investissement sur des groupes communautaires québécois basés à Montréal. Si le HCZ est et a été soutenu par une multitude d'acteurs philanthropiques depuis ses débuts, quatre d'entre eux sont particulièrement pertinents quand vient le temps d'analyser l'impact qu'a eu la philanthropie sur l'organisation : la Fondation Edna McConnell Clark, la Fondation People's Champ, la Fondation Annie E Casey et la Fondation Druckenmiller. C'est donc l'impact de ces fondations sur le HCZ qui est mis en lumière. Cet impact est comparé à celui de la FLAC sur quatre groupes communautaires québécois montréalais ayant reçu du financement du partenariat Québec en forme, Avenir d'enfants ou des deux. Étant donné l'entente de confidentialité signée avec ces groupes et le désir, maintes fois exprimé par les responsables, que l'identité du groupe ne soit pas dévoilée, tous ces groupes ont été affublés d'un faux-nom et plusieurs précautions ont été prises pour ne pas divulguer des informations qui permettraient d'identifier l'organisation.

Les quatre groupes étudiés sont des « organismes communautaires famille », catégorie, qui, au Québec, désigne les groupes communautaires fournissant des services et/ou mobilisant les familles. Ce sont aussi des « groupes de base », par opposition aux regroupements d'organismes ou aux coalitions, qui, eux, sont constitués de plusieurs entités distinctes. Les quatre groupes ont reçu du financement d'un partenariat entre la FLAC et le gouvernement du Québec tel que précédemment mentionné. Du point de vue organisationnel, ces quatre organisations fonctionnent avec des budgets allant du demi-million au million de dollars, comptent moins de 20 employés et sont dirigées par un conseil d'administration. Les quatre

groupes sont implantés depuis au moins deux décennies dans des quartiers populaires montréalais francophones accueillant plusieurs familles issues de l'immigration. La collecte de données a permis d'analyser les publications rédigées par ces groupes et de rencontrer en entrevue un dirigeant de chacun d'entre eux. Les faux-noms retenus pour les quatre groupes sont les suivants : 1-Relais parents; 2-Centre Juvenis; 3-Halte parents-bambins; 4-Croisée des frimousses.

Par ailleurs, quatre entrevues ont été réalisées avec des acteurs du milieu communautaire qui ont été des témoins privilégiés de l'arrivée de la FLAC dans le paysage de l'action communautaire et qui ont été impliqués dans le dossier des partenariats entre la FLAC et le gouvernement. Elles nous permettront de mieux contextualiser les informations fournies par nos groupes de base et de procéder à des recoupements. Les personnes rencontrées dans le cadre de ces entrevues étaient à l'emploi du Regroupement des organismes communautaires famille de Montréal (ROCFM), de la Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ), du Centre de promotion communautaire Le Phare et d'un Centre 1,2,3 GO! Le ROCFM a été un acteur majeur dans l'amorce d'une contestation des partenariats avec la FLAC et trois des quatre groupes de base québécois à l'étude en sont membres. La FAFMRQ a été à l'origine d'une remise en question et d'une contestation des principes et méthodes de l'intervention précoce dès le début des années 2000 et la Halte parents-bambins en est membre. Le Centre de promotion communautaire Le Phare a participé à différents efforts de concertation ayant mené à la création d'instances financées par la FLAC, mais s'en est retiré, sans toucher un sou, et est devenu l'un des premiers groupes de base à prendre la parole de manière critique dans les médias. L'organisme du réseau 1,2,3 GO! pilotait la table de concertation où siégeait la Croisée des Frimousses.

5.1 Expertise, partenariat, prestation de services et évaluation

L'évolution du Harlem Children's Zone et les trajectoires de quatre groupes québécois bénéficiant eux aussi d'un soutien en provenance de la philanthropie d'investissement montrent que les conséquences de ce type de philanthropie ont été beaucoup plus fortes pour le HCZ que pour les groupes québécois. Cette situation s'explique en partie par le fait que le HCZ a été massivement soutenu par la philanthropie d'investissement à partir de la fin des années 1990, accumulant des millions de dollars en dons philanthropiques. Les groupes québécois ont quant à eux reçu des montants beaucoup plus faibles, chiffrables en milliers et en dizaines de milliers de dollars. En toute logique, un soutien plus massif a eu des effets plus marqués qu'un soutien plus faible. Si la *venture philanthropy* se démarque en général par de gros dons consentis aux donataires (Frumkin, 2003 : 9), le cas de la FLAC démontre qu'une logique de « saupoudrage » des dons peut persister à l'intérieur de la philanthropie d'investissement si les gros dons sont octroyés à des instances qui deviennent elles-mêmes des bailleurs de fonds. Pensons ici à Québec en forme et à Avenir d'enfants.

Comme le démontre le tableau synthèse regroupant tous les indicateurs d'impact sur l'action communautaire (voir Tableau 6), le HCZ a été affecté dans presque toutes les dimensions retenues pour l'analyse. Du côté des groupes québécois, si l'impact du soutien philanthropique a eu un impact au niveau de la professionnalisation, de la canalisation, de la dépolitisation et de la rationalisation marchande de l'action communautaire, six dimensions spécifiques ont été particulièrement affectées : le développement de l'expertise à l'interne; le recours à l'expertise externe, la place du travail en concertation et en partenariat, la prestation de services, le discours à l'égard des élites et des autorités, le rapport à l'évaluation et à la reddition de comptes.

Le Tableau 6 synthétise l'impact comparé de la philanthropie d'investissement sur le HCZ et les groupes québécois :

Tableau 6

Impact comparé de la philanthropie d'investissement sur les groupes communautaires étudiés

	HCZ	Relais parents	Centre Juvenis	Halte p.-b.	Croisée des frimousses	Impact
Prof. (c.a.)	X	NON	NON	NON	NON	Très faible
Prof. (dir.)	X	NON	NON	NON	NON	Très faible
Prof. (salaire : dir.)	X	NON	NON	NON	NON	Très faible
Prof. (salaire: emp.)	X	NON	NON	NON	NON	Très faible
Prof. (formation : dir.)	X	NON	NON	X	NON	Faible
Prof. (formation : emp.)	X	NON	NON	NON	NON	Très faible
Prof. (expertise ext.)	X	NON	X	NON	X	Moyen
Prof. (expertise int.)	X	X	X	X	NON	Fort
Prof. (rel. publiques)	X	NON	NON	NON	NON	Très faible
Canal. (instances)	X	X	X	X	X	Très fort
Canal. (ciblage)	X	X	NON	NON	NON	Faible
Canal. (app. territoriale)	X	NON	NON	NON	NON	Très faible
Canal. (services)	X	X	X	X	X	Très fort
Dépol. (ass. générale)	NON	NON	NON	NON	NON	Nul
Dépol. (revendications)	NON	NON	NON	NON	NON	Nul
Dépol. (discours)	NON	X	X	X	X	Contradictoire
Dépol. (action coll.)	NON	NON	NON	NON	X	Très faible
Dépol. (part. mob.)	X	NON	NON	NON	X	Faible
Rat. march. (voc.)	X	NON	X	NON	NON	Faible
Rat. march. (éval.)	X	NON	X	X	NON	Moyen
Rat. march. (brand.)	X	NON	NON	NON	NON	Très faible
Rat. march. (incitatifs \$)	X	NON	NON	NON	NON	Très faible
Rat. march. (expansion)	X	NON	X	NON	NON	Faible
Rat. march. (corp/com)	X	NON	NON	NON	NON	Très faible

5.2 Un financement philanthropique qui concourt à la professionnalisation de l'action communautaire

Le concept de « professionnalisation » est ici défini comme le processus par lequel une activité, les groupes et les individus qui la pratiquent s'orientent vers un idéal de prestation de services s'inspirant des professions libérales et des organisations bureaucratiques. De surcroît, cette activité se trouve guidée et légitimée par le fait qu'elle repose sur des savoirs scientifiques, académiques ou institutionnels. Cette définition s'inspire des travaux de Richard Wittorski (Wittorski, 2008, 2013).

Dans la mesure où la professionnalisation des organismes communautaires est une tendance de fond depuis les années 1970 au sein des groupes communautaires américains et québécois, l'analyse prend bien soin ici de distinguer les formes de professionnalisation découlant d'un contexte sociopolitique au sens large des formes de professionnalisation découlant d'un soutien philanthropique. Pour cette raison, l'analyse se penche sur les formes de professionnalisation directement financées par la philanthropie ou rendues possibles grâce à l'accompagnement d'un acteur philanthropique.

Dans les années 1980 et 1990, les contrats publics et les ententes de services entre les administrations publiques et les groupes communautaires ont fortement contribué à la professionnalisation de l'action communautaire. Il convient donc de ne pas confondre l'impact de la philanthropie d'investissement en termes de professionnalisation avec celui des acteurs publics. Il ressort de l'analyse que le soutien philanthropique a contribué fortement à professionnaliser l'action du HCZ et que tous les indicateurs choisis pour jauger de sa professionnalisation témoignent de son impact. Du côté québécois, le soutien philanthropique a contribué à la professionnalisation des groupes en favorisant le développement de formes d'expertise internes et le recours à des formes d'expertise externes.

5.2.1 Le HCZ : un organisme fortement professionnalisé grâce à la philanthropie d'investissement

L'analyse des publications et des entrevues menées avec deux anciens dirigeants du HCZ démontre très clairement que l'organisation s'est fortement professionnalisée durant les deux dernières décennies et que la philanthropie d'investissement a été le principal bailleur de fonds de cette professionnalisation. L'important soutien de la Fondation Edna McConnell Clark a permis au HCZ d'opérer une véritable métamorphose à partir de la fin des années 2000 qui a placé l'organisation sur le chemin d'une professionnalisation désormais assumée et revendiquée. Le soutien des Fondations People's Champ et Druckenmiller a été lui aussi déterminant à cet effet. Les autres dons philanthropiques ont permis de consolider les initiatives déjà lancées grâce à l'argent des trois fondations mentionnées.

Le HCZ s'est très fortement et très rapidement professionnalisé entre la fin des années 1990 et la fin des années 2000, mais surtout au début des années 2000, période où le HCZ a développé et mis en œuvre son « Plan d'affaires 2001-2009 », financé par la Fondation Edna McConnell Clark. La composition du conseil d'administration a été profondément modifiée. Pas moins de sept personnes ont été ajoutées au conseil d'administration en 2002 pour favoriser les efforts de financement et la gestion-conseil (HCZ, 2002 : 3). Stanley Druckenmiller, grand donateur du HCZ, a joué un rôle actif dans cette restructuration comme en témoigne cet extrait tiré de l'ouvrage du journaliste Paul Tough, ouvrage qui, par ailleurs, encore aujourd'hui, constitue le document ayant le mieux décrit le HCZ de l'intérieur dans la mesure où l'auteur a pu suivre et rencontrer les dirigeants et les employés du HCZ pendant plusieurs mois :

Canada avait récemment recruté un nouveau membre du conseil, Stan Druckenmiller, un ancien de Bowdoin, qui, tout en gérant le Quantum Fund de George Soros, est devenu l'un des gestionnaires de capital de risque ayant obtenu le plus de succès de l'histoire du marché boursier, réalisant une fortune

de plus d'un milliard de dollars [USD]. Après que Canada ait présenté sa proposition au conseil, Druckenmiller l'a pris à part et lui a dit qu'à son avis, il avait le bon plan, mais le mauvais conseil d'administration. Canada a acquiescé et les deux hommes ont poliment destitué le président et l'ont remplacé par Druckenmiller, qui, lui, s'est mis à collecter des fonds et à recruter de nouveaux membres au sein des conseils d'administration des échelons supérieurs de Wall Street. (Tough, 2004)⁶⁰

La composition de l'équipe de direction a elle aussi été profondément modifiée. En 2001, un poste de *Chief Operating Officer* est créé. En 2003, le HCZ crée un département de l'évaluation à l'intérieur de l'équipe de direction et crée un poste de directeur à l'évaluation et de directeur associé à l'évaluation (HCZ, 2003 : vi). Un poste de directeur aux communications est aussi créé (VPP, 2004 : 30). La même année, le HCZ engage deux « gestionnaires de programmes seniors » pour s'occuper de différents « portefeuilles » (HCZ, 2003 : 21). Notons ici l'utilisation du terme « portfolio », terme introduit dans le lexique philanthropique, notamment par la Fondation McConnell Clark à la fin des années 1990.

La création de nouveaux postes de direction et la volonté du HCZ de les combler en embauchant des personnes hautement qualifiées amènent l'organisation à offrir aux nouveaux directeurs des salaires plus élevés que ceux des gestionnaires déjà en poste. Cette situation rend mal à l'aise Geoffrey Canada et celui-ci convainc le conseil d'administration de revoir à la hausse l'ensemble de la structure salariale de l'organisation pour rendre la situation plus équitable (VPP, 2004 : 30). Bien que les salaires des dirigeants et des employés du HCZ ne soient pas disponibles, plusieurs estimations chiffrent le salaire de Geoffrey Canada à 400 000 USD par année (Klein, 2018; Love, 2014). Les données du site d'emploi *Indeed*⁶¹ nous signalent que les 402 salaires d'employés du HCZ répertoriés vont de 17 000 USD pour un stagiaire à 70 000 USD pour un directeur assistant. Un enseignant y gagne en moyenne 22,06\$ USD de l'heure (Indeed, 2018).

⁶⁰ Notre traduction.

⁶¹ *Indeed* est un site d'emploi américain fondé en 2004. Il est l'un des plus gros sites de recherche d'emploi aux États-Unis (Indeed, 2018, <https://www.indeed.com>).

La restructuration du conseil d'administration et de l'échelle salariale du HCZ modifie le profil d'embauche, les compétences recherchées et la formation requise pour être embauché dans l'équipe de direction du HCZ. L'expérience dans le domaine de l'action sociale est supplantée par les compétences en gestion. Comme le reconnaît Geoffrey Canada : « nous engageons maintenant des personnes qui ont des compétences en management et d'autres compétences, mais qui n'ont jamais dirigé un programme » (VPP, 2004 : 30). Convaincu qu'il existe un déficit de talents au sein des organisations à but non lucratif, Geoffrey Canada plaide pour l'embauche de jeunes talents diplômés en médecine, en droit et en finance (PND, 2002). Cette nouvelle orientation accentue la dynamique de changement au sein de l'équipe de direction au point où elle en modifie la composition raciale.

Situé au cœur d'une communauté majoritairement de couleur considérée comme un bastion de l'histoire et de la culture afro-américaine, le HCZ est perçu depuis les années 1970 comme un groupe de la « communauté noire » en dépit du fait qu'il a été fondé par un blanc, Richard Murphy. Lorsque l'organisation se met à prioriser l'embauche de gestionnaires détenteurs de diplômes de premier, deuxième et troisième cycle, elle se met à favoriser *de facto* l'embauche de gestionnaires blancs dans la mesure où la communauté noire est désavantagée par rapport à son accès aux études supérieures et aux institutions prestigieuses. L'embauche de gestionnaires blancs et la question de la place des blancs deviennent d'ailleurs une préoccupation au sein du groupe comme en témoigne cet extrait d'entrevue de Geoffrey Canada : « Les enjeux liés à la race sont une préoccupation. Les gens demandent maintenant pourquoi Geoff veut soudainement s'entourer de gens blancs avec des diplômes et si nous sommes encore une agence noire? Nous sommes à la recherche d'un équilibre. Mais les gens se demandent si notre cœur et notre âme sont toujours au même endroit » (VPP, 2004 : 30)⁶².

La formation requise pour travailler ou continuer de travailler au HCZ est aussi affectée par les transformations de l'organisation. Premièrement, la volonté des dirigeants d'augmenter

⁶² Notre traduction.

le niveau de compétence des employés a amené ceux-ci à exercer une pression constante à la formation. Comme le dit un ancien haut gradé de l'organisation : « Mon travail consistait à gérer les cadres supérieurs et les cadres intermédiaires, en veillant à ce qu'ils soient axés sur l'atteinte des objectifs. Et nous faisons en sorte que le personnel reçoive de la formation de temps en temps. Cette formation était très importante pour nous. C'est l'une des raisons pour lesquelles les gens disent que nous sommes dirigés comme une entreprise » (Entrevue 10). Deuxièmement, dans la mesure où le HCZ se lance dans la gestion d'écoles à charte, principalement grâce à l'argent de Stanley Druckenmiller et de son réseau philanthropique, l'organisme de Harlem se met à embaucher massivement des gens qui ont des compétences en éducation et en enseignement afin de faire fonctionner ses écoles. Sur les 117 emplois affichés à l'été 2018, 49 étaient des postes en éducation et en enseignement pour les écoles à charte Promise Academy et Promise Academy II (HCZ, 2018).

Le soutien de la Fondation McConnell Clark conduit également le HCZ à développer une expertise interne en évaluation et d'avoir recours à différents types d'expertise externes. Après quelques tensions avec la Fondation McConnell Clark et la firme de consultants qu'elle a embauchée pour soutenir le HCZ⁶³, la firme Bridgespan, le groupe de Harlem décide de développer lui-même un département d'évaluation. Cette équipe d'évaluation se voit attribuer les fonctions suivantes :

- 1) Préparer des rapports et des présentations pour un usage interne et externe;
- 2) Rendre des sujets, des données et des analyses complexes compréhensibles pour différents publics;
- 3) Soutenir notre équipe affairée à la base de données de façon à ce qu'elle puisse former le personnel du programme à saisir des données, mener des revues de littérature, effectuer des recherches sur Internet, des entretiens, des enquêtes et des groupes de discussion;

⁶³ Nous reviendrons un peu plus tard sur ces tensions.

- 4) S'assurer que les réglementations relatives aux sujets humains et aux lois sur la confidentialité des informations de santé sont correctement suivies;
- 5) Suveiller une base de données longitudinale (HCZ, 2012 : 5).⁶⁴

La constitution de cette équipe d'évaluation en 2003 cristallise le virage « vers les données » entrepris par l'organisation. Cette culture des données et cette capacité à les produire deviennent rapidement la marque de commerce du HCZ. Comme le dit un ancien haut dirigeant déjà cité :

Une autre chose que nous jugeons importante est la nécessité de disposer de données. Nous avons donc un appareil majeur de collecte de données conçu pour collecter les données de tous les programmes. Et donc, nous mesurons les revenus de la famille, nous mesurons les performances scolaires des enfants avant et après, nous mesurons la capacité de socialiser avant et après, nous effectuons des tests, nous avons donc beaucoup de données et nous les utilisons pour développer et nous assurer que nos programmes se concentrent sur la bonne chose et fassent la bonne chose. (Entrevue 10)⁶⁵

En ce qui concerne le recours à l'expertise externe, Geoffrey Canada reconnaît que c'est Nancy Roob, une gestionnaire de la Fondation McConnell Clark qui a insisté pour que le HCZ engage une firme de recrutement de cadres. Comme il le dit lui-même : « Je ne l'aurais jamais fait autrement, car, tout ce à quoi je pouvais penser était le coût » (Bridgespan, 2004 : 13).

La mise en œuvre du « Plan d'affaires 2001-2009 » amène aussi le HCZ à se professionnaliser au niveau de ses communications. Un directeur des communications est embauché et un « Institut des praticiens » (*Practitioners Institute*) est créé en 2003 pour

⁶⁴ Notre traduction.

⁶⁵ Notre traduction.

« partager des informations sur notre travail, enseigner les meilleures pratiques et fournir des conseils essentiels à des groupes de partout aux États-Unis et du monde décidé à reproduire notre modèle » (HCZ, 2018).

Quatre éléments ne recoupant pas les indicateurs développés dans cette étude, mais révélateurs d'une professionnalisation découlant d'un soutien philanthropique doivent ici être mentionnés. Premièrement, le soutien de la Fondation McConnell Clark a permis l'implantation d'un système de gestion des ressources humaines et d'un nouveau système informatique et de communications internes (Bridgespan, 2002 : 10). Deuxièmement, Stanley Druckenmiller a rendu possible la construction des « quartiers généraux » du HCZ en finançant le tiers des coûts (Tough, 2004). Le bâtiment abrite les bureaux de l'organisation et son école à charte Promise Academy. Troisièmement, les grands dons philanthropiques, notamment ceux des Fondations Druckenmiller, Edna McConnell Clark et Picower, ont permis au HCZ de passer d'une organisation de quelques centaines d'employés à la fin des années 1990 à une organisation employant plus de 1400 personnes en 2009 (HCZ, 2009), situation qui confère davantage à ce groupe communautaire l'allure d'une agence de services sociaux et d'éducation. Le terme « agence » est d'ailleurs régulièrement repris pour décrire l'organisation dans les publications du HCZ.

5.2.2 La FLAC : professionnaliser pour développer l'expertise

L'analyse des données collectées dans cette étude démontre que la professionnalisation a été très forte du côté du HCZ. Qu'en est-il des groupes communautaires québécois? Si les quatre groupes retenus pour l'analyse présentaient déjà plusieurs traits propres à la professionnalisation, le soutien de la Fondation Lucie et André Chagnon a contribué à les professionnaliser davantage.

Contrairement à la situation du HCZ, le soutien de la FLAC n'a pas entraîné d'impact au niveau de la composition du conseil d'administration et de l'équipe de direction chez aucun des groupes à l'étude. Aussi, il n'a pas entraîné de changement au niveau des salaires et conditions de travail des dirigeants et des employés. Notons cependant que le Centre Juvenis (CJ), organisme évoluant dans le giron de la FLAC et de quelques autres fondations, a été le seul groupe à envisager de bonifier ses conditions de travail dans ses prévisions budgétaires à moyen terme⁶⁶ (Centre Juvenis [CJ], 2017). Deux organismes ont connu des changements à la direction pendant leur collaboration avec la FLAC : le Relais parents et la Halte parents-bambins.

Si la nouvelle directrice du Relais parents possède un profil assez typique du secteur communautaire québécois, celle embauchée par la Halte parents-bambins a un profil qui reflète la transformation du rôle et des fonctions d'un dirigeant d'organisme dans un contexte de financement philanthropique et de partenariat. Alors que l'ancienne directrice générale était une organisatrice communautaire de carrière formée en travail social et en éducation spécialisée, la nouvelle possède une dizaine d'années d'expérience en gestion et en service-conseil, plusieurs années d'expérience en recherche de financement public et privé de même qu'en développement de partenariats et de commandites. D'après sa fiche sur le réseau LinkedIn, elle détient un diplôme de deuxième cycle en gestion et un diplôme collégial en gestion philanthropique. Sa seule implication sociale ou communautaire semble avoir duré moins de deux ans au sein d'un organisme à but non lucratif en employabilité (LinkedIn, 2018). En ce qui concerne la formation des employés, le soutien ne semble pas non plus avoir eu d'impact direct sur les compétences et les diplômes recherchés pour travailler au sein des groupes à l'étude.

Tous les groupes étudiés ont développé leur expertise interne pendant la période où ils ont été financés par la FLAC. Le Relais parents a procédé à l'informatisation de ses données statistiques et dressé le profil statistique et démographique de ses membres (Relais-parents

⁶⁶ Le Centre Juvenis évoque cette possibilité, mais n'en fait pas un engagement ni une priorité.

[RP], 2017 : 10-12) tout comme la Croisée des frimousses (Croisée des frimousses [CDF], 2015). Bien que possiblement liés à l'influence du soutien et de l'accompagnement philanthropique, ces éléments ne constituent pas en soi des preuves d'influence directe de la philanthropie ou pourraient être considérés comme des preuves de l'influence d'une autre fondation versant de l'argent à tous ces groupes, la fondation publique Centraide. Or, d'autres éléments démontrent plus clairement comment le soutien de la FLAC amène les groupes à développer une expertise interne, plus particulièrement en ce qui concerne l'évaluation et la reddition de comptes. Relais parents, fiduciaire d'une concertation en petite enfance d'un quartier montréalais affirme avoir embauché un « agent de mobilisation » pour veiller à la gestion et à la reddition de compte de la table de concertation financée par Avenir d'enfants. C'est d'ailleurs cet agent qui a la responsabilité du document écrit nécessaire pour la poursuite du financement. L'embauche de cette ressource est donc directement liée à la participation à un partenariat financé par les Chagnon. Dans son rapport annuel de 2016-2017, le Centre Juvenis parle de développer « une culture d'évaluation pour mesurer les impacts de ses programmes et services » (CJ, 2017 : 11) d'ici 2018 dans sa « planification stratégique 2018-2020 ». Notons au passage qu'il s'agit des trois dernières années de financement du partenariat Avenir d'enfants. La même année, la Halte parents-bambins affirme dans son rapport annuel que « la direction verra à explorer, identifier et éventuellement intégrer des notions d'évaluation avec des indicateurs dans les pratiques et programmes de [la Halte parents-bambins] afin de répondre aux besoins d'information sur l'impact de ceux-ci dans la communauté » (Halte parents-bambins [HPB], 2017 : 18). L'organisme précise d'ailleurs que les orientations de la direction tiennent compte des plans d'action concertés financés par le SIPPE et Avenir d'enfants.

Le développement d'une culture d'évaluation amène aussi les organismes à faire de plus en plus appel à des formes d'expertise externes en évaluation. Encore ici, il faut cependant faire la distinction entre ce qui a été financé par la Fondation Centraide et la FLAC. Alors que Centraide a financé le Centre de formation populaire, organisme qui a accompagné le Relais parents dans le développement d'un modèle d'intervention (RP, 2017 : 29), la FLAC

a financé une étude menée par une équipe de chercheurs de l'Université de Sherbrooke souhaitant évaluer l'efficacité de l'action du Centre Juvenis (CJ, 2018). Par ailleurs, les montants octroyés pour l'évaluation par Avenir d'enfants à une table de concertation en petite enfance dont est membre la Croisée des Frimousses ont quant à eux été utilisés pour avoir recours aux services du Centre de recherche sociale appliquée (CRSA) qui, lui, a procédé à une évaluation de l'initiative (Entrevue 19).

En ce qui concerne les relations publiques et les communications, le soutien de la FLAC ne semble pas avoir eu d'impact significatif. Les groupes ont tous mentionné leur intérêt pour de meilleures communications et une plus grande visibilité, mais on ne peut parler d'une professionnalisation de leurs communications et de leurs relations publiques.

5.2.3 Un nouveau rapport à l'expertise pour les groupes communautaires

Que déduire de la comparaison des cas en termes de professionnalisation? Premièrement, la professionnalisation du HCZ est beaucoup plus forte au point où celle-ci transforme l'organisme et rapproche son fonctionnement de celui d'une agence de services sociaux publique ou parapublique. Ne serait-ce qu'en raison de son niveau élevé de professionnalisation, le HCZ s'apparente de moins en moins à un groupe communautaire. La professionnalisation est plus faible du côté des groupes québécois et affecte principalement le rapport des groupes à l'expertise. Le développement de l'expertise interne et le recours à l'expertise externe sont d'ailleurs les principaux effets du soutien de la philanthropie d'investissement en termes de professionnalisation en vertu de la comparaison effectuée dans cette partie de chapitre. Les groupes financés développent un nouveau rapport à l'expertise. Le Tableau 7 fait d'ailleurs ressortir ce constat de manière évidente :

Tableau 7

Professionalisation comparée des groupes communautaires étudiés

	HCZ	Relais parents	Centre Juenis	Halte parents- bambins	Croisée des frimousses
1-Composition du conseil d'administration	X Arrivée/départ de 7 membres	-	-	-	-
2-Composition de l'équipe de direction	X +gestionnaires +blancs	-	-	-	-
3-Salaire des dirigeants	X Augmentation	-	-	-	-
4-Salaires des employés	X Augmentation	-	-	-	-
5-Formation (dirigeants)	X +gestion	-	-	X +gestion	-
6-Formation (employés)	X +formation continue +formation en éducation	-	-	-	-
7-Expertise interne	X +évaluation +collecte de données	X +reddition de comptes	X +évaluation	X +évaluation	-
8-Expertise externe	X Recrutement	-	X +évaluation	-	X +évaluation
9-Relations publiques	X +dir.des com. +Pract. Inst.	-	-	-	-
*-Autre	X +employés +G.R.H	-	-	-	-

5.3 Les canaux principaux de la philanthropie d'investissement : le partenariat et la prestation de services

Passons maintenant de la professionnalisation à la canalisation. Dans le cadre de cette thèse, la canalisation est définie comme le processus par lequel un acteur parvient à donner une direction à l'action collective de groupes de la société civile. Plusieurs travaux ont mis en lumière comment la philanthropie en vient à canaliser l'action des groupes qu'elle finance et quels sont les canaux qu'elle privilégie (Jenkins, 1998; Bartley, 2007). Analyser les effets du soutien philanthropique en termes de canalisation nécessite de porter une grande attention à la trajectoire des groupes étudiés, de prendre en considération non seulement les « canaux » empruntés, mais aussi les changements de direction et les avenues non explorées et non envisagées. Les données démontrent que l'action du HCZ a été fortement canalisée et que tous les indicateurs retenus pour jauger de la canalisation nous amènent vers cette conclusion. Les activités du HCZ ont été canalisées vers le partenariat, la petite enfance, l'approche territorialisée (*place-based*) et vers la prestation de services sociaux et éducatifs. Au Québec, le soutien philanthropique canalise l'action des groupes vers la concertation et la prestation de services.

5.3.1 Le HCZ : une action communautaire fortement canalisée par la philanthropie d'investissement

L'action du HCZ a été considérablement canalisée par la philanthropie d'investissement à la suite de l'obtention d'un financement majeur de la Fondation Edna McConnell Clark à la fin des années 1990, puis, au milieu des années 2000 au moment où l'organisme s'est lancé dans l'aventure des écoles à charte, financées, entre autres, par Stanley Druckenmiller et sa fondation.

Les quatre indicateurs retenus pour jauger de la canalisation de l'action des groupes communautaires soutenus par la philanthropie nous indiquent que l'action du HCZ a bel et

bien été canalisée. Premièrement, on peut observer une augmentation du travail en partenariat à partir du moment où le HCZ bénéficie d'un « effet de levier » de la part de la philanthropie d'investissement. Bien que le recours au partenariat a déjà fait partie des pratiques de l'organisation, le HCZ développe à partir de la fin des années 1990 des partenariats plus ambitieux avec des acteurs de plus en plus variés. Dans les années 1970 et 1980, l'organisme s'est limité à des partenariats avec la Ville de New York. Mais à partir de la fin du millénaire, son soutien philanthropique lui ouvre les portes pour des collaborations avec d'autres acteurs.

Un financement de la Fondation People's Champ lui permet de collaborer avec l'Hôpital de Harlem, l'Université Columbia, la Ville de New York et le Dr. Brazelton dans le cadre de son initiative contre l'asthme au début des années 2000 (HCZ, 2005 : 2). À la fin des années 2000, quand Barack Obama crée le programme *Promise Neighborhoods* pour répliquer le modèle HCZ dans d'autres communautés, le HCZ s'associe à PolicyLink, une firme de recherche financée notamment par la Fondation Robert Wood Johnson, organisation philanthropique versant aussi de l'argent au HCZ. PolicyLink et le HCZ créent le *Promise Neighborhoods Institute* (PNI) en 2010. Le PNI travaille lui-même en collaboration avec le Center for the Study of Social Policy (CSSP), organisme financé par la Fondation Edna McConnell Clark. Le PNI et le CSSP travaillent en étroite collaboration avec le département fédéral de l'éducation dans le cadre de *Promise Neighborhoods*. Dans le cas du HCZ, la philanthropie d'investissement contribue donc à tisser une toile, un réseau de relations partenariales entre des groupes communautaires, des fondations et des firmes de recherche et d'expertise-conseil.

Cet intérêt marqué pour le partenariat n'est toutefois pas synonyme d'intérêt pour le travail en concertation avec d'autres organismes communautaires. En effet, avant, pendant et après l'obtention de millions de dollars en dons philanthropiques, l'organisme s'est montré fort peu intéressé par le travail en concertation ou en coalition large. Outre l'implication de l'organisme au sein de la campagne *Black Community Crusade for Children* (BCCC) du

Children's Defence Fund au début des années 1990 (Franklin, 2014 : 164), le HCZ s'est limité à participer à des initiatives partenariales en compagnie d'acteurs publics, universitaires, privés et philanthropiques. La taille de l'organisation et ses ressources peuvent ici expliquer en partie pourquoi le HCZ peut se permettre de faire cavalier seul plus souvent qu'autrement. L'envergure de l'action communautaire du HCZ se compare à celle d'une ou plusieurs tables de concertation montréalaises. Cette logique de concertation se retrouve par contre au sein du programme *Promise Neighborhoods* qui sera abordé au chapitre 7.

C'est aussi au niveau du choix des catégories de population desservies par le HCZ qu'on peut observer l'influence de la philanthropie d'investissement. À l'époque où il s'appelait encore le RCCF, l'organisme de Harlem offrait des services aux résidents, quel que soit leur âge. Comme le dit une ancienne employée et directrice de programme du HCZ :

La mission était de servir les gens, de servir les gens de 0 à 99 ans. Cela signifie le logement, l'éducation, la participation communautaire, le renforcement de la communauté, les services sociaux, la technologie, en gros, vous savez, tous les besoins d'une communauté. Vous savez, nous nous adressions à partir de cet âge, de 0 à 99 ans. Cela incluait tout le monde, pour que personne ne soit exclu. Cela signifiait donc que tout le monde peut participer, que tout le monde peut faire partie du Harlem Children's Zone. (Entrevue 11)⁶⁷

À la suite du virage « enfance et jeunesse » de la Fondation McConnell Clark, le HCZ devient l'un des premiers donataires de la fondation à bénéficier de sa nouvelle approche en termes de dons qui consiste à soutenir massivement un groupe déjà reconnu pour ses compétences en matière d'action communautaire et de lui permettre de développer d'ambitieux projets destinés aux enfants et aux familles des quartiers pauvres. Avec le soutien de cette fondation et de la firme Bridgespan, le HCZ opte au début des années 2000 pour une stratégie de ciblage des enfants et des familles vulnérables qui l'amène non

⁶⁷ Notre traduction.

seulement à concentrer ses activités dans le champ de la petite enfance et du soutien aux familles, mais à abandonner des services offerts à d'autres segments de population. En 2001, le HCZ met fin au programme *Neighborhood Gold*, un programme de prévention de l'itinérance dans Harlem-centre, transfert à l'organisme *Harlem Meals on Wheels* le *Jackie Robinson Senior Center*, un centre pour personnes âgées, et se départit du programme *El Camino*, une initiative pour venir en aide aux décrocheurs. Ce dernier programme est transféré à l'organisme *Aspira* (HCZ, 2003 : 10). En parallèle, le HCZ annonce dans son « Plan d'affaires » qu'il va créer en 2004 un programme *Head Start*⁶⁸ pour les enfants de 3 à 5 ans (HCZ, 2003 : 8). Alors que l'intervention précoce gagne en popularité au sein des acteurs philanthropiques, universitaires et publics, le HCZ intègre la prévention précoce au point où il en fait l'un des piliers de son plan d'action et conçoit une véritable stratégie de mise en œuvre dotée d'objectifs chiffrés comme en témoigne cet extrait tiré de son plan d'affaires 2001-2009, c'est-à-dire, du document ayant guidé le développement du groupe tout au long des années 2000 :

Une intervention précoce efficace produit des avantages à long terme en rendant les interventions ultérieures moins nécessaires pour de nombreux jeunes et en les rendant plus susceptibles de réussir lorsqu'elles sont requises. Par conséquent, les objectifs du Harlem Children's Zone pour atteindre les familles du centre de Harlem sont plus vastes pour les familles avec les enfants les plus jeunes. Les objectifs sont ensuite progressivement abaissés pour les groupes d'âge ultérieurs et les services ciblés plus précisément sur les besoins particuliers de ces groupes [...]. (HCZ, 2003 : 2)

Le Tableau 8 décrit le pourcentage des groupes d'âge participant aux programmes du HCZ.

⁶⁸ Le programme *Headstart* est un programme fédéral destiné à l'enfance. Il a été créé en 1965.

Tableau 8

Groupes d'âge et pourcentages visés par le HCZ

Âge	Pourcentage du groupe d'âges participant aux programmes du HCZ
0-2	80 %
3-4	70 %
5-11	60 %
12-13	40 %
14-18	30 %

Source : HCZ, 2003 : 2.

À l'origine un projet du RCCF, la « zone des enfants de Harlem », devient ni plus ni moins le cœur du RCCF. Le virage vers l'enfance se cristallise encore plus en 2002 alors que le RCCF change de nom et devient officiellement le Harlem Children's Zone Inc.

L'intérêt marqué de la Fondation McConnell Clark et des autres fondations associées à la philanthropie d'investissement pour l'enfance repose en bonne partie sur l'idée que d'intervenir de manière précoce sur cette catégorie de population est plus efficace et permet d'obtenir plus d'impact. C'est d'ailleurs cette recherche d'impact qui amène la philanthropie d'investissement à se préoccuper d'une autre dimension de l'action sociale et communautaire, celle du déploiement dans l'espace et de l'expansion territoriale. La Fondation Edna McConnell Clark reconnaît attacher beaucoup d'importance à la notion d'« échelle » (*scale*), terme désormais devenu fétiche au sein de la littérature philanthropique. Michael Bailin, président de la fondation, est très clair sur ce sujet: « [la notion] d'échelle est une idée qui nous tient à cœur. En fait, c'est au cœur de ce que nous faisons avec nos donateurs » (Bailin, 2003 : 10).

La notion d'« échelle » (*scale*) véhiculée par la philanthropie d'investissement renvoie à l'idée d'une augmentation substantielle et quantitativement mesurable du nombre de personnes desservies par les programmes qu'elle finance et d'une expansion des zones où ces programmes sont offerts. Dans l'esprit que « la taille compte » (*Size Matters*) et représente en soi un facteur d'impact, la philanthropie d'investissement entend épauler les groupes à développer la capacité d'offrir des services à un plus grand nombre de gens sur un plus grand territoire.

La mise en œuvre du Plan d'affaires 2001-2009 fait en sorte que le HCZ intègre cette notion d'« échelle » au point où un ancien haut dirigeant affirme qu'il s'agit de la différence principale entre le RCCF et le HCZ : « [l]a différence fondamentale est que nous étions très petits, nous ne voulions pas aller à grande échelle, nous travaillions avec peut-être deux cents enfants » (Entrevue 10). Toujours selon cet ancien haut dirigeant, cette situation a radicalement changé depuis comme en témoigne cet autre extrait d'entrevue : « Nous travaillons donc actuellement avec 12 ou 13 000 enfants et avec environ 12 000 adultes. L'échelle est donc importante si vous voulez changer la dynamique négative de la communauté en une dynamique positive. Nous estimons donc que ces principes sont des facteurs déterminants dans les réalisations de la Zone pour enfants de Harlem » (Entrevue 10)⁶⁹.

Non seulement la notion d'échelle a été intégrée par le HCZ, mais elle a aussi été pensée et réfléchiée comme en témoignent les trois phases d'expansion du projet. En effet, déjà en 2002, l'expansion en trois temps et étalée sur huit ans du HCZ était détaillée dans le rapport annuel de l'organisme. Trois expansions faisant passer le nombre de pâtés de maisons desservis par le HCZ de 24 à 91 étaient prévues : la première de 2001 à 2003, la seconde, de 2004 à 2006 et la dernière, de 2007 à 2009 (HCZ, 2002 : 13). Les deux premières phases ont lieu alors que l'organisation est en pleine mutation et qu'elle passe d'une action mettant l'emphase sur la communauté à une action centrée sur les enfants dans une optique

⁶⁹ Notre traduction.

d'intervention précoce pratiquée intensivement sur un territoire circonscrit. Soutenu par la philanthropie, le HCZ développe une approche de lutte contre la pauvreté « basée sur le lieu » (*place-based*) qui l'amène à identifier un territoire d'intervention, à étendre son action sur celui-ci et à se retirer des autres territoires comme en témoigne la fermeture du HCZ Midtown Family Place en 2011, programme desservant autrefois les familles du quartier Hell's Kitchen (HCZ, 2011 : 21). Les ressources restantes furent transférées aux services préventifs du HCZ situés dans le quartier Harlem. Les cartes suivantes⁷⁰ situent géographiquement le secteur d'Harlem au sein de l'arrondissement de Manhattan et l'expansion du HCZ au sein d'Harlem-centre :

Carte 1 : Harlem



Source : www.google.ca/images

Carte 2 : Expansion du HCZ



Source : HCZ, 2009 : 12.

⁷⁰ Sources des cartes :

(1) https://www.google.ca/search?q=carte+harlem&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ved=0ahUKEwjJ6on0qafAhWq7YMKHZplAgwQ_AUIDigB&biw=1920&bih=931#imgrc=SzPKWTLMtIoF_M

(2) HCZ, 2009 : 12.

Mais outre le fait d'avoir été canalisée vers la petite enfance et vers un type d'action fortement territorialisé, l'action du HCZ a été canalisée vers la prestation de services sociaux et éducatifs. À partir du début des années 2000, la stratégie d'action communautaire du HCZ repose essentiellement sur la création d'un continuum de services sociaux et éducatifs censés prévenir la reproduction intergénérationnelle de la pauvreté. L'organisme affirme d'ailleurs que pour « mettre fin au cycle de la pauvreté générationnelle, nous avons créé un « pipeline » complet de services » (HCZ, 2011 : 2). Connectant les programmes du HCZ entre eux, ce continuum a d'abord consolidé l'orientation « services » du HCZ. Il faut souligner également que cette orientation était déjà présente lorsque le groupe n'était pas massivement soutenu par la philanthropie et opérait sous le nom de RCCF.

L'idée de soutenir les enfants du berceau à la carrière ou du berceau au collège amène Geoffrey Canada et le HCZ à envisager dès le début des années 2000 la création et la gestion d'écoles. Le philanthrope et président du HCZ, Stanley Druckenmiller, joue un rôle clé dans cette nouvelle étape en versant une partie de sa fortune au HCZ et en collectant des montants dans les cercles privés de l'élite financière new-yorkaise. L'argent de la philanthropie permet au groupe de Harlem d'ouvrir sa première école à charte, Promise Academy I, en 2004 et Promise Academy II, en 2005. Une ancienne employée et directrice du HCZ considère cette étape comme un moment de rupture. Selon elle, à partir de ce moment, l'emphase est mise sur les écoles à charte au détriment des autres programmes, notamment au détriment du programme *Community pride* qu'elle a déjà dirigé. Son analyse de l'évolution du HCZ est très critique de la trajectoire de l'organisme :

Ancienne directrice : L'engagement communautaire n'est pas le même. Et je pense que ce qui s'est passé, c'est que lorsque les écoles ont été construites sur la 125^e rue...

Maxim Fortin : Les écoles à charte?

Ancienne directrice: Les écoles à charte. Mon opinion, je pense, *Community Pride* et la communauté ont été négligés [...] Donc, fondamentalement, nous avons aidé à construire la Zone pour enfants de Harlem et ... après 2007, vous pouvez voir la différence. L'accent a été mis davantage sur les écoles et non sur la communauté (Entrevue 11).⁷¹

Cette même ex-directrice dénonce aussi le fait que plus les écoles à charte prenaient de l'importance au sein du HCZ, plus il était difficile d'obtenir des ressources pour le programme *Community pride*. Cette information est d'ailleurs à mettre en parallèle avec le fait que la directrice du programme en poste de 1993 à 2004, Lee Farrow, a quitté ses fonctions l'année où le HCZ a inauguré sa première école à charte. Quelques années plus tard, ce sera au tour de la directrice rencontrée en entrevue pour les motifs évoqués plus haut.

5.3.2 La FLAC : orienter les groupes communautaires vers la concertation et la prestation de services

Le cas des groupes communautaires québécois s'avère lui aussi fort utile pour observer les phénomènes de canalisation. Trois des quatre indicateurs de canalisation démontrent que le soutien de la FLAC a contribué à canaliser l'action des groupes communautaires soutenus par ses programmes ou ses partenariats. D'abord, le soutien de la FLAC a très fortement contribué à orienter les groupes financés vers une action communautaire concertée reposant sur l'idée de mobiliser l'ensemble ou le plus grand nombre d'acteurs d'une communauté autour de la petite enfance. C'est clairement à ce niveau que la FLAC a eu le plus impact sur les quatre groupes ici étudiés. Tous les groupes rencontrés en entrevue font partie d'au moins une instance de concertation soutenue par la FLAC. Ils ont tous identifié la forte augmentation du travail en concertation comme l'un des impacts principaux du financement et des partenariats Chagnon.

⁷¹ Notre traduction.

Une ancienne directrice de la Halte parents-bambins considère que le travail en concertation nécessaire pour l'obtention des montants liés aux partenariats Chagnon ont fait passer les heures de travail de la direction de 35 à 60 heures par semaine (Entrevue 12). Les chiffres fournis par la Croisée des frimousses nous apprennent que pour obtenir un financement correspondant à 0,67% de son budget en 2015-2016 (CDF, 2016 : 46) et 0,86 % en 2016-2017(CDF, 2017), le groupe a consacré respectivement 16% et 18% de ses heures de représentation à la concertation et que celui-ci alloue désormais plus de 17 heures par semaine à cette activité (Entrevue 19). Les dirigeants du Relais parents et du Centre Juvenis rencontrés en entrevue ont eux aussi souligné l'aspect énergivore et très prenant des efforts de concertation demandés (Entrevue 5 et 7). Une responsable du Centre 1,2,3 GO! dénonce quant à elle la « surconcertation », soulignant que « quand tu injectes de l'argent dans une communauté pour des projets collectifs, nécessairement, ça va empaqueter l'espace » (Entrevue 23).

Activité périphérique par le passé, la concertation est devenue une activité au cœur des organismes ici étudiés et cette transformation est directement liée aux conditions de financement des partenariats de la FLAC. Outre le temps et l'énergie qu'elle requière, la concertation comme nouvelle norme d'action sociale et comme nouvelle condition de financement fait en sorte que les opportunités de financement sont orientées vers les initiatives en commun au détriment de celles soutenant l'action et la mission de chaque groupe. Cette dynamique fait en sorte que les groupes économiquement précaires ou à la recherche de financement tirent un avantage financier à siéger sur des tables de concertation et s'exposent à des risques financiers en n'y siégeant pas. Tel que mentionné par plusieurs acteurs communautaires en entrevue, les lieux de concertation deviennent des lieux où les groupes tentent d'aller chercher de l'argent pour leur mission de base ou pour faire financer ce qu'ils font déjà (Entrevues 5, 12, 19 et 16). Selon une responsable de la Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ), une « pression insidieuse » amène leurs groupes membres à « aller chercher de l'argent sur les tables » (Entrevue 4). Des mesures comme celle adoptée en 2014 par Avenir d'enfants accordant un « montant forfaitaire de 10 000 \$ par année aux OCF qui participent

activement aux regroupements locaux de partenaires accompagnés par Avenir d'enfants » (Avenir d'enfants, 2014a : 15) consolident cette tendance.

La FLAC n'a pas introduit la concertation dans le paysage communautaire québécois. La Fondation Centraide, notamment, finance des tables de concertation depuis les années 1990. Or, lorsque les structures de concertation associées aux initiatives 1,2,3, GO! sont passées de Centraide à la FLAC, cette dernière a mis fin au financement de base de ces initiatives et imposé le financement par projet. Une dirigeante de la Croisée des frimousses se rappelle d'ailleurs des remous engendrés par l'arrivée d'Avenir d'enfants comme nouveau bailleur de fonds :

Nous, on considère qu'on a été cédés. Parce que là, il n'y avait plus de financement de base. Avec Avenir d'enfants, c'est un plan d'action qu'ils financent. Et là, on est complètement ailleurs. Donc, ce n'est plus nous qui regardons dans notre quartier nécessairement quels sont nos besoins, c'est de regarder quels sont les enjeux des bailleurs de fonds et de regarder qu'est-ce qu'on peut faire sur ces enjeux-là dans notre quartier. Donc, ça été pour le milieu ici extrêmement violent. Ça été très dur à accepter et on a décidé d'y aller parce qu'on ne voulait pas mourir et qu'il y avait encore plein de choses à faire pour les familles. (Entrevue 19)

L'ancienne directrice de la Halte parents-bambins critique quant à elle la proportion d'argent alloué à la concertation dans un contexte de tarissement des sources de financement de base : « Ils nous demandent ça [la concertation] dans un contexte où on n'a déjà pas la base. Le problème, c'est d'avoir mis de l'argent là quand ils ne garantissent pas l'autre partie : le financement de base [...]. La proportion de mon obligation à travailler avec des plans d'action est beaucoup trop forte par rapport à ma proportion de travail avec du financement de base » (Entrevue 12). Estimant que le financement de base, c'est-à-dire, le financement à la mission de son organisme, tourne autour de 20%, elle considère que cette proportion devrait atteindre plus de 50% afin que l'organisme puisse véritablement poursuivre sa propre mission, se fixe ses propres objectifs et les atteigne à son propre

rythme (Entrevue 12). Ces doléances recourent celles d'une dirigeante du ROCFM qui affirmait en entrevue que malgré les efforts d'Avenir d'enfants pour s'ajuster à la réalité des groupes sur le terrain, « la grosse critique des groupes, faites en général par les groupes, [concerne] tout le temps qui est mis dans la concertation » (Entrevue 1).

L'impact de la FLAC s'est aussi fait sentir au niveau de la canalisation de l'action communautaire vers des stratégies de ciblage des enfants et des parents appartenant à des segments de population jugés « vulnérables ». Le discours tenu dans les publications du Relais parents nous indique que le groupe a progressivement intégré plusieurs principes associés à l'intervention précoce et développe des actions orientées vers le ciblage des familles vulnérables. Le rapport annuel 2014-2015 fait référence à un plan d'action concerté soutenu par Avenir d'enfants élaboré pendant l'année et permettant de mieux répondre aux besoins des « populations ciblées » (RP, 2015 : 4). C'est la seule référence associée à l'intervention précoce ou au ciblage des populations dans le document. L'année suivante, le rapport annuel de l'organisme parle désormais de l'importance « d'agir tôt sur le développement », de développer des « interventions de prévention auprès des familles plus vulnérables » (RP, 2016 : 17) et de soutenir les familles en « contexte de vulnérabilité » (RP, 2016 : 15). L'année d'après, le groupe fait état des « facteurs de vulnérabilité prioritaires » identifiés par la concertation dont il est le fiduciaire et « sur lesquels concentrer nos efforts : les compétences physiques et les saines habitudes de vie, les habiletés de communication orale et écrite, la mobilisation de tous les acteurs du milieu autour de la petite enfance et l'implication des parents dans la stimulation des enfants » (RP, 2017 : 36).

Le Centre Juvenis intègre lui aussi la notion de la « vulnérabilité », mais dans son cas, il est difficile de savoir si cela est directement lié au financement Chagnon. La Halte parents-bambins se réfère brièvement à l'intervention précoce dans une publication, mais, là encore, il est difficile d'établir un lien direct avec le financement de la FLAC. Quant à la Croisée des frimousses, cet organisme, en compagnie des autres groupes de la table de

concertation dont il est membre, a à la fois favorisé une concertation des actions au sein des champs de la famille et de l'enfance tout en refusant explicitement la logique de ciblage des familles vulnérables propre à l'intervention précoce. En effet, si la table de concertation dont est membre la Croisée des frimousses a accepté de monter un plan d'action plaçant le « développement global des enfants » au centre des actions, l'organisme est parvenu à faire financer son plan par Avenir d'enfants même s'il contenait un principe stipulant qu'il faut « rejoindre toutes les familles, peu importe leur statut économique et social » (Entrevue 19).

L'impact du soutien de la FLAC ne semble pas avoir eu d'effets sur le développement d'approches territorialisées (*place-based*) de la pauvreté ou encore d'approches fondées sur l'expansion territoriale de programmes et services. Les données collectées ne permettent pas d'avancer que le discours et la pratique des groupes communautaires québécois ont été influencés par les notions d'« échelle » (*scale*) et de « stratégie basée sur le lieu » (*place-based strategy*) chères aux fondations américaines associées à la philanthropie d'investissement. Les conditions de financement n'ont pas non plus orienté ces groupes vers ce type d'approches. Tous les groupes étudiés ont une préoccupation pour leur quartier et concentrent, pour la plupart, leurs actions à l'intérieur de celui-ci, mais le déploiement dans l'espace de leurs actions ne répond pas à des impératifs stratégiques réfléchis et explicitement évoqués comme ceux du HCZ.

En ce qui concerne l'impact sur la prestation des services, l'analyse révèle ici que le soutien de la FLAC a favorisé une bonification et une consolidation des services et a accru la place et le rôle de ceux-ci au sein de l'action des groupes soutenus. Tous les groupes étudiés ont augmenté le nombre de services offerts à leurs membres grâce au financement Chagnon, que celui-ci soit direct ou par l'entremise d'un partenariat. Une responsable de la Croisée des frimousses a d'ailleurs évoqué en entrevue la volonté claire d'Avenir d'enfants de voir les montants octroyés servir au développement de services directs pour les enfants (Entrevue 19). Selon elle, une entente signée directement entre la Fondation Chagnon et

l'organisme a d'ailleurs permis de soutenir un service d'accompagnement pour jeunes parents, le programme Passerelles.

Du côté du Relais parents, « la concrétisation du projet Avenir d'enfants a permis, a rendu possible la mise en œuvre de son plan d'action sur le terrain, d'introduire au sein de [l'organisme] de nouvelles activités qui ciblent aussi bien l'enfant que la famille telles que : Matinée viens bouger, Sortie Piscine (parents, parent-enfant, parent-bébé), Coin des Familles (en partenariat avec le centre [anonyme]) » (RP, 2016 : 5). Rencontrée en entrevue, une responsable du Relais parents a affirmé que le financement d'Avenir d'enfants lui permet d'embaucher une professionnelle supplémentaire à la halte-garderie de l'organisme. Cet ajout de ressources permet d'augmenter le travail individualisé avec les enfants et de multiplier par quatre le nombre de rencontres réalisées par une intervenante professionnelle auprès des enfants (Entrevue 5). La Halte parents-bambins a, dans un premier temps, offert des activités de psychomotricité dans les écoles lors d'un partenariat avec Québec en forme. L'organisme s'est par la suite retiré du partenariat pour des motifs qui seront plus tard évoqués. Dans un deuxième temps, l'organisme a développé différents services éducatifs destinés aux enfants par l'entremise de sa participation à une table de concertation financée par Avenir d'enfants (HPB, 2017). Quant au Centre Juvenis, dont l'offre de services « a plus que doublé depuis 2009 » (CJ, 2017 : 12), le financement de Québec en forme a permis l'ajout d'une douzaine d'activités d'éducation sensorielle au goût dans le cadre du programme *Jeunes pousses*, une initiative pour favoriser les saines habitudes de vie (CJ, 2015 : 7). En outre, l'organisme occupe désormais les locaux du défunt Centre Premier Berceau, projet de courte durée lancé par la FLAC dans les années 2000. La Fondation Chagnon est propriétaire de l'immeuble. Bénéficiant d'un « financement indirecte » dans la mesure où le prix de location demandé est très « modique » selon le directeur de l'organisme (Entrevue 7), le local a permis au groupe de « développer un projet de cuisine » qui permettra au centre d'offrir des « services d'ateliers de cuisine aux enfants et aux parents qui fréquentent le [Centre Juvenis], mais également aux élèves [d'une école primaire du quartier] » (CJ, 2014 : 1).

Il serait tentant ici d'amener le contre-argument que la canalisation observée n'est pas principalement la conséquence du soutien philanthropique et que les programmes de l'État québécois en sont tout autant responsables. Ce contre-argument n'est pas complètement à mettre de côté car il est vrai qu'on peut observer certaines convergences entre les programmes publics québécois de soutien aux groupes de la société civile et ceux lancés par la philanthropie d'investissement, notamment en ce qui concerne la concertation, le ciblage des populations vulnérables et la prestation de services. Or, les principaux programmes québécois soutenant les groupes de la société civile et surtout, les groupes communautaires, offrent une liberté d'action et une autonomie bien plus grande que celles offertes par le soutien de la FLAC, d'Avenir d'enfants ou Québec en forme.

Le Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS), instance rattachée au Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité Sociale (MTESS) et principal bailleur de fonds des groupes communautaires québécois (Depelteau *et al.*, 2013), offre une variété de types de soutien aux organismes. Si son « programme de soutien financier des corporations de développement communautaire » recoupe les thèmes et types de programmes fétiches de la FLAC, son volet « promotion des droits » est carrément aux antipodes du type de soutien offert par cette fondation. Il offre un soutien à la mission de quatre ans aux organismes se consacrant à la défense collective des droits humains. Élément important : ce soutien va directement à l'organisme et n'exige pas de travail en concertation. Il soutient « une action politique non partisane, par la représentation des personnes lésées auprès de différentes instances, par la mobilisation sociale et par l'éducation populaire autonome » (SACAIS, 2019). La diversité des formes de soutien offertes par le SACAIS tend donc à limiter l'impact de l'État québécois sur la canalisation de l'action communautaire puisqu'elle permet aux groupes d'obtenir une aide financière soutenant leur mission, c'est-à-dire, ce qu'ils se sont donné la mission de faire et font déjà. Le SACAIS tend à consolider la direction initialement prise par un groupe alors que le soutien de la FLAC tend à l'orienter.

5.3.3 Canaliser vers le partenariat et la prestation de services

La comparaison des cas nous indique très clairement que le soutien philanthropique canalise l'action communautaire et l'oriente vers le partenariat et la concertation, de même que vers la prestation de services. Tous les groupes étudiés ont été affectés au niveau de ces dimensions. Le travail en partenariat ou en concertation devient non seulement une norme, mais une condition de financement alors que le financement à la pièce de services sociaux offre aux groupes de nouvelles opportunités de financement. Le Tableau 9 compare la canalisation de l'action du HCZ à celle des groupes communautaires québécois :

Tableau 9

Canalisation comparée des groupes communautaires étudiés

Indicateur de canalisation	HCZ	Relais parents	Centre Juvenis	Halte parents-bambins	Croisée des frimousses
1-Participation à des instances collectives	X + partenariat	X + concertation	X + concertation	X + concertation	X + concertation
2-Stratégie de ciblage des populations	X + intervention précoce	X + intervention précoce	-	-	-
3-Approche territorialisée	X + approche territorialisée	-	-	-	-
4-Prestation de services	X + services	X + services	X + services	X + services	X + services

5.4 Dépolitisation et politisation des groupes communautaires financés

La « dépolitisation » renvoie à une situation où un acteur cesse ou réduit sa participation à des activités politiques reliées à la délibération collective, à la prise de décision collective, à la revendication et à la contestation. Plusieurs travaux ont mis en évidence le caractère dépolitisant du soutien philanthropique, notamment ceux d’Alice O’Connor sur les mouvements sociaux afro-américains (O’Connor, 2011). C’est dans la continuité de ces travaux qu’a été développée l’hypothèse d’une dépolitisation par le soutien philanthropique. Ici aussi, il s’est avéré nécessaire d’être attentif à la trajectoire des groupes, mais également à des éléments de discours en apparence parfois anodins, mais permettant de mettre en lumière la diffusion des normes associées à la philanthropie d’investissement et leur intégration partielle et progressive par les groupes. Toutefois, l’analyse a rapidement révélé que les effets du soutien philanthropique sur le rapport au politique et à la politique des groupes communautaires est plus complexe que prévu, ne peut être réduit à un phénomène de dépolitisation et nécessite une réflexion théorique prenant en compte l’intégration du plaidoyer au sein des activités encouragées et financées par la philanthropie d’investissement. Si l’action communautaire du HCZ, déjà peu politisée au départ, semble se dépolitiser davantage depuis que le groupe est massivement financé par la philanthropie, elle s’oriente de plus en plus vers des formes de plaidoyer politique étroitement liés aux priorités de ses dirigeants et de ses bailleurs de fonds. Au Québec, des groupes se sont politisés en réaction à divers aspects du soutien philanthropique et en opposition aux acteurs publics.

5.4.1 Le HCZ : un organisme peu politisé à l’origine, une direction de plus en plus politisée

Le rapport à la politique du HCZ est plus complexe qu’anticipé. En effet, son évolution témoigne d’une dépolitisation croissante caractérisée par une réduction de la participation aux luttes sociales locales, mais elle est également caractérisée par une politisation spécifique de l’organisme dans le champ de l’éducation et des écoles à charte. Ainsi, la philanthropie d’investissement peut simultanément favoriser et consolider la dépolitisation

d'un organisme communautaire tout en le politisant sur certaines thématiques soutenues par cette même philanthropie.

D'emblée précisons une chose, le HCZ, même à l'époque du RCCF, n'était pas reconnu pour sa tradition de luttes sociales. Le peu d'informations disponibles sur le RCCF témoigne d'un groupe communautaire orienté vers les services sociaux pratiquant assez peu les formes d'activisme et de démocratie participative propres à plusieurs groupes communautaires. Le soutien philanthropique a davantage consolidé des tendances déjà existantes au sein de l'organisme et marginalisé certaines tendances minoritaires.

L'organisme ne possède pas d'assemblée générale et les résidents de la « zone des enfants de Harlem » n'ont pas de pouvoir décisionnel sur l'organisation. Aucune information collectée ne permet d'affirmer que la situation était différente du temps du RCCF. La participation à la délibération est certes encouragée par l'entremise des *Community Advisory Board*, mais ces structures ne sont que consultatives. Tout le pouvoir réside entre les mains de l'équipe de direction et du conseil d'administration. Le soutien philanthropique de la Fondation Edna McConnell Clark et des autres fondations n'est pas responsable de la structuration initiale du RCCF et de son approche « top-down » de l'action communautaire.

Le groupe ne possède pas non plus de revendications explicites adressées aux différents paliers de gouvernement. Même si un certain nombre d'enjeux potentiellement politiques sont mentionnés par le HCZ dans ses publications comme les décès par arme à feu au sein de la communauté (HCZ, 2009), les compressions dans les services publics qui affectent les familles du quartier (HCZ, 2011 : 21), les problèmes d'asthme liés à la trop grande présence d'autobus carburant au diesel dans Harlem (HCZ, 2005 : 2), les frais de scolarité comme obstacle majeur pour les jeunes noirs qui désirent faire des études collégiales (HCZ, 2008 : 1) et les effets de la crise économique de 2008 (HCZ, 2010 : 3), ces enjeux

demeurent non-politisés. Encore ici, nous ne pouvons identifier le soutien de la philanthropie d'investissement comme l'une des causes directes de cet état de fait.

Le même constat peut être dressé en ce qui concerne le type de discours du HCZ à l'égard des autorités et des élites de même que le type de stratégie d'action collective caractérisant ce groupe communautaire. Avant, pendant et après l'obtention des dons philanthropiques lui ayant permis de se métamorphoser, le HCZ a tenu un discours fort peu critique des élites et des autorités en place et opte pour des stratégies d'action tout aussi consensuelles que très éloignées d'une logique d'escalade du conflit. De 1994 à aujourd'hui, une bonne partie des efforts déployés en termes d'action collective ont été consacrés à organiser chaque été la « Marche de la paix » (*Peace March*) qui honore les enfants ayant été victimes de violence et qui sert à « démontrer publiquement le désir de la communauté entière de vivre dans un quartier sécuritaire »⁷²(HCZ, 2004 : 6).

C'est du côté de la participation à des mobilisations sociales ou citoyennes que le soutien de la philanthropie d'investissement a eu un impact notable : il a consolidé la dépolitisation de l'organisme tout en le politisant sur certains enjeux. Questionné sur la participation du HCZ aux luttes sociales locales, l'ancien haut dirigeant précédemment cité a déclaré que « plus tôt, quand nous étions Reedlen [RCCF], nous étions beaucoup plus impliqués ». Désormais, « nous ne faisons pas beaucoup de cela. Mais nous le faisons en matière d'enjeux scolaires » (Entrevue 10)⁷³. Il indique en effet que l'organisation s'est mobilisée à quelques reprises dans les dernières années afin de mettre de la pression sur l'État et la ville de New York par l'entremise de manifestations citoyennes dont l'une a eu lieu dans la capitale de l'État de New York, Albany (Entrevue 10). Ces mobilisations avaient toutes pour but de favoriser l'implantation des programmes éducatifs et des écoles à charte du HCZ.

⁷² Notre traduction.

⁷³ Notre traduction.

Par ailleurs si l'organisation s'est abstenue de prendre part aux débats et combats politiques locaux et nationaux, c'est tout le contraire en ce qui concerne son dirigeant historique Geoffrey Canada. Bénéficiant d'une notoriété grandissante, celui-ci s'est hissé au rang de porte-voix national d'une nouvelle approche de la lutte contre la pauvreté, mais surtout, de la réforme scolaire et des écoles à charte. La visibilité et la reconnaissance reçues des grands médias depuis le milieu des années 2000 ont fait de lui une véritable personnalité publique de la société américaine. Au fur et à mesure que le HCZ développe ses écoles à charte, Geoffrey Canada utilise les tribunes mises à sa disposition pour mener une guerre de mots aux syndicats d'enseignants. Dans une série d'attaques relayées par différents médias, Geoffrey Canada déclare que les syndicats d'enseignants « tuent l'innovation », « protègent les incompetents » et nuisent à la réforme de l'éducation (The Guardian, 2010)⁷⁴. Il tient sensiblement le même discours dans le film-documentaire à succès *Waiting for Superman* (Chilcott et Birtel, 2010), tout en y livrant un vibrant plaidoyer en faveur d'une vaste réforme scolaire.

Cette politisation de la direction du HCZ est bien sûr à mettre en parallèle avec la logique de plaidoyer de plus en plus forte au sein de la philanthropie (Scott, 2015; Rekhov, 2014), particulièrement au sein de la philanthropie d'investissement. Comme nous l'avons vu au chapitre 4, le plaidoyer est désormais une pratique prônée et financée par la philanthropie. Voir le HCZ, ses dirigeants et certains des philanthropes qui le soutiennent se livrer à des activités de plaidoyer conforte donc l'idée d'une philanthropie de plus en plus orientée vers la modification des politiques publiques et de plus en plus encline à exercer une influence politique, et ce, malgré le caractère souvent apolitique ou dépolitisant des modèles et approches dont elle se réclame.

⁷⁴ Les employés du HCZ, de ses programmes et de ses écoles à charte ne sont pas syndiqués.

5.4.2 Des organismes tiraillés entre le consensus et la résistance

Tout comme dans le cas du HCZ, l'impact de la philanthropie d'investissement en termes de dépolitisation de l'action communautaire est plus complexe qu'anticipé. Si les cinq indicateurs retenus pour jauger la dépolitisation nous montrent que l'impact n'a pas été majeur, ils nous apprennent aussi que certains groupes se sont politisés pendant la période de soutien philanthropique, développant un discours critique à l'égard du gouvernement en place, des élites et de la philanthropie, alors que d'autres tendent à se placer sous l'aile protectrice des acteurs dominants de la société québécoise et de la philanthropie tout en recherchant leur collaboration.

Ce n'est pas au niveau de la présence et du rôle de l'assemblée générale que l'impact se fait ressentir. Le soutien de la FLAC et la participation à des instances collectives soutenues par la FLAC n'a pas entraîné de changements à ce niveau pour tous les groupes étudiés. Le même constat peut être dressé en ce qui concerne les revendications. Aucun de ces groupes ne possédait une culture de revendication avant l'obtention d'un financement Chagnon et ce financement n'a pas eu d'impact direct sur la volonté des groupes de formuler des revendications et de les faire connaître. L'impact de la philanthropie se situe davantage du côté du discours des organismes, de leur positionnement et de leur rapport aux autorités et aux élites. Alors que deux groupes, le Centre Juvenis et la Halte parents-bambins, développent un discours consensuel et se montrent enthousiastes à l'idée de collaborer avec les autorités et les élites, les deux autres, le Relais parents et la Croisée des frimousses, développent un discours critique et affichent une volonté d'autonomie à l'égard des institutions et des acteurs dominants.

En effet, si la Halte parents-bambins souhaite « la construction de liens et de ponts avec les acteurs du milieu, avec les institutions, avec le secteur corporatif et avec les différentes instances » (HPB, 2017 : 15) et que le Centre Juvenis se réjouit d'être « dans le giron » de la FLAC et de pouvoir bénéficier de l'influence et du réseau de contacts de la famille

Chagnon (Entrevue 7), le Relais parents et la Croisée des frimousses tiennent un tout autre discours. Plutôt que de rechercher le soutien et la collaboration des autorités et des élites, ces deux groupes tentent de réactiver des pratiques propres à la perspective *grassroots* de l'organisation communautaire en ajoutant un volet d'éducation populaire et de militantisme à leur organisme. Depuis 2015-2016, le Relais parents se revendique de « l'action communautaire autonome » et fait la promotion de « l'éducation populaire ». Il devient membre du ROCFM, regroupement ayant mené la mobilisation contre la FLAC, à la même période et organise pour ses membres un « Café-rencontre sur les mesures d'austérité » (Entrevue 5). La politisation de cet organisme sans passé « militant » et fiduciaire d'une table de concertation financée par Avenir d'enfants est liée en partie à l'arrivée d'une nouvelle directrice souhaitant doter l'organisme d'une culture d'implication sociopolitique. Du côté la Croisée des frimousses, les deux derniers rapports d'activités disponibles (2015-2016 et 2016-2017) de l'organisme font état d'un positionnement contre les mesures d'austérité du gouvernement libéral et diffusent un discours critique appelant à la mobilisation (CDF, 2016, 2017).

Cet organisme se démarque d'ailleurs des autres par l'attitude contestataire et défiante qu'il a adoptée en réaction au discours et aux pratiques de la philanthropie de même qu'aux mesures d'austérité du gouvernement libéral. Alors que le soutien de la FLAC n'a pas eu véritablement d'impact sur les stratégies et tactiques d'action collective des groupes étudiés, la Croisée des frimousses, groupe sans culture protestataire à l'origine (Entrevue 19), et ses partenaires à la table de concertation, ont adopté une stratégie de résistance et de négociation ferme face aux demandes de la FLAC, refusant notamment de cibler les familles vulnérables et de signer une lettre d'engagement exigée par la fondation (Entrevue 19). Le groupe va même jusqu'à refuser de toucher le montant forfaitaire de 10 000\$ versés par Avenir d'enfants aux groupes participant à une table de concertation, et ce, par principe, alors que l'organisme est déficitaire (CDF, 2016, 2017). Lorsque la Fédération québécoise des organismes communautaires famille (FQOCM) a accepté un financement de la FLAC pour le Projet Agora, la Croisée des frimousses a quitté le regroupement en guise de protestation et s'est jointe au ROCFM en 2011 (Entrevue 19). Quand une série de mesures

d'austérité sont annoncées par le gouvernement libéral en 2015, le groupe entreprend de politiser ses membres. Les deux derniers rapports d'activités font d'ailleurs état de la volonté du groupe de poursuivre ses efforts pour « sensibiliser les parents à l'importance d'utiliser son pouvoir citoyen » (CDF, 2016, 2017). La page couverture du rapport 2015-2016 est même occupée à moitié par une photo où l'on peut apercevoir une bannière sur laquelle est inscrit un slogan contre l'austérité.

Le soutien philanthropique n'a pas non plus eu d'impact majeur sur la participation à des mobilisations sociales ou citoyennes. Le Centre Juvenis ne s'est jamais inscrit dans une perspective de mouvement social ou populaire et la Halte parents-bambins ne possédait pas de culture d'implication militante et n'en possède toujours pas. La direction semble ouverte à l'idée que le groupe participe à différentes mobilisations sociales et citoyennes, mais il ne s'agit pas encore d'une pratique concrète de l'organisation. Seul la Croisée des frimousses a connu un changement à ce niveau et celui-ci va dans le sens contraire de notre hypothèse quant à la dépolitisation. Le groupe s'est joint au Comité Coalition Proximité Locale de sa table de quartier pour lutter contre l'austérité (CDF, 2016) et a participé à la campagne « Engagez-vous pour le communautaire » (CDF, 2017). En 2015-2016, le groupe a participé à quatre manifestations mobilisant 17 parents, 13 enfants et 5 employés (CDF, 2016 : 49). En 2017, il participe à encore à quatre manifestations, mais cette fois-ci parvient à mobiliser 61 parents et 43 enfants (CDF, 2017). Les capacités de mobilisation de l'organisation sont donc en croissance.

5.4.3 Repenser le lien entre philanthropie et dépolitisation

Tel que mentionné précédemment, la comparaison nous place devant des constats contradictoires non anticipés lors de l'élaboration du projet de recherche. Il ressort que si le HCZ s'éloigne de plus en plus des mobilisations et des luttes sociales, l'organisme pratique maintenant une forme d'activisme ciblé et directement lié à ses intérêts propres. Les activités de plaidoyer de ses dirigeants invalident elles aussi l'idée d'un organisme

apolitique ou complètement dépolitisé. Au Québec, la résistance des groupes aux discours et aux pratiques des acteurs philanthropiques de même que la mobilisation subséquente de certains d’entre eux contre les mesures d’austérité tempèrent aussi grandement l’idée d’une dépolitisation comme effet direct du soutien philanthropique. La comparaison démontre ici la nécessité de ne pas théoriser la philanthropie d’investissement comme une force de dépolitisation des donataires et d’analyser plus finement son rapport à la politique. Le Tableau 10 qui suit compare la dépolitisation du HCZ à celle des groupes communautaires québécois :

Tableau 10
Dépolitisation comparée des groupes communautaires étudiés

Indicateur de dépolitisation	HCZ	Relais parents	Centre Juvenis	Halte parents-bambins	Croisée des frimousses
1-Présence et rôle de l’AG	-	-	-	-	-
2-Revendications	-	-	-	-	-
3-Discours à l’égard des autorités et des élites	-	X + critique	X + consensuel	X + consensuel	X + critique
4-Stratégies et tactiques d’action collective	-	-	-	-	X + conflictuelle
5-Participation à des mobilisations sociales ou citoyennes	X Réduction	-	-	-	X Augmentation

5.5 Une logique de marché inégalement intégrée

La rationalisation marchande a été précédemment définie comme étant l'implantation d'une rationalité propre à la logique du marché à l'extérieur de la sphère du marché. Elle renvoie au fait d'introduire dans l'action publique, sociale ou communautaire, le langage, les pratiques, les normes, les modèles organisationnels et les outils de gestion typiquement associés au secteur privé à but lucratif. L'hypothèse d'une rationalisation marchande prend pour appui différents travaux se penchant sur l'imposition d'un type de rationalité associé aux entreprises capitalistes, à une forme de « colonisation » du social par l'économie (Berthiaume, 2016; Scott, 2009; Huff, 2013; Mitchell et Lizotte, 2014; Mitchell et Sparke, 2016). L'analyse est ici centrée sur l'intégration, la non-intégration ou le rejet des normes, pratiques, modèles, etc. de la philanthropie d'investissement avant, pendant et après l'obtention d'un soutien philanthropique. Tous les indicateurs de rationalisation marchande démontrent que le HCZ a profondément et durablement intégré une logique de marché. Du côté québécois, la rationalisation marchande est plutôt limitée, mais augmente le rôle et consolide la place de l'évaluation et de la reddition de comptes dans le fonctionnement des groupes.

5.5.1 Le HCZ : un organisme communautaire géré comme une entreprise

L'impact de la philanthropie d'investissement a été particulièrement fort sur le HCZ en termes de rationalisation marchande. Au fur et à mesure que l'organisation est passée d'un financement majoritairement public à un financement majoritairement privé reposant sur de grands dons en provenance de la philanthropie d'investissement, des grandes entreprises, des firmes de placements et d'individus fortunés, la direction du HCZ a consciemment et explicitement adopté l'idée de gérer le groupe comme une entreprise privée à but lucratif tout en adoptant le langage et les pratiques du monde des affaires. Ce modèle de gestion a notamment été imposé par Geoffrey Canada lors du processus de restructuration survenu à la fin des années 1990. Ce dernier avait d'ailleurs été très clair à l'endroit du gestionnaire

rencontré en entrevue lui disant qu'ils devaient gérer l'organisation « comme une compagnie » (Entrevue 10).

Le plan décennal élaboré par le HCZ en collaboration avec la firme Bridgespan et la Fondation Edna McConnell Clark est le premier indicateur de cet alignement sur la gestion d'entreprise. Il prend la forme d'un « plan d'affaires » qui, dans une optique de développement de ses services et de connaissance des besoins locaux, dotera le groupe d'un « marketing plus efficace » « de la même manière qu'une entreprise ferait des recherches sur son marché et ferait la promotion de ses services auprès de nouveaux clients » (HCZ, 2003 : iv). Le plan présente l'accroissement de la portée de l'action du HCZ comme une stratégie de « pénétration de marché » (HCZ, 2003 : 7) et s'appuie entre autres sur des « analyses de marché » pour justifier le choix des zones ciblées (HCZ, 2003 : 14). Dans son « livre blanc » de 2009, le groupe se targue que sa flexibilité l'amène à « fonctionner plus comme une entreprise privée et moins comme une bureaucratie » (HCZ, 2009 : 19).

Cette planification a été un moment pivot dans l'histoire du HCZ et la philanthropie d'investissement est grandement tributaire de cette situation. Notons d'ailleurs que ce plan d'affaires, bien qu'il n'ait pas été imposé au HCZ, apparaît tout de même avoir été proposé par un acteur philanthropique au groupe de Harlem comme en témoigne cet extrait d'entrevue avec un gestionnaire membre de l'équipe en place lors de la restructuration :

Maxim Fortin : Vous avez eu l'idée d'élaborer un plan d'affaires ou ...

Ancien haut dirigeant : Nous voulions... Nous avions... Un aperçu des travaux, nous voulions le faire... L'un de nos bailleurs de fonds a dit... Ils ont dit qu'il fallait un plan d'affaires. Nous avons donc fait appel à des consultants et conjointement...

Maxim Fortin : Le groupe Bridgespan?

Ancien haut dirigeant : Ouais. (Entrevue 10)⁷⁵

La montée en puissance de l'évaluation et de la reddition de comptes est un autre indicateur particulièrement révélateur des effets du soutien philanthropique. L'une des différences majeures entre le RCCF et le HCZ est le rôle et la place occupée par ces deux pratiques. Dès l'année 2000, la Fondation People's Champ paye une partie des frais pour que la firme Philliber Research Associates procède à l'évaluation de l'ensemble des programmes du HCZ (HCZ, 2003 : 11). Cette évaluation contribue à bâtir la crédibilité du HCZ auprès de ses donateurs et des donateurs potentiels. Comme l'a mentionné l'ancien gestionnaire déjà cité: « au début, nous n'avions pas les moyens d'embaucher un évaluateur et cet évaluateur a été en mesure d'analyser et de rassembler des données et les bailleurs de fonds ont apprécié. Ils peuvent constater là où nous avons réellement progressé, que l'argent a été utilisé à bon escient et que c'était donc important pour nous » (Entrevue 10)⁷⁶.

Au début des années 2000, l'évaluation devient l'un des quatre piliers de sa stratégie d'action communautaire. En effet, si les trois premiers piliers sont la constitution d'une « masse critique » d'enfants desservis, « l'intervention précoce » et le « soutien à la communauté », « l'évaluation » se retrouve en quatrième place et fait référence à l'idée de « continuellement mesurer les performances et les résultats à la grandeur de l'agence » (HCZ, 2002 : 7). Au niveau de la reddition de compte et de l'imputabilité, le HCZ instaure une logique où l'organisation se rend responsable devant ses bailleurs de fonds d'atteindre les objectifs qu'elle détermine et, en conséquence, demande des comptes à tous ses employés, instaurant *de facto* une logique de gestion par résultats. L'ancien gestionnaire du HCZ nous offre un bon exemple de cette gestion par résultats :

Chaque année, nos directeurs étaient évalués par les gestionnaires pour voir s'ils atteignaient les objectifs. En ce qui concerne les directeurs à l'époque,

⁷⁵ Notre traduction.

⁷⁶ Notre traduction.

nous en avons peut-être 15 ou 20 qui avaient des objectifs. Mon travail consistait à rencontrer certaines têtes pour voir si elles atteignaient leurs objectifs. Si vous n'atteignez pas vos objectifs, comment pouvons-nous vous aider à atteindre vos objectifs? Et à la fin de l'année, ils sont mesurés et ils entrent, ils s'assoient avec Geoff et nous y allons. Si un réalisateur avait 15 ou 20 objectifs, nous nous penchions sur chacun afin de voir s'ils avaient atteint leurs objectifs ou s'ils avaient eu des problèmes. (Entrevue 10)⁷⁷

Cette intégration de l'évaluation et de la reddition de comptes fait en sorte que presque dix ans plus tard, « l'évaluation est un élément-clé de tout ce que nous faisons au HCZ » (HCZ, 2009 : 6). Non seulement le HCZ pratique l'évaluation et procède à de rigoureuses redditions de comptes, il valorise ces notions et en fait la promotion comme en témoigne cet autre extrait de son « livre blanc » de 2009 :

Trop souvent, l'évaluation est perçue comme une fonction imposée de l'extérieur aux organisations communautaires, quelque chose que les bailleurs de fonds et les décideurs les forcent à faire. Nous avons introduit l'évaluation en profondeur dans les rouages de notre organisation, en l'utilisant comme un outil essentiel dans un processus d'auto-examen et d'amélioration continu. Considérer l'évaluation comme un allié indispensable à notre succès nous aide à bâtir un capital intellectuel et à affiner et améliorer notre performance. (HCZ, 2009 : 6)⁷⁸

La création de marques déposées et le développement d'une « image de marque » (*branding*) témoignent elles aussi de l'orientation « affaires » prise par le HCZ à la suite de la mise en œuvre de son plan d'affaires. Non seulement le RCCF devient en 2002 le Harlem Children's Zone Inc., le groupe fait des titres de ses programmes vedettes des marques déposées afin que les projets du même acabit ne soient pas confondus avec l'organisme et n'entachent pas sa réputation, sa « marque de commerce ». Harlem Children's Zone®, Children's Zone®, HCZ®, Baby College®, Harlem Gems® et Promise

⁷⁷ Notre traduction.

⁷⁸ Notre traduction.

Academy® deviennent des marques déposées du HCZ, (HCZ, 2009 : 22). On peut d'ailleurs prendre la mesure de l'importance de l'image et de la marque de commerce au sein du HCZ en se penchant sur les propos de son trésorier Mitchell Kurz. Interviewé par le journaliste Paul Tough dans le cadre d'une monographie sur le HCZ, celui-ci, commentant le dossier des difficultés initiales du HCZ dans la gestion des écoles à charte, a affirmé que de mauvais résultats en termes de réussite scolaire auraient rendu la situation « extrêmement difficile pour eux, car cela aurait affecté la marque du Harlem Children's Zone, et cette marque est très importante à protéger » (Tough, 2009 : 251).

On peut aussi observer l'impact de la philanthropie d'investissement au niveau des incitatifs mis en place par l'organisme. Pour les participants aux programmes du HCZ, ces incitatifs prennent la forme d'allocations et de cadeaux. Les participants du programme SMART reçoivent des sifflets, des tablettes électroniques et des bicyclettes (HCZ, 2004 : 5), ceux qui participent au programme *Futures* du County Cullen Beacon Center ont droit à une petite allocation (HCZ, 2006 : 7), ceux du programme TRUCE bénéficient d'une allocation de 45 USD aux deux semaines (HCZ, 2006 : 8) et les collégiens en devenir du College Success Office peuvent choisir entre un ordinateur portable et une contribution de 1 000 USD destiné au paiement des droits de scolarité (HCZ, 2008 : 3). Notons ici les objectifs pédagogiques et la conditionnalité méritocratique rattachée à ces incitatifs. L'allocation versée dans le programme TRUCE est considérée comme un « outil permettant d'habituer les étudiants au système de récompenses du monde du travail » (HCZ, 2006 : 8). Ceux-ci peuvent obtenir de petits bonus lorsqu'ils travaillent avec ardeur ou accomplissent quelque chose de spécial tout comme ils peuvent être privés d'une partie du montant s'ils ne respectent pas les règles ou n'accomplissent pas leurs tâches (HCZ, 2006 : 6).

Cette logique du bâton et de la carotte est particulièrement évidente du côté de la gestion des ressources humaines. Non seulement les employés et les directeurs sont évalués, mais pour ces derniers, un système de bonus a été mis sur pied. Comme le mentionne un ancien gestionnaire, « pour les directeurs, il y a des primes pour ceux qui atteignent leurs objectifs

et les dépassent. Pour ceux-là, il y a un bonus, et pour ceux qui ont simplement raté leurs objectifs, nous les laissons aller » (Entrevue 10).

« Laisser aller » fait ici référence à des congédiements. Reconnu pour sa fermeté en termes de relations de travail, les congédiements sont fréquents au HCZ et si le groupe se comporte parfois en chasseurs de tête quand vient le temps de recruter des candidats, il n'a aucune vergogne à en faire rouler lorsque les résultats ne sont pas au rendez-vous. Commentant le style de gestion de Geoffrey Canada, un responsable du Brazelton Touchpoints Center l'ayant côtoyé pendant l'élaboration et la mise en œuvre du Baby College a expliqué que fréquemment « les gens étaient mis à la porte » et que « si on ne suivait pas la baguette, on ne durait pas longtemps » (Entrevue 14). Ainsi, enragé par les insuccès de l'école à charte Promise Academy lors de ses débuts, Geoffrey Canada a téléphoné à Stanley Druckenmiller et lui a dit : « je veux congédier quelqu'un, mais tout le monde a déjà été congédié! » (Tough, 2009 : 173).

La philanthropie d'investissement a aussi accru la volonté de croissance et d'expansion du HCZ. Premièrement, c'est la Fondation Edna McConnell Clark qui a incité Geoffrey Canada et son organisation à élaborer un plan d'affaires beaucoup plus ambitieux que prévu. Quand Geoffrey Canada a présenté un plan pour un budget de 500 000 USD, la fondation l'a encouragé à revenir avec un plan de plus grande envergure. Quand celui-ci est revenu avec un plan nécessitant deux millions de dollars de financement, la fondation lui a demandé ce qu'il pourrait faire avec plus de ressources (VPP, 2004 : 1). Le plan développé avec cette fondation et la firme Bridgespan a donc été explicitement élaboré en fonction d'une croissance rapide de l'organisation et de ses services et en fonction de son expansion territoriale dans le secteur d'Harlem-centre. Dès le début des années 2000, le thème de la croissance devient prioritaire au sein de l'organisme. Pour preuve, le terme « croissance » (*growth*), revient à treize reprises dans le rapport biennuel 2000-2002, un rapport de seize pages truffées de photos (HCZ, 2002). Le plan d'expansion du HCZ y est détaillé. Chaque phase du plan doit « dramatiquement transformer le HCZ, Inc. » (HCZ, 2002 : 13). Déjà au

tout début des années 2000, il était prévu qu'à la fin de la mise en chantier du plan, le HCZ allait passer de 6 100 enfants desservis à 16 800, d'une zone de 24 pâtés de maisons à 91, d'un budget de 10 millions à un budget de 46 millions et de 300 employés à 1300 (HCZ, 2002 : 13).

Toutefois, cette volonté de croissance et d'expansion n'est pas sans limites. Après une intense période de développement allant du début au milieu des années 2000, le HCZ entre dans une phase de consolidation où la pérennisation de son financement supplante le développement organisationnel comme priorité. Dès 2007, le HCZ se lance dans une campagne, la « Capital Campaign », dont le but est d'augmenter sa dotation à 150 millions USD. Cette fois-ci, le HCZ s'inspire davantage des universités et des fondations plutôt que des entreprises à but lucratif (HCZ, 2006 : 17). À partir de la fin des années 2000, si le HCZ continue d'être géré comme une entreprise, l'organisation et sa direction développent néanmoins ce que nous pourrions appeler une « ambition institutionnelle », manifestant sa volonté de devenir une institution sociale au même titre qu'un hôpital ou une université. Cet extrait tiré du rapport biennuel 2010-2011 de l'organisme en fait d'ailleurs foi :

Nous ouvrons également un nouveau chapitre de la remarquable histoire de HCZ: nous travaillons maintenant pour faire en sorte que l'organisation devienne une institution permanente à Harlem, de manière à soutenir notre dernière cohorte de jeunes enfants de Harlem Gems lorsqu'ils entreront à l'université. Notre objectif est d'être une ressource durable pour les enfants et les familles du centre de Harlem, un peu comme une université ou un hôpital. (HCZ, 2011 : 1)⁷⁹

Le dernier indicateur retenu pour jauger la rationalisation marchande est celui relié à la présence d'un soutien corporatif sous forme de commandites. Le cas du HCZ nous apprend que le soutien de la philanthropie d'investissement encourage et facilite la création de relations privilégiées entre les acteurs économiques et les acteurs communautaires et que

⁷⁹ Notre traduction.

ces relations amènent les groupes communautaires à offrir une visibilité aux acteurs économiques en échange de ressources, la plupart du temps, monétaires. Les entreprises ayant obtenu une visibilité de la part du HCZ nous éclairent sur la force du lien unissant l'organisme aux milieux financiers et au grand capital. En 2010, Geoffrey Canada apparaît dans une publicité télévisuelle d'American Express (HCZ, 2010 : 3), compagnie dont la fondation d'entreprise fait partie des grands donateurs du HCZ depuis au moins 2002 (HCZ, 2002 : 15). La même année, Goldman Sachs Gives, la fondation d'entreprise de la firme Goldman Sachs commandite un événement coorganisé par le HCZ et s'adressant aux organismes souhaitant s'inspirer de son modèle (HCZ, 2010 : 4).

Un élément ne recoupant pas les indicateurs de rationalisation marchande développés dans ce projet se doit d'être mis en lumière : la commercialisation par le HCZ de son savoir-faire en matière d'action communautaire. En effet, par l'entremise de son Practitioners Institute, le HCZ offre aux acteurs communautaires, sociaux et publics des États-Unis ou d'ailleurs, la possibilité de suivre des ateliers dont l'objectif est de diffuser l'approche spécifique du HCZ en termes de lutte contre la pauvreté. Les ateliers s'adressent à des groupes de 6 à 12 personnes. Un atelier de trois heures est offert et comprend la visite d'un programme de l'organisme. Son prix est fixé à 3 000 USD (HCZ, 2018). De plus longs ateliers sont aussi disponibles, toujours pour des groupes de 6 à 12 personnes. 6 000 USD en est le prix demandé pour un atelier d'une journée, 8 000 USD pour un atelier de deux jours et 10 000 USD pour un atelier de trois jours (HCZ, 2018). Ces offres comprennent une présentation donnée par le HCZ et des visites de ses programmes. Depuis 2005, l'institut a dispensé 477 ateliers à des groupes basés aux États-Unis et 161 à des délégations internationales (HCZ, 2018). Une estimation, conservatrice à l'extrême, car simulant que toutes les délégations auraient choisi le forfait le moins cher, nous permet de considérer que cette pratique, assimilable à une forme de commerce de l'expertise, a généré 1,9 million USD en revenus en treize ans pour le HCZ. La rationalisation marchande du HCZ va donc même au-delà de ce qui avait été anticipé.

5.5.2 Au Québec : une rationalisation marchande limitée à l'évaluation et à la reddition de comptes

Le soutien de la philanthropie d'investissement n'a pas eu un impact majeur en termes de rationalisation marchande de l'action communautaire des groupes québécois étudiés dans cette thèse. Une seule dimension a été véritablement affectée : le rôle et la place de l'évaluation et de la reddition de comptes. Un seul groupe a été affecté dans plusieurs dimensions de son action : le Centre Juvenis.

Ce groupe mis à part, aucun n'a intégré dans son vocabulaire des expressions propres au milieu des affaires ou à l'activité marchande. Ni les publications ni les entrevues réalisées avec ces groupes ne permettent d'avancer que la philanthropie a eu un impact à ce niveau. Seul le Centre Juvenis se fait l'écho des thèmes et expressions fétiches de la philanthropie d'investissement lorsqu'il fait la promotion dans son rapport annuel 2016-2017 du fait d'« [i]nvestir dans la réussite éducative » (CJ, 2017 : 9) et d'« investir dans le pouvoir des familles » (CJ, 2017 : 11).

Aucun groupe n'a créé de marques déposées ou n'a tenté de protéger ses programmes avec des droits de propriété. L'intérêt pour ce genre de pratique semble absent. Notons cependant l'exception du Centre Juvenis, qui fonctionne officiellement sous le nom de [Centre Juvenis] (CJ) Inc. (CJ, 2018). Il s'agit du seul organisme communautaire québécois analysé dans cette étude dont la mention « INC » apparaît parfois accolée au nom de l'organisme. Aussi, depuis 2017, le groupe ambitionne de doter son approche en psychoéducation d'un « sceau de reconnaissance officielle » (CJ, 2017 : 11), mais le groupe n'en dit pas davantage là-dessus. Ceci dit, il est difficile d'établir que la FLAC ou la philanthropie est liée à l'utilisation du « INC » et à la volonté du centre de se doter d'un sceau de reconnaissance.

Aucun groupe n'a développé d'incitatifs monétaires ou des formes de récompenses matérielles pour favoriser la participation des résidents ou pour encourager leurs employés à performer davantage.

Nous pourrions dresser un constat similaire en ce qui concerne le développement d'une volonté de croissance et d'expansion si ce n'était, encore une fois, du Centre Juvenis. Contrairement aux trois autres, ce dernier fait de la croissance et de l'expansion des services de l'organisme une priorité et une source de fierté au fur et à mesure que ses liens se consolident avec la philanthropie. Le terme « croissance » ou « expansion » n'apparaît à aucun endroit dans le rapport d'activités 2013-2014 de l'organisme (CJ, 2014). Mais l'année suivante, la présidente du conseil d'administration souligne dans le rapport d'activités les efforts du directeur et de son équipe « pour faire croître [le Centre Juvenis] » (CJ, 2015 : 2). En 2016, le rapport d'activités ne laisse plus de doute quant à l'intérêt de l'organisme pour le développement organisationnel dans la mesure où il s'intitule « [Centre Juvenis] : une année de croissance » (CJ, 2016). Dans cette publication, le Centre Juvenis se targue d'avoir connu une « croissance significative » (CJ, 2016 : 8) durant l'année 2015-2016. Le rapport d'activités 2016-2017 revient quant à lui sur les cinq phases historiques de l'organisme et qualifie la période allant de 2003 à 2009 comme une période de « restructuration, stabilisation et développement » alors que la période allant de 2009 à 2017 est décrite comme une période de « croissance et expansion » (CJ, 2017 : 16). Contrairement aux trois groupes québécois, le Centre Juvenis a donc intégré la logique de croissance et d'expansion associée à la philanthropie d'investissement et manifeste désormais un intérêt marqué pour le développement organisationnel. Cet intérêt se traduit notamment par la recherche de nouvelles opportunités de prestations de services comme en témoigne le fait que le groupe s'était engagé d'ici 2018 à explorer les « opportunités d'implantation dans d'autres écoles » pour certains de ses programmes éducatifs (CJ, 2017 : 11).

Enfin, aucun groupe n'a signé d'ententes de commandites notables, bénéficié de commandites majeures ou participé à des publicités commerciales. Si le Centre Juvenis est davantage soutenu par le milieu des affaires que les autres groupes (CJ, 2014, 2015, 2016, 2017), les entreprises qui lui versent de l'argent demeurent des donateurs et ne tirent pas grande visibilité pour leurs dons.

L'impact de la philanthropie s'est davantage fait sentir en ce qui concerne la place, le rôle et la perception de l'évaluation et de la reddition de comptes. « Extrêmement réfractaires » au départ et percevant l'évaluation « comme une mesure de contrôle uniquement », les groupes communautaires se sont progressivement ouverts aux processus d'évaluation et de reddition de comptes a mentionné en entrevue un ancien membre du conseil d'administration de la FLAC et ancien gestionnaire d'Avenir d'enfants (Entrevue 18).

Deux des quatre groupes étudiés apparaissent très clairement avoir été influencés par le discours de la FLAC et de la philanthropie d'investissement sur l'évaluation et la reddition de comptes : le Centre Juvenis et la Halte parents-bambins. Tel que mentionné lors du segment portant sur la professionnalisation des groupes québécois, le Centre Juvenis s'est engagé à développer d'ici 2018 « une culture d'évaluation pour mesurer les impacts de ses programmes et services » (CJ, 2017 : 11). Pour la même période, soit la dernière période de financement du partenariat Avenir d'enfants, la direction de la Halte parents-bambins « verra à explorer, identifier et éventuellement intégrer des notions d'évaluation avec des indicateurs dans les pratiques et programmes de [la Halte parents-bambins] afin de répondre aux besoins d'information sur l'impact de ceux-ci dans la communauté » (HPB, 2017 : 18).

Le positionnement de la Halte parents-bambins à l'égard de la reddition de comptes évolue au cours du temps. Alors qu'une ancienne responsable du groupe rencontrée en entrevue dénonçait à l'automne 2016 la reddition de comptes « bête » de Québec en forme et

pointait du doigt le phénomène de la « folie évaluation » (Entrevue 12), l'organisme, maintenant dirigé par une gestionnaire de carrière, semble plutôt enthousiaste face à l'idée d'intégrer davantage de pratiques évaluatives. Le Relais parents et la Croisée des frimousses n'ont quant à eux pas été influencés, du moins, pas de manière marquante ou remarquable par le discours de la FLAC sur l'évaluation et la reddition de comptes.

Encore une fois, nous pourrions ici amener le contre-argument que l'État québécois est tout autant responsable de l'augmentation du rôle et de la place de l'évaluation et de la reddition de comptes au sein de l'action communautaire. Certes, l'État québécois impose désormais différentes formes d'évaluation et de reddition de comptes. Toutefois, une rapide comparaison des mécanismes imposés par le SACAIS ou même le Secrétariat de l'action féminine (SCF), nous démontre que les pratiques d'évaluation et de reddition de comptes de la FLAC sont nettement plus prenantes et énergivores que celles de l'État québécois, et ce, souvent pour des montants nettement moindre. En guise d'exemple, pour un soutien à la mission de plus de 200 000\$ étalé sur quatre ans, un groupe communautaire financé via le volet « promotion des droits » du SACAIS doit remplir chaque année un formulaire de moins de 10 pages et fournir une liste de documents internes (rapport annuel, rapport financier, procès-verbaux, etc.) (SACAIS, 2019). Autre exemple, un groupe recevant 20 000\$ du Secrétariat de la condition féminine (SCF) pour un projet d'un an doit remplir un seul formulaire de moins de 15 pages⁸⁰. Rappelons que ces montants sont octroyés sans obligation de concertation.

5.5.6 Une rationalité marchande introduite par l'évaluation et la reddition de comptes

La comparaison démontre à quel point le HCZ s'est rationalisé en fonction d'une logique de marché. Géré comme une entreprise, le HCZ se targue d'amener dans le domaine du social la rationalité propre aux acteurs du marché. Cette situation contraste avec les groupes

⁸⁰ Cet exemple prend appui sur la consultation des documents internes de la Ligue des droits et libertés – section de Québec. En 2018-2019, cet organisme a touché une subvention de 20 000\$ du SCF.

québécois, qui eux, ne s'érigent pas en modèles d'entreprises privées. Cependant, certains valorisent de plus en plus l'évaluation et l'idée de que les organismes doivent croître. La rationalisation marchande est donc très forte du côté du HCZ et faible du côté des groupes québécois, bien qu'on puisse déjà en observer quelques manifestations. Le Tableau 11 compare la rationalisation marchande observée au sein du HCZ à celle observée au sein des groupes communautaires québécois.

Tableau 11

Rationalisation marchande comparée des groupes communautaires étudiés

Indicateur de rationalisation marchande	HCZ	Relais parents	Centre Juvenis	Halte parents-bambins	Croisée des frimousses
1-Adoption d'un vocabulaire propre au milieu des affaires	X Adoption	-	X Adoption	-	-
2-Rôle et place de l'évaluation/ reddition de comptes	X Valorisation	-	X Valorisation	X Valorisation	-
3-Création de marques déposées, stratégie d'image de marque	X + marques déposées + <i>branding</i>	-	-	-	-
4-Création d'incitatifs monétaires	X + incitatifs \$	-	-	-	-
5-Développement d'une volonté de croissance et d'expansion	X Valorisation	-	X Valorisation	-	-
6-Développement d'un soutien corporatif et d'ententes de commandites	X + dons corporatifs +commandites	-	-	-	-
*-Autre	X Vente d'expertise	-	-	-	-

5.6 Vers une action communautaire professionnalisée, davantage canalisée et devant rendre des comptes

Il est maintenant temps de confronter les observations issues des enquêtes de terrain aux hypothèses élaborées. L'hypothèse sur la professionnalisation développée à partir des travaux de Tim Bartley (2007) et d'Alice O'Connor (2011) est corroborée. Les Fondations Edna McConnell Clark, People's Champ, Duckenmiller ainsi que la FLAC ont toutes contribué à la professionnalisation de l'action communautaire en optant pour une stratégie de « renforcement des institutions » (O'Connor, 2011) destinée à développer et renforcer les capacités organisationnelles des groupes soutenus tout en laissant en plan le renforcement d'une capacité d'action collective et de mobilisation. Sur cet aspect, la philanthropie d'investissement ne se démarque pas des « fondations libérales » des années 1960 et 1970 étudiées par O'Connor et s'inscrit dans un rapport de continuité historique. Dans le cas du HCZ, les pronostics faits par Tim Bartley quant à l'évolution des groupes financés par la philanthropie s'avèrent entièrement fondés: le groupe a bel et bien évolué vers une « division bureaucratique du travail basée sur une séparation entre les employés et les professionnels » de l'organisme, accru sa « dépendance envers les donateurs privés » et « délaissé l'organisation communautaire de proximité »⁸¹ (Bartley, 2007 : 231). Comme nous l'avons vu plus tôt, la gestion des ressources humaines a été peu affectée par le soutien philanthropique dans le cas québécois. Or, malgré la faiblesse des montants octroyés par la FLAC et ses partenariats, la précarité des groupes et leur difficulté à trouver du financement a fait en sorte qu'un phénomène de dépendance s'est tout de même installé, car ces montants permettent aux organismes de subsister. Pour certains organismes, la perte d'un financement Chagnon déstabilise la santé financière du groupe au point des compressions deviennent par la suite nécessaires.

La comparaison des deux cas démontre que c'est au niveau du rapport à l'expertise que la philanthropie d'investissement influence le plus significativement les groupes communautaires en termes de professionnalisation. Tous les groupes étudiés ont développé

⁸¹ Notre traduction

leur expertise à l'interne ou ont eu recours à de l'expertise externe grâce aux montants octroyés par la philanthropie d'investissement. L'impact sur le développement d'une expertise interne peut être qualifié de « fort » et celui sur le recours à de l'expertise externe peut être qualifié de « moyen ». Cet aspect recoupe entièrement l'argument de Peter Frumkin comme quoi le second pilier de la *venture philanthropy* est la conviction que les donateurs doivent améliorer la stratégie des groupes soutenus par l'expertise-conseil (Frumkin, 2003 : 9). Il est intéressant de noter que l'expertise développée ou embauchée était très largement associée à l'évaluation et à la reddition de comptes. L'expertise financée par la philanthropie d'investissement tend à orienter les groupes vers des pratiques de collecte et d'analyse des données permettant de constituer des indicateurs et des statistiques sur les populations, particulièrement sur les segments de population les plus vulnérables. Ces indicateurs et ces statistiques permettent aussi la constitution d'un savoir-expert sur l'état socio-sanitaire d'un secteur/territoire, qui lui, servira de base pour un plan d'action en partenariat avec les acteurs du milieu. Ce plan d'action permet d'affecter ensuite les groupes à la mise en œuvre des actions censées avoir des impacts et à la mesure de ceux-ci, pour ensuite amener les groupes et leurs partenaires à rendre compte des résultats à leurs bailleurs de fonds.

On voit déjà poindre à l'horizon comment cette dynamique peut favoriser l'édification d'une gouvernance du social. Dans un contexte de forte augmentation des coûts de l'expertise (Delmas, 2011), le soutien philanthropique permet aux groupes communautaires d'accéder à celle-ci ou de faire reconnaître celle qu'ils possèdent par un évaluateur externe. Cette expertise les positionne ensuite de manière avantageuse pour l'obtention de financements privés et publics de même que pour une intégration aux côtés des acteurs publics et privés dans des structures de gouvernance du social. Nos données illustrent empiriquement le développement de ce que Corinne Delmas appelle une « expertise au service de la gouvernance » (Delmas, 2011 : 99).

L'analyse de ces deux cas démontre également que la philanthropie d'investissement canalise l'action des groupes communautaires tel qu'anticipé par notre hypothèse construite à partir des travaux de Craig Jenkins (1998) et de Tim Bartley (2007). En fait, notre thèse met en lumière l'importance d'un mécanisme de « construction de champ » désormais essentiel à étudier si l'on souhaite comprendre comment une ou des fondations philanthropiques parviennent à canaliser l'action de leurs donateurs. À l'instar de ce que Tim Bartley a observé dans la construction du champ organisationnel de la certification forestière, les fondations étudiées dans cette thèse jouent un rôle « d'entrepreneurs institutionnels, soutenant un certain modèle d'ordre social et cherchant à doter la vie sociale de nouvelles arènes, autrement dit de nouveaux champs organisationnels, afin d'institutionnaliser ce modèle » (Bartley, 2018 :178). La structuration ou la restructuration de ces champs organisationnels permet à la philanthropie d'orienter l'action du HCZ et des groupes communautaires étudiés vers de « nouveaux réseaux inter-organisationnels » et vers de « nouveaux critères de succès » tout en les enrôlant dans des « projets de mise en place d'institutions » (Bartley, 2007 : 183). Si ces champs reposent sur des réseaux sociaux constitués d'organisations et d'individus, ils reposent également sur des « cadres de champ »⁸² (Lounsbury, cité dans Bartley, 2007).

Notre étude nous informe que la philanthropie d'investissement participe activement à la structuration du champ de la petite enfance et ambitionne de restructurer le champ de l'action communautaire et de l'éducation en y implantant un cadre d'action socio-sanitaire. Très fortement associé au courant de l'intervention précoce, ce cadre et ses frontières deviennent peu à peu les limites de ce qui est financé et finançable, situation qui fait en sorte que les groupes se retrouvent implicitement encouragés à « suivre l'argent » (*Follow the money*), à orienter une partie de leurs actions en fonction des financements philanthropiques disponibles et à intégrer les champs nouvellement structurés ou restructurés. L'acceptation de ce cadre devient conditionnelle à l'obtention de financement et à l'intégration au sein des nouvelles initiatives de gestion de la pauvreté. Si la dynamique

⁸² Les cadres de champ sont des « constructions politiques qui procurent ordre et signification à des champs d'activité en créant une hiérarchie entre pratiques où certaines d'entre elles sont consacrées comme plus légitimes que d'autres » (Lounsbury, cité dans Bartley, 2018 : 183).

de canalisation observée par Bartley nous apprenait que la philanthropie en environnement a participé à l'émergence d'une « forme de gouvernance créée dans les années 1990 se voulant une alternative modérée et orientée vers le marché aux boycotts environnementaux perturbateurs » (Bartley, 2007 : 1), notre analyse révèle que la philanthropie d'investissement a posé les bases pour le développement d'une gouvernance du social, au début des années 2000, se voulant une alternative partenariale, entrepreneuriale, centrée sur les services et guidée par l'expertise, au courant de l'organisation communautaire « *grassroots* ».

La comparaison fait apparaître qu'en termes de canalisation, la philanthropie d'investissement a un impact très fort sur le rôle et la place du travail en partenariat et en concertation de même que sur le rôle et la place de la prestation de services. C'est sur ces deux dimensions que la philanthropie d'investissement a eu le plus d'impact. Le soutien philanthropique a permis au HCZ de développer une série de partenariats avec des acteurs publics, privés, académiques et philanthropiques, contribuant *de facto* à bâtir un réseau d'organisations dédiées à la lutte contre la pauvreté, d'abord dans Harlem-centre, puis dans les communautés bénéficiaires du programme *Promise Neighborhoods*. Au Québec, les partenariats Chagnon ont amené le regroupement d'une variété d'acteurs communautaires, publics et privés à se concerter dans des structures de lutte à la pauvreté dont le champ d'action est l'île de Montréal, dans la mesure où la pauvreté y est concentrée, et l'ensemble du territoire québécois. Nous pouvons déjà entrevoir pourquoi et comment ces phénomènes ont contribué à l'édification d'une gouvernance du social. Ils habituent et familiarisent une pléiade d'acteurs inégaux à travailler en commun dans le cadre de « partenariats inégaux » (Silver, 2005), à se coordonner pour prendre des décisions et mener des actions.

Outre favoriser le travail en partenariat et en concertation, le soutien de la philanthropie d'investissement a permis à tous les groupes de bonifier leur offre de services et de consolider le volet services de leur organisme. Cet encouragement à la prestation de services est conséquent avec la place réservée aux groupes communautaires par les acteurs

philanthropiques au sein des structures de gouvernance du social : celui de prestataires de services attelés à la mise en œuvre des plans d'action. Il n'est donc pas surprenant de voir la philanthropie d'investissement financer la prestation de services, car ce rôle correspond en bonne partie à la conception qu'elle se fait du rôle des groupes communautaires. Pour preuve, la Fondation Edna McConnell Clark appelle « organisation multi-services » (OMS), des groupes communautaires, comme le HCZ, qui offrent une panoplie de services et « organisation à service unique », des groupes n'offrant qu'un seul service (EMCF, 2006, 2007). Elle nomme et désigne donc les groupes de la communauté et d'action sociale en fonction de leur rapport aux services. Du côté de la FLAC, alors qu'elle prétend favoriser l'autonomisation des communautés, la fondation n'a jamais intégré un groupe communautaire sur le conseil d'administration des partenariats Avenir d'enfants et Québec en forme, alors que différents acteurs de la société civile, du secteur privé et du secteur public ont eu accès à ces instances. À aucun moment, les groupes communautaires québécois n'ont eu accès aux instances décisionnelles des partenariats entre la FLAC et le gouvernement.

L'hypothèse quant à la dépolitisation de l'action communautaire construite à partir de la contribution d'Alexandre Lambelet (2014), d'Alice O'Connor (2011) et d'Annabelle Berthiaume (2016) ne résiste que partiellement à l'analyse des données. D'un côté, le soutien philanthropique n'a pas eu d'impact significatif sur la présence ou l'absence d'une vie démocratique, d'une logique de revendication et d'un recours à l'action contestataire au sein des organismes. De l'autre, le soutien philanthropique a amené le HCZ à se retirer des mobilisations sociales, mais à se politiser de manière spécifique en concentrant ses moyens de pression dans le secteur des écoles à charte, faisant de lui un allier objectif de la philanthropie d'investissement, alors que le soutien de la FLAC a entraîné une politisation de certains groupes qui a pris la forme d'une fronde contre la philanthropie Chagnon. Cette fronde a été suivie par une participation d'au moins deux groupes étudiés à la mobilisation contre les mesures d'austérité du gouvernement libéral, partenaire principal de la FLAC, à partir de 2015.

L'activisme ciblé du HCZ en faveur des écoles à charte recoupe les constats de Mitchell et Lizotte (2014) de même que ceux de Janelle Scott (2015) sur le financement et l'instrumentalisation de l'activisme parental et citoyen en éducation par la philanthropie d'investissement. Si Mitchell et Lizotte ont observé comment cette forme d'activisme s'adossait à des efforts déployés par les élites philanthropiques pour réformer le système scolaire dans la région de Seattle, Scott a, quant à elle, mis en lumière comment des groupes comme *Parent Revolution* militent pour une réforme scolaire en Californie et représentent désormais l'une des huit composantes d'un réseau de planification des politiques publiques à l'intérieur duquel la philanthropie joue un rôle central. Nous ne retrouvons pas cette forme d'instrumentalisation de l'activisme dans le cas québécois. Or, le cas québécois possède une très intéressante particularité : deux groupes étudiés sont désormais plus politisés qu'au moment où ils ont reçu un soutien de la FLAC et leur politisation est en partie liée à une critique de la philanthropie. En effet, alors que deux groupes ont développé un discours appelant à la collaboration avec les élites et les institutions, les deux autres ont développé un discours critique ciblant la FLAC, les élites philanthropiques et le gouvernement libéral. Ces constats doivent nous amener à renoncer à l'idée que la philanthropie est par essence une force de dépolitisation des groupes de la société civile et à prendre acte que son impact en termes de dépolitisation peut varier. Dans le cas du Québec, la persistance et la résistance d'une tradition et d'un idéal d'action communautaire autonome et d'organisation communautaire au sein du milieu associatif peuvent expliquer cette politisation post-soutien philanthropique d'une partie des groupes étudiés. Étant donné l'écart important observé entre le HCZ et les groupes québécois s'étant politisés lorsqu'ils étaient soutenus par la philanthropie, il est cependant difficile de voir comment ces tendances contradictoires affectent l'édification d'une gouvernance du social reposant sur la participation de groupes communautaires.

L'hypothèse élaborée à partir des travaux de Scott (2009), Huff (2013), Mitchell et Lizotte (2014) et Berthiaume (2016) quant à la rationalisation marchande de l'action communautaire rendue possible par le soutien de la philanthropie d'investissement s'avère nettement plus fondée en ce qui concerne le HCZ que les groupes québécois. Sur une base

comparative, seule l'intégration d'un discours valorisant la reddition de comptes et l'évaluation ressort des deux cas. L'impact de la philanthropie sur cette dimension peut être qualifié de « moyen ». La comparaison fait apparaître que malgré les tensions pouvant survenir entre un donateur et un donataire sur cet enjeu, le soutien philanthropique amène les groupes communautaires à intégrer l'évaluation et la reddition de comptes et à consacrer de plus en plus de temps à ces activités. Tous les groupes étudiés, même ceux ayant développé un discours critique sur ces notions, pratiquent désormais une quelconque forme d'évaluation et de reddition de comptes et cette pratique est liée à un financement philanthropique. Cet état de fait nous éclaire sur l'importance capitale de ces notions pour la philanthropie d'investissement, importance théorisée par Peter Frumkin en 2003 lorsqu'il affirmait que le troisième pilier de la *venture philanthropy* est l'emphase mise sur l'évaluation et le développement d'indicateurs de performance permettant de mesurer le retour sur investissement (Frumkin, 2003). Doter les groupes d'une capacité d'évaluation et de mesure des performances devient prioritaire dans l'édification d'une gouvernance du social, car elle fournit sur une base récurrente et constante aux décideurs et bailleurs de fonds les données et les statistiques qui permettent de constater s'il y a impact ou non, s'il y a un retour sur investissement.

Conclusion

Les faits exposés dans ce chapitre démontrent que la philanthropie d'investissement a bel et bien un impact sur l'action des groupes communautaires et que cet impact peut s'observer en termes de professionnalisation, de canalisation et de rationalisation marchande. Le soutien de ce type de philanthropie élitaire amène les groupes communautaires à développer leur expertise et à recourir davantage à l'expertise externe, à canaliser leurs efforts dans des structures de partenariat et de concertation axées sur la prestation de services dans une perspective de développement global de l'enfant, de même qu'à intégrer l'évaluation et la reddition de comptes comme norme et comme « bonnes pratiques ». L'hypothèse d'un impact entraînant une dépolitisation de l'action communautaire ne résiste que partiellement à l'épreuve des faits, notamment en raison du fait que le HCZ s'est

politisé de manière spécifique et ciblée, alors que deux groupes québécois se sont politisés et ont pris position de manière critique face à la philanthropie et dans plusieurs enjeux sociaux larges.

En finançant la professionnalisation des groupes communautaires par l'entremise de l'expertise, en regroupant ceux-ci dans des partenariats et des concertations aux côtés des acteurs publics et privés, en consolidant leur capacité de fournir des services et en les amenant à intégrer l'évaluation et la reddition de comptes, la philanthropie d'investissement joue un rôle actif dans l'édification d'une gouvernance du social.

Ce chapitre nous éclaire aussi sur un aspect de cette nouvelle gouvernance du social. En effet, celle-ci se construit dès le départ comme un partenariat inégal reproduisant l'ascendance du donateur (Ostrander, 2007) typique de la philanthropie privée, en faisant même un élément constitutif. Elle laisse donc entrevoir le rôle potentiellement dominant de la philanthropie dans ce type de structures et le rôle subalterne joué par les groupes communautaires.

Chapitre 6

Une capacité d'action des groupes communautaires qui se manifeste par le dialogue... et la négociation

Tout don philanthropique développe une relation entre un donateur et un donataire. Le chapitre 5 a démontré que la relation entre donateurs et donataires au sein de la philanthropie d'investissement est caractérisée par l'ascendance du donateur. L'étude de ce type de philanthropie doit également nous amener à nous interroger sur la capacité du donataire d'agir sur les termes de la relation, de faire preuve d'autonomie et d'exercer une forme de contre-influence permettant à celui-ci de modifier la relation l'unissant à son donateur. Ce chapitre se penche spécifiquement sur la capacité d'action des groupes et tente de répondre à un aspect de notre problématique concernant la capacité réelle d'un donataire d'influencer un donateur et de maintenir son autonomie face à lui. Il tente de répondre directement à la deuxième question de recherche développée pour cette étude : quelle est la capacité d'action des groupes communautaires financés par la philanthropie d'investissement et participant à des structures de gouvernance du social? Rappelons qu'en fonction d'une multitude de cas répertoriés par Ostrander et ses collègues (2005) sur les « contextes de financement », nous utilisons quatre notions développées par ces auteurs pour catégoriser la relation entre un donateur et un donataire.

La notion de « contrôle » (1) fait référence à une situation où le donataire possède un contrôle direct sur les décisions liées à son financement et participe à la prise de décision; la notion de « collaboration » (2) renvoie à une situation où les donataires collaborent avec les donateurs en ce qui concerne la prise de décision; la notion de « représentation » (3) désigne une situation où le donataire est représenté dans les instances des fondations et la notion de « dialogue » (4) réfère à une situation où le donataire ne participe pas à la prise de décision, mais est en mesure de dialoguer avec le donateur et d'obtenir des gains par la négociation (Ostrander *et al.*, 2005, cités dans Faber et McCarthy, 2005 : 276-282).

Tel que mentionné au chapitre 2, un groupe représenté sur les instances décisionnelles des bailleurs de fonds est considéré comme détenant un « contrôle », un groupe qui a des contacts fréquents et négocie ses conditions est dans une situation de « collaboration », un groupe représenté sur les instances consultatives bénéficie d'une « représentation » et un groupe qui a des échanges verbaux et écrits est dans une situation où il « dialogue » avec les bailleurs de fonds. Notons que la négociation est à la fois présente dans le scénario où il y a « collaboration », et dans celui où il y a « dialogue ». Dans le cas de la « collaboration », la négociation touche potentiellement l'ensemble des dimensions du soutien philanthropique alors que dans le cas du « dialogue », elle demeure limitée à des aspects techniques et opérationnels.

6.1 Des groupes communautaires capables de dialoguer avec les philanthropes

L'analyse comparative opposant la capacité d'action du Harlem Children's Zone et celle des groupes communautaires québécois soutenus par la philanthropie d'investissement révèle que loin de prendre uniquement l'argent et de se taire, les organismes communautaires parviennent, malgré les craintes et les contraintes, à faire preuve d'un certain pouvoir qui leur permet même d'exercer par moments une influence sur les acteurs philanthropiques. La relation entre le donateur et les donataires est caractérisée par le dialogue et la possibilité pour les donataires de négocier en partie leurs conditions de financement. Comme la négociation concerne essentiellement des dimensions administratives, elle ne permet pas d'affirmer que les groupes sont dans une situation de collaboration. Pour des groupes évoluant sous l'aile protectrice de la grande philanthropie élitaires, comme le HCZ et le Centre Juvenis, ce dialogue se fait directement avec le donateur ou avec les dirigeants des fondations impliquées. Les autres groupes doivent quant à eux dialoguer et négocier avec les employés et les cadres des fondations et des structures partenariales agissant comme bailleurs de fonds (Avenir d'enfants, Québec en forme).

La comparaison démontre que les enjeux d'expertise externe, d'évaluation et de reddition de comptes ont suscité des tensions entre les donateurs et les donataires et que c'est à ce niveau que les donataires ont le plus tenu à défendre leurs intérêts et à affirmer leur autonomie. Les groupes qui ont « tenu tête » aux fondations sur ces aspects sont parvenus à obtenir de la philanthropie des ressources pour intégrer et développer à leur façon une expertise en évaluation ou une dynamique d'auto-évaluation. La comparaison nous apprend également que les groupes capables de se montrer ferme avec les bailleurs de fonds (HCZ), capables d'amener et de défendre des demandes concrètes (Relais parents) et capables de s'opposer à eux et de les défier (Croisée des frimousses) ont été ceux qui ont obtenu des concessions et des gains. Ces gains sont de nature administrative pour la plupart et concernent les budgets, les échéanciers, etc. Le cadre d'action prôné par les acteurs philanthropiques, lui, n'est à toute fin pratique pas négociable. Le Tableau 12 illustre la comparaison entre le HCZ et les groupes communautaires québécois en termes de capacité d'action:

Tableau 12

Capacité d'action comparée des groupes communautaires étudiés

Indicateur	HCZ	Relais-parents	Centre Juvenis	Halte parents-bambins	Croisée des frimousses
Contrôle	Non	Non	Non	Non	Non
Collaboration	Non	Non	Non	Non	Non
Représentation	Non	Non	Non	Non	Non
Dialogue	X	X	X	X	X
Autre	X	Non	Non	Non	Non

6.1.1 Le HCZ sait imposer ses limites... et cibler ses donateurs

Les données empiriques recueillies montrent que le HCZ, tout adoptant explicitement des stratégies conçues pour attirer de grands dons et intégrer certains donateurs dans l'organisation, parvient à maintenir une capacité d'action lui permettant d'imposer des limites à l'influence du donateur. La capacité d'action de l'organisation se manifeste surtout par sa capacité à négocier les conditions de son financement dans le cadre d'un dialogue entre la direction de l'organisme et les fondations privées le soutenant.

Analysons la relation entre le HCZ et les acteurs philanthropiques en fonction des scénarios observés par Ostrander *et al.* (2005). Comme organisation, le HCZ ne possède pas de contrôle sur les décisions concernant son financement. Les décisions liées au financement sont prises par des acteurs extérieurs à l'organisme, par les conseils d'administration des fondations et par les philanthropes versant des montants à titre individuel. Rares sont les groupes possédant un contrôle direct sur ce type de décisions et le HCZ ne fait pas ici exception. En revanche, le HCZ possède deux grandes particularités : la présence de richissimes philanthropes au sein de son conseil d'administration et l'engagement dont certains d'entre eux font preuve envers l'organisme. La relation donateur-donataire est fort complexe au sein du HCZ, car quelques piliers de l'organisation depuis sa restructuration, (Stanley Druckenmiller, Mitch Kurz et Ken Langone), versent de l'argent au groupe tout en étant faisant partie du groupe. Ces trois philanthropes versent de l'argent à un organisme dont ils font partie du noyau dirigeant. De ce fait, ils participent à la gestion de leur propre don. Le HCZ comme organisation n'a donc pas de contrôle direct sur les décisions affectant son financement, mais les philanthropes impliqués en son sein, eux, ont un contrôle lorsqu'il s'agit de leur propre argent.

De surcroît, ces philanthropes ont aussi accès à des lieux décisionnels de la philanthropie, toujours à titre individuel et non en tant que gestionnaire du HCZ. Stanley Druckenmiller et Ken Langone sont tous les deux membres émérites du conseil d'administration de la

Fondation People's Champ (People's Champ, 2018b). En fait, sur les dix-neuf sièges du conseil d'administration de l'organisme, 11 sont occupés par des philanthropes dont plusieurs siègent au conseil d'administration de fondations privées (HCZ, 2018). Wallis Annenberg, héritière et philanthrope (Annenberg Foundation) y occupe un siège tout comme Joseph DiMenna (Fondation DiMenna), Philippe Laffont (People's Champ), Laura Samberg (Samberg Family Foundation), Caroline Turner (Oak Foundation) et Richard E. Witten (Richard and Elizabeth Witten Family Foundation).

Le HCZ compte donc dans ses rangs une dizaine de membres ayant accès aux processus de décision touchant son financement, mais cet accès est accordé aux individus, non pas à l'organisation, et il n'est pas lié au fait d'appartenir au HCZ. Loin d'avoir intégré les instances décisionnelles d'une fondation parce qu'ils étaient au HCZ, ces membres ont plutôt rejoint le groupe communautaire après avoir intégré les instances de la philanthropie, et ce, pour la plupart, à la suite d'une fructueuse carrière dans le monde des affaires ou pendant celle-ci. La multipositionnalité des dirigeants au sein du milieu philanthropique a déjà été mis en lumière par Anne Bory en 2009 dans un article traitant des « relations complexes qui se sont récemment nouées aux États-Unis entre le secteur non lucratif et le monde des affaires » (Bory, 2009 : 117). Sans faire l'objet d'une analyse, l'exemple du HCZ y était d'ailleurs évoqué. S'intéressant aux rapprochements récents entre le « monde des affaires » et le « secteur non lucratif », Bory a notamment fait l'argument que les administrateurs deviennent dans le contexte de la nouvelle philanthropie « une ressource essentielle pour les organisations non lucratives » (Bory, 2009 : 120). Disposant de capitaux économiques et d'un capital social, les administrateurs en provenance du monde des affaires sont recrutés dans l'objectif qu'ils effectuent une contribution monétaire substantielle et fassent profiter l'organisme de leurs réseaux de contacts. Le HCZ est l'incarnation même de cette tendance. Il cible et recrute au sein des réseaux du monde des affaires new yorkais et intègre plusieurs de ses figures de proue au sein de son conseil d'administration, participant à consolider l'engagement personnel des philanthropes au sein des activités du donataire – l'un des grands traits de la philanthropie d'investissement – et à associer le nom et la réputation du donateur à celui de l'organisation. En associant le nom

et la réputation des donateurs à celui de l'organisation, le HCZ crée les conditions pour que ceux-ci investissent et s'engagent dans les succès du groupe dans la mesure où ces succès procurent aux donateurs le prestige de « faire leur part » et de « redonner à la communauté » ou, à tout le moins, évitent de ternir leur image. L'intégration des donateurs et le recrutement en fonction de la capacité de donner participe aussi à l'hybridation des organisations soutenues par la philanthropie. En effet, le HCZ a de moins en moins les caractéristiques d'une organisation communautaire et prend désormais l'aspect d'une organisation hybride gérée par ses donateurs et ses dirigeants - dont la très grande majorité n'habite pas Harlem⁸³ - et évacuant complètement la dimension démocratique et revendicative de l'action communautaire et plus spécifiquement, du *community organizing*.

La multimensionnalité peut s'avérer réciproque. Geoffrey Canada dispose d'un siège sur le conseil d'administration de la Fondation People's Champ (People's Champ, 2018b). Retenons aussi que ce conseil compte pas moins de 39 postes, ce qui dilue passablement la valeur d'un droit de vote sur cette instance et que la place détenue par Geoffrey Canada ne permet pas d'affirmer que le HCZ est en contrôle des décisions liées à son financement. Cette place ne permet pas non plus d'affirmer que le HCZ est en situation de « collaboration » avec ses donateurs. Le HCZ défend fermement sa vision, son approche et ses pratiques face aux bailleurs de fonds mais n'a pas participé et ne participe pas aux processus de décision des fondations qui le financent. Le HCZ bénéficie cependant d'une certaine « représentation », mais, encore une fois, ce n'est pas l'organisme qui se voit conférer une place dans une instance, mais bien l'un de ses dirigeants, sans surprises, Geoffrey Canada. Alors qu'il dirigeait déjà le HCZ, celui-ci a occupé les fonctions de conseiller (*advisor*) pour le programme *Children* de la Fondation Edna McConnell Clark (EMCF, 1999 : 57). Le groupe disposait donc d'un relais à la Fondation McConnell Clark à la fin des années 1990 lorsqu'il a mis en branle son « plan d'affaires ». Notons par contre que Geoffrey Canada n'occupe plus ce poste en 2018 et qu'aucun autre dirigeant du HCZ ne semble l'avoir remplacé (EMCF, 2018).

⁸³ Geoffrey Canada lui-même n'habite pas Harlem (Tough, 2004).

La relation unissant le HCZ aux acteurs de la philanthropie d'investissement est davantage caractérisée par le dialogue. C'est de loin le scénario qui correspond le plus à la situation du groupe de Harlem. Si le HCZ a rapidement intégré le discours de la planification et de l'évaluation et en a fait de véritables normes d'action, c'est pourtant à ce chapitre que l'organisme a tenu tête à la Fondation Edna McConnell Clark. En effet, au début des années 2000, des tensions ont émergé entre le HCZ, la Fondation Edna McConnell Clark et la firme qu'elle avait embauchée pour assister le HCZ dans l'élaboration de son plan d'affaires, le groupe Bridgespan. Agacé par le caractère technocratique de la firme, un ancien gestionnaire en poste pendant la restructuration a déclaré en entrevue : « ils voulaient rédiger le plan eux-mêmes parce qu'ils pensaient être si intelligents, vous savez, ils venaient de Boston et en tant que consultants, ils étaient tous allés à Harvard et à Yale (...). Nous avons été le premier groupe avec lequel ils ont travaillé, le premier groupe à but non lucratif. Nous avons donc pu travailler ensemble et cela a été difficile, car au départ, ils voulaient faire tous les écrits » (Entrevue 10). « Pour qui travaille Bridgespan? » « Qui est son client : le HCZ ou la Fondation McConnell Clark? » est rapidement devenu en enjeu dans la relation entre les trois entités (VPP, 2004 : 28). Ultimement, le HCZ est parvenu à conserver les rênes de la rédaction de son plan d'affaires et la possibilité de congédier la firme de Boston (VPP, 2004 : 24)⁸⁴.

Des tensions en ce qui concerne l'évaluation du HCZ sont ensuite apparues. Dans le cadre d'un panel organisé par *Venture Philanthropy Partners* (VPP), Geoffrey Canada a admis qu'à trois ou quatre reprises il s'est inquiété que la Fondation McConnell Clark veuille jouer les « gros bras » (*bully*) et qu'une de ces fois concernait l'évaluation par des acteurs externes. Comme il le dit lui-même, il a eu de « franches discussions avec Nancy et Mike » sur ce sujet, respectivement vice-présidente de la Fondation McConnell Clark et président (VPP, 2004 : 28) : « Nous avons dit que nous voulions contrôler notre propre évaluation. Nous voulions avoir une capacité interne, non seulement pour déterminer si ce que nous

⁸⁴ Ces informations sont tirées de la transcription d'une discussion publiée par *Venture Philanthropy Partners*, organisme consacré au développement philanthropique. Trois personnes particulièrement importantes pour cette étude ont pris la parole lors de cette discussion : Geoffrey Canada du HCZ, Michael Bailin, président de la Fondation Edna McConnell Clark, et Nancy Roob, vice-présidente de cette fondation. La discussion a eu lieu en 2003 dans les bureaux de la Fondation Edna McConnell Clark.

faisions importait pour les enfants, mais aussi pour pouvoir écrire là-dessus et avoir le contrôle. Avec d'autres donateurs, nous avons été la bête de somme, et une autre personne est venue étudier et écrire sur ce que nous avons fait » (VPP, 2004 : 32).

Cette demande fut satisfaite. Le HCZ parvint à convaincre la Fondation McConnell Clark de le soutenir dans le développement de sa propre expertise en évaluation. Cette expertise lui permet désormais de documenter et de mettre en valeur le travail de l'organisation tout en l'intégrant dans une logique de production et de diffusion des savoirs sur son approche communautaire de la pauvreté comme en témoigne la publication de différents articles et études signés ou cosignés par des membres de son équipe de « recherche et évaluation ». Betina Jean-Louis, directrice de cette équipe et Kate Shoemaker, cadre au HCZ, signent même un article collectif paru en 2005 dans la revue scientifique *Environmental Health Perspectives* traitant de l'usage de la recherche participative en santé et en environnement (Northridge *et al.*, 2005).

Non seulement le groupe se positionne dans le secteur de la recherche participative communautaire, mais il tente de devenir une référence en la matière, au point de pouvoir guider et conseiller les autres groupes communautaires sur le sujet. Pour preuve, le HCZ publie en 2012 le guide *Successful Research Collaborations: Rules of Engagement for Community-Based Organizations*, un document critique des institutions académiques et favorisant une forme d'*empowerment* des groupes communautaires, particulièrement ceux du programme *Promise Neighborhoods*. On peut notamment lire dans ce document que le HCZ considère que « les communautés se sont senties utilisées par ceux qui sont venus, ont étudié et ont laissé peu ou pas de retour direct pour les personnes étudiées ». Pour le groupe de Harlem, les « populations négligées craignent à juste titre d'être traitées comme des expériences ou des sources de données au profit d'autrui » (HCZ, 2012 : 2). Cette méfiance envers la recherche académique apparaît liée à des collaborations antérieures avec différents chercheurs ayant laissé aux membres du HCZ un goût amer. Le HCZ est

cependant peu loquace sur cette question et ne fait pas état de ses collaborations antérieures avec les milieux de recherche.

Du point de vue du HCZ, les groupes communautaires doivent s'assurer que les recherches et les évaluations menées sur leur territoire apportent quelque chose à la communauté. Le HCZ s'érige ici en gardien de la communauté et en « *gatekeeper* » protégeant et négociant l'accès à la communauté comme terrain de recherche. L'expertise en recherche et en évaluation développée par le HCZ fait de lui un acteur quasi incontournable pour tout projet de recherche en petite enfance, en santé publique, en travail social et en éducation dans Harlem, car il dispose d'une forte capacité de collecte et d'analyse des données de même que de bases de données contenant une multitude de renseignements sur les résidents. Grâce au financement de la Fondation Edna McConnell, le HCZ a développé la capacité de fournir à un acteur externe un accès privilégié aux données. Inversement, comme ce fut le cas dans cette étude, le HCZ peut décider qu'il ne collabore pas avec un acteur externe et se montrer extrêmement peu réceptif ou aidant⁸⁵.

Le HCZ est donc parvenu à établir un dialogue avec ses bailleurs de fonds principaux qui lui permet de négocier et d'imposer ses limites aux acteurs philanthropiques. Cette dynamique de négociation présente « dès le départ » selon un ancien gestionnaire (Entrevue 10), a permis de développer une relation où le groupe communautaire se sent à l'aise de refuser des propositions et des demandes en provenance du donateur (VPP, 2004 : 28) ou de lui signifier que son degré d'ingérence dans les affaires du HCZ s'arrête là où le HCZ lui dit qu'il s'arrête (VPP, 2004 : 29).

⁸⁵ Bien qu'aucun élément empirique ne puisse étoffer cette affirmation, l'intuition nous amène à penser que la méfiance du HCZ envers la recherche académique et la discipline de fer régnant au sein de l'organisme sont liées au refus quasi généralisé des employés et des gestionnaires de participer à notre projet de recherche et de nous rencontrer en entrevue.

Par ailleurs, la relation entre le Harlem Children's Zone et ses donateurs est particulière dans la mesure où le groupe est parvenu à établir des stratégies de ciblage des donateurs. En effet, après avoir été cherché divers financements en approchant différentes fondations et philanthropes pour qu'ils financent à la pièce certains projets de l'organisation, le HCZ a commencé à cibler de manière consciente et explicite les milieux financiers pour du financement et du recrutement tout comme les réseaux d'anciens étudiants (*alumni*), en particulier celui de l'Université Bowdoin, *alma mater* de Stanley Druckenmiller, Geoffrey Canada et quelques autres gestionnaires du groupe de Harlem. Le HCZ a donc utilisé de manière stratégique des réseaux élitaires en transformant le fait de donner au HCZ en acte d'appartenance à des réseaux informels où le principe de « noblesse oblige » est peu à peu remplacé par l'idée d'une mobilisation des élites contre la pauvreté et l'échec scolaire. Le Tableau 13 illustre la capacité d'action du HCZ face à ses donateurs.

Tableau 13

Capacité d'action du HCZ face à ses donateurs

Indicateur	HCZ
Contrôle	-
Collaboration	-
Représentation	-
Dialogue	X- Le HCZ conserve la mainmise sur son « plan d'affaires » et obtient la possibilité de congédier la firme Bridgespan X- Le HCZ tient tête à la Fondation McConnell Clark et parvient à faire financer le développement d'une expertise interne en évaluation
Autre	X- Le HCZ développe une stratégie de ciblage des donateurs (milieux financiers, secteur corporatif et réseaux d'anciens étudiants d'universités prestigieuses)

6.1.2 Une autonomie à défendre... et partiellement défendue par les groupes communautaires québécois

L'analyse des données amassées sur les groupes communautaires québécois démontre que tout comme dans le cas du HCZ, les acteurs soutenus par la philanthropie ont subi l'influence du donateur, mais ont été en mesure de préserver une capacité d'action leur permettant de dialoguer avec les acteurs philanthropiques, de négocier et d'obtenir à quelques reprises des gains. En revanche, contrairement au HCZ, les relations entre les donataires et le donateur ont parfois été marquées par la présence de vives tensions.

Les groupes communautaires québécois soutenus par la Fondation Lucie et André Chagnon ou par l'un de ses partenariats ne disposent d'aucun « contrôle » direct ou d'aucun pouvoir décisionnel sur les décisions liées au financement des initiatives et des partenariats. Tel que mentionné plus tôt, aucun groupe communautaire n'a eu accès à une instance décisionnelle d'un partenariat entre la FLAC et le gouvernement du Québec. Plusieurs acteurs de la société civile et du secteur privé ont siégé au conseil d'administration d'Avenir d'enfants et de Québec en forme sans jamais qu'un représentant du milieu communautaire n'y accède.

Ceci dit, il faut noter que les montants d'argent octroyés par les partenariats sont versés à des « regroupements de partenaires » et à des « tables de concertation » qui eux, administrent les sommes et procèdent à leur répartition. En conséquence, chaque « partenaire » ou membre de la table est en mesure de définir le montant qu'il va recevoir. Bref, aucun organisme communautaire, aucun regroupement et aucune table de concertation ne participe à la prise de décision de la fondation, mais les montants décidés par la fondation et versés aux instances collectives sont répartis entre les groupes par les groupes eux-mêmes.

Par ailleurs, aucun élément empirique ne permet d'avancer que les groupes sont dans une situation de « collaboration » avec la FLAC ou bénéficient d'une « représentation » au sein de ses instances. En revanche, tous les groupes québécois étudiés sont dans cette situation de dialogue avec la FLAC bien que la qualité de leur relation avec la FLAC varie considérablement d'un groupe à l'autre.

Le Centre Juvenis est de loin l'organisme qui possède la relation la plus étroite avec la FLAC. Cette proximité entre les deux acteurs s'explique en partie par la convergence entre l'approche historiquement pratiquée par le centre et l'approche de la fondation, mais aussi par les liens personnels unissant le directeur de l'organisme, la famille Chagnon et un dirigeant de la FLAC. Ces liens se sont notamment développés dans les réseaux du sport d'élite, et ce, avant même la création de la fondation (Entrevue 7). Le Centre Juvenis est le seul groupe étudié à disposer d'un accès direct à l'état-major de la FLAC. Comme l'affirme le directeur du centre: « monsieur Chouinard [VP-FLAC], je peux l'appeler quand je veux si j'ai besoin de quelque chose ou monsieur Chagnon » (Entrevue 7). Bien qu'il m'ait été impossible d'identifier dans les publications de l'organisme ou dans les propos recueillis en entrevue si le groupe était concrètement parvenu à obtenir des concessions et modifications de la FLAC, le dirigeant a fait savoir que les partenariats de son groupe avec la fondation donnent lieu à des désaccords « à chaque fois » et que ceux-ci sont réglés dans le cadre de discussion (Entrevue 7).

Cette proximité tranche avec la distance relative des autres groupes. Pourtant fiduciaire d'une table de concertation soutenue par Avenir d'enfants, le Relais-parents n'a eu accès qu'aux agents de développement de la FLAC, à la direction régionale d'Avenir d'enfants et aux employés de la FLAC selon sa directrice (Entrevue 5). Lors d'une période où l'agente de développement assignée à l'organisme était en congé-maladie, le Relais-parent a dû patienter un mois avant d'obtenir un retour d'appel d'Avenir d'enfants (Entrevue 5). De son côté, l'ancienne directrice de la Halte parents-bambin affirme avoir été en contact avec Avenir d'enfants, mais ne pas avoir eu de liens avec la FLAC (Entrevue 12), alors que la

directrice de la Croisée des frimousses « n'a pas vu grand monde d'autres » (Entrevue 19) qu'un agent de développement de la fondation. Questionnée sur son degré d'accès à l'état-major de la FLAC, la directrice d'un Centre 1,2,3 GO! partenaire de la Croisée des frimousses s'est exprimé ainsi : « En fait, on a pas accès à ces gens-là! » (Entrevue 23).

L'accès limité de certains groupes aux sphères dirigeantes de la FLAC ne les empêche toutefois pas de faire preuve d'une capacité d'action les rendant capables d'avoir un impact sur leurs conditions de financement. En entrevue, une responsable du Relais-parents a confirmé l'existence d'une « marge de négociation » ayant permis de réclamer et d'obtenir une « réévaluation [des budgets] pour certaines actions afin qu'elles soient rehaussées », une « extension pour un bilan », une couverture à la hausse des frais de gestion « à certaines conditions » et la possibilité de « bouger l'argent » (Entrevue 5). Cette possibilité de « bouger l'argent » offre en soi un espace d'autonomie aux groupes. Comme le dit la directrice du Relais-parent :

Tu as comme trois frais différents: les frais de coordination, les frais de gestion, qui sont la fiducie et le petit pourcentage que je te disais par action que tu peux avoir pour l'administration. Et puis, les frais d'action. À l'intérieur d'une même catégorie de frais, tu peux déplacer de l'argent tant que ça ne dépasse pas 15 % de l'action, du frais total de l'action ou 500\$. Le montant le plus élevé étant celui-là à considérer [...] [Alors] c'est juste pour te dire qu'il y a comme un barème qui fait que tu peux déplacer de l'argent sans avoir à leur demander. (Entrevue 5)

Les relations de cet organisme avec son agent de développement démontrent comment une certaine autonomie peut être maintenue, voire, affirmée. Dans un cas précis lié à ses services pour la petite enfance, le Relais-parents a fait fi des recommandations de son agente et est allé de l'avant avec une demande qu'Avenir d'enfants a fini par accepter. Bien que les relations soient restées « cordiales » entre elle et le groupe, le Relais-parents et ses partenaires de table de concertation ont adopté une stratégie de contournement dont la pièce

maîtresse fut de ne pas inviter l'agente à la réunion du comité de coordination servant à répartir l'argent et à la tenir en son absence.

Directrice du Relais-parents : Je te dirais, donc, le comité de coordination, on l'invite, à chaque comité, sauf, une fois, on l'a pas invité, c'est quand on voulait discuter de comment répartir l'argent. On voulait en discuter juste entre nous [...] On ne voulait pas qu'elle soit là pour cette rencontre-là. C'est pour ça que je te dis que c'est cordial mais pas amical. Ça reste une agente de la Fondation.

Maxim Fortin: Elle l'a compris? Ça l'a vexé?

Directrice du Relais-parents : Elle le sait pas [rires]. Non, après ça, on a fait une autre rencontre avec elle où il y a eu d'autres choses qui ont été discutées (Entrevue 5).

Les choses ne se passent pas toujours aussi bien. De vives tensions sont apparues entre l'agent de développement de la FLAC et les membres de la table de concertation dont la Croisée des frimousses est membre. La méfiance et le conflit se sont installés au point où les partenaires de la table de concertation ont imposé à l'agent de la FLAC une procédure de rencontre collective des membres et interdit aux gestionnaires du Centre 1,2,3 GO!, responsable de la table, de rencontrer l'agent en solo pour que celui-ci tienne le même discours à tous les partenaires (Entrevue 23). Cet agent fut finalement remplacé. L'arrivée d'un nouvel agent, qui, cette fois-ci, provenait du milieu communautaire, améliora significativement le climat de travail et apaisa les tensions (Entrevue 19 et 23). Comme le dit la directrice du 1,2,3 GO! rencontrée en entrevue :

Ça a commencé pour nous à aller beaucoup mieux quand on a changé d'agent qui avait... un... qui arrivait du milieu communautaire [...] Un organisme communautaire famille. Ça fait que là, la vision était déjà très différente par rapport à comment il travaillait et il avait une certaine souplesse et une compréhension de son rôle différent de notre premier agent. Il était vraiment là pour nous faire « fiter » [entrer] dans le moule. Alors que, elle, elle était là pour nous aider à voir comment on va réussir à rentrer ce que vous êtes dans notre

moule [...] Il y avait quand même une énorme différence avec notre ancien agent parce que y'a vraiment eu des... y'a vraiment eu des moments très très difficiles [...] Écoutes, c'était tellement rendu grave que j'avais plus le droit de le rencontrer seule. C'était moi qui était autorisée par l'organisation à signer tous les contrats et tout ça. Pis, avec le conseil d'administration, on a fini par décréter que je ne pouvais plus le rencontrer seule parce qu'il n'avait pas le même discours avec moi qu'avec les partenaires. (Entrevue 23)

Qualifié de « village gaulois » par leur ancien agent de développement (Entrevue 19 et 23), la Croisée des frimousses et leurs partenaires sont les acteurs communautaires qui ont été le plus en mesure de s'affirmer face aux acteurs philanthropiques dans le cadre de cette étude. Cette table de concertation a refusé la logique de ciblage des familles vulnérables prônée par la FLAC (Entrevue 19), obtenu des gains en termes de temps pour déposer les demandes et de « respect du rythme des groupes », obtenu que son évaluation serait une auto-évaluation en collaboration avec le Centre de recherche appliquée de Trois-Rivières et refusé de s'engager à signer la lettre d'engagement exigée par la FLAC (Entrevue 19). Le refus de signer cette lettre est d'ailleurs une source de fierté pour la directrice de l'organisme et démontre comment un donataire peut tenir tête, obtenir gain de cause et même influencer un acteur philanthropique comme en témoigne cet extrait tiré d'un entretien avec la directrice : « on ne l'a jamais signé. On a été le premier groupe à refuser ça et avec le temps, on a réussi à les influencer, car ils ne l'ont plus demandé la lettre d'engagement » (Entrevue 19).

Une stratégie d'opposition collective de la Croisée des frimousses et de ses partenaires a donc amené la FLAC à faire des concessions et des modifications. Nettement moins contestataire, le pragmatisme critique du Relais-parents et de ses partenaires a permis de satisfaire plusieurs demandes. Le Centre Juvenis se réjouit du degré d'ouverture de la FLAC et de sa capacité à négocier avec la fondation dans le cadre d'échanges où les désaccords ne posent pas problème. Seule la Halte parents-bambins apparaît ne pas être en mesure d'avoir un « contre-impact » sur la philanthropie Chagnon. Aucun élément empirique ne peut nous permettre d'avancer que le groupe est parvenu à avoir une influence

sur ces conditions de financement. Le groupe s'est déjà retiré, par insatisfaction, d'un projet de Québec en forme, mais dans la mesure où il ne tient pas tête à la FLAC en compagnie de ses partenaires de table, qu'il n'assume pas un rôle très fort au sein du groupe de partenaires concertés ou qu'il n'évolue pas « dans le giron » de la FLAC, sa capacité d'action face aux acteurs de la philanthropie semble beaucoup plus faible. Tous les groupes communautaires québécois étudiés sont donc dans une situation où ils sont en mesure d'établir un « dialogue » avec le donateur et dans trois cas sur quatre, ce dialogue est accompagné d'une logique de négociation permettant d'avoir une influence sur les conditions de financement du donataire. Ces faits sont d'ailleurs à mettre en parallèle avec les propos d'une dirigeante du ROCFM affirmant que « les groupes s'en laissent trop imposés » par la FLAC et qu'ils ont intérêt à adopter une attitude plus critique à son égard s'ils veulent maintenir leur autonomie face à elle (Entrevue 23).

La « marge de négociation », évoquée précédemment par une responsable de groupe communautaire, est toutefois beaucoup plus restreinte pour tout ce qui touche le « cadre » d'action soutenu par la FLAC. Rappelons que ce « cadre » correspond au cadre de champ socio-sanitaire défini plus tôt et amené par la FLAC dans les champs de la petite enfance, de l'action communautaire et de l'éducation. Comme le dit la directrice du Relais-parents:

[I]l y a un cadre. C'est un cadre, c'est une rigidité dans laquelle finalement, c'est plus difficile de créer je trouve [...] Donc, si tu veux il est là l'impact. C'est que finalement on est obligés de se plier à... à une idéologie et à une approche qui parfois nous correspond pas, qui parfois nous correspond partiellement. Je te dirais que, j'ai pas l'impression qu'en ce qui nous concerne, [Relais-parents], qui a un gros problème d'approche au niveau éthique par rapport à la Fondation Chagnon, je veux dire dans l'approche qu'on nous a demandé d'avoir pour les actions tu vois. Dans l'écriture du projet, je pense que c'est contraignant mais on y a trouvé notre compte et ça nous rejoint quand même. (Entrevue 5)

La directrice de la Croisée des frimousses synthétise de manière suivante l'approche de la FLAC en termes de latitude laissée aux groupes : « vous décidez de vos priorités, mais dans

le cadre qu'on détermine » (Entrevue 19). Le directeur du Centre Juvenis reconnaît lui aussi le caractère prescriptif du cadre de la FLAC : « tsé, c'est une grosse fondation la Fondation Chagnon, qui avait comme le désir de transformer et à vouloir transformer, ils ont structuré une grosse bébelle. Cette grosse bébelle-là, on a dû l'accueillir et se mouler dedans un petit peu, pour plusieurs... » (Entrevue 7).

Ces données empiriques permettent de discuter les constats dressés récemment par des chercheurs québécois sur la relation entre la FLAC et les groupes communautaires. En 2017, Yves Vaillancourt émet l'idée que l'année 2014-2015 fut un point tournant pour la FLAC et qu'à partir de ce moment, la fondation a délaissé le mode de relations « verticales et autoritaires », cantonnant les groupes communautaires à un rôle de coproducteurs des politiques sociales et ne leur donnant pas accès à la coconstruction de celles-ci (Vaillancourt, 2017 : 54). Pour ce chercheur, la FLAC aurait opéré un virage suffisamment prononcé pour permettre aux groupes de bâtir avec elle des rapports plus horizontaux et d'accéder à la coconstruction des politiques sociales.

Pourtant, les données analysées dans cette thèse ne pointent pas dans cette direction. Il est vrai que plusieurs acteurs, notamment la Halte parents-bambins, ont fait état d'une évolution des pratiques de la FLAC, surtout en ce qui concerne l'évaluation et la reddition de comptes. Appréciées des acteurs communautaires, ces modifications sont par contre loin d'avoir transformé en profondeur les relations entre la fondation et les groupes. Notre analyse recoupe davantage les constats de Richard Morin, qui, grâce à une série d'entretiens menés entre 2011 et 2014, relate que la marge de manœuvre possible avec la FLAC est « nettement plus étroite » que celle laissée par Centraide dans la mesure où la FLAC impose le financement par projets (Morin, 2017 :227), des modèles de fonctionnement (Morin, 2017 :228), de même qu'un « suivi et une évaluation plutôt serrés » (Morin, 2017 :231). La directrice de l'organisme 1,2,3 GO! a d'ailleurs été très claire sur ce sujet en entrevue :

[Ce jour-là], c'était la mise en place d'une table de concertation pour la petite enfance. Pour et par les familles. C'était vraiment ça notre objectif. Le financement, à l'époque, était un financement à la mission et il provenait de Centraide du grand Montréal [...] Évidemment, avec Centraide, on avait des comptes à rendre. Comme à n'importe quelle fondation. On faisait des rapports à chaque année et tout ça. Tu sais, il y avait un lien avec Centraide. Mais, le milieu pouvait choisir et déterminer ses orientations, ses actions, sur quoi et comment il voulait travailler. Et, le financement de base, ça sert à ça. Avec Avenir d'enfants là, on rentrait dans un programme, fait que, on était plus, on avait plus de financement à la mission, on avait plus de financement de base. (Entrevue 23)

En outre, les constats de Morin comme quoi l'évaluation et la reddition de comptes deviennent « moins exigeants » à partir de 2014 et que le partenariat Avenir d'enfants à partir de 2013-2014 laisse une « marge de manœuvre plus grande, mais balisée en amont » (Morin, 2017 : 227) recourent également les constats dressés dans cette thèse. Le Tableau 14 illustre la capacité d'action des groupes soutenus par la FLAC. On y voit clairement que rien ne permet d'affirmer que les groupes sont dans une situation de contrôle, de collaboration ou tout simplement représentés sur les instances des bailleurs de fonds. On peut en revanche constater que les groupes sont en interaction avec les bailleurs de fonds, discutant et négociant avec eux, notamment au niveau des dimensions administratives du financement philanthropique.

Tableau 14

Capacité d'action des groupes communautaires étudiés financés par la FLAC

Indicateur	Relais-parents	Centre Juvenis	Halte parents-bambins	Croisée des frimousses
Contrôle	-	-	-	-
Collaboration	-	-	-	-
Représentation	-	-	-	-
Dialogue	<p>X- accès aux agents de développement de la FLAC, à la direction régionale d'Avenir d'enfants et aux employés de la FLAC</p> <p>X-Obtention d'une réévaluation des budgets pour certaines actions</p> <p>X-Obtention d'une extension pour un bilan</p> <p>X- Obtention d'une couverture à la hausse des frais de gestion « à certaines conditions »</p> <p>X-possibilité de bouger l'argent sans demander la permission</p> <p>X-obtention d'une requête malgré l'avis défavorable de l'agent de développement</p> <p>X-exclusion de l'agent de développement d'une réunion importante</p>	<p>X-Accès en tout temps à l'état-major de la FLAC</p> <p>X-Règlement des désaccords avec la FLAC par la discussion et la négociation</p>	X-Accès à Avenir d'enfants	<p>X-Accès aux agents de développement de la FLAC</p> <p>X-Imposition d'une procédure de rencontre à l'agent de développement</p> <p>X-Refus du ciblage des familles vulnérables</p> <p>X-Refus de signer la lettre d'engagement exigée par la FLAC</p> <p>X-Obtention de temps supplémentaire pour déposer les demandes de financement</p> <p>X-Obtention d'un plus grand respect du rythme des groupes communautaires</p> <p>X-Refus d'une évaluation externe et obtention d'une auto-évaluation</p>

6.2 Une capacité d'action limitée, mais bien réelle

Les données recueillies sur le HCZ et les groupes communautaires québécois soutenus par la philanthropie d'investissement vont dans le sens de notre hypothèse. Construite à partir des scénarios observés par Ostrander *et al.* (2005) dans différents contextes de financement philanthropiques, cette hypothèse anticipait que le contexte de financement du HCZ et des groupes communautaires québécois par la philanthropie d'investissement serait caractérisé par la présence d'un dialogue entre les donateurs et les donataires. C'est effectivement le cas. Dans la mesure où il est peu fréquent que les donataires possèdent un contrôle sur les décisions affectant leur financement, collaborent avec les donateurs lors de la prise de décision ou soient représentés dans les instances des donateurs ou, à l'opposé, soient complètement passifs face aux bailleurs de fonds, ce constat est intéressant, mais n'est pas très surprenant. Cependant, notre analyse fait ressortir « comment » cette capacité d'action se manifeste et ce qu'elle peut amener pour les groupes qui l'utilisent.

Les études sur la philanthropie sont fort souvent centrées sur le donateur et son influence. Cette approche de la philanthropie est plus que pertinente, mais a tendance à ignorer comment les donataires jouent un rôle actif dans la construction d'une relation philanthropique, certes inégale, mais où chaque partie « donne et reçoit » (Ostrander et Schervish, 1990). L'approche relationnelle de la philanthropie se penche sur l'influence du donateur, mais elle tente aussi de mettre en lumière comment un donataire peut exercer de l'influence sur le donateur ou, à tout le moins, une contre-influence faisant de lui un récipiendaire et non un simple récipient. Les cas étudiés démontrent que le constat fait en 1990 par Susan Ostrander et Paul G. Schervish affirmant que même si « la philanthropie, tel qu'elle est actuellement constituée, tend vers l'ascendance du donateur, en pratique, la balance du pouvoir ne demeure pas toujours fermement établie du côté du donateur » (Ostrander et Schervish, 1990 : 75). L'influence des donataires observée et théorisée par les fondateurs de l'approche relationnelle existe bel et bien et nos cas permettent de la documenter empiriquement.

L'analyse converge également avec les constats dressés en 2007 par Susan Ostrander, constats prenant acte que loin d'avoir évolué vers l'*empowerment* des donataires, la philanthropie est de plus en plus marquée par l'influence, voire le contrôle du donateur (Ostrander, 2007). Cette influence et ce contrôle sont d'ailleurs plus grands du côté de la philanthropie à fort engagement et s'inspirant des gestionnaires de capital de risque. Une capacité d'action subsiste et peut même être agrandie par la négociation et la résistance, mais elle tend à se limiter aux dimensions administratives. L'influence des donataires leur permet d'avoir un impact sur leurs conditions de financement, mais ne parvient pas à influencer réellement ou durablement le discours, les approches et les pratiques des fondations les soutenant.

Notre analyse converge aussi avec les constats d'Ira Silver, sociologue ayant étudié dans une perspective relationnelle un partenariat entre la philanthropie et des groupes communautaires de Chicago au milieu des années 1990 (Silver, 2005). L'étude de Silver démontre que même si les « donataires et les activistes sont restés en dehors des voies officielles de prise de décision en matière de subventions - (...) - ils ont toujours été en mesure d'engager un dialogue convaincant avec les fondations et de faire avancer certains de leurs objectifs personnels au-delà de leur objectif » (Ostrander *et al.*, 2005, cités dans Faber et McCarthy, 2005 : 280). La situation décrite ici correspond à ce qui a été observé et documenté dans nos deux cas. Les groupes ont usé de stratégies pour parvenir à leurs fins, dans un contexte où ils sont en relation avec un acteur clairement plus puissant qu'eux. On retrouve dans le cas américain un type de stratégie identifiée par Silver et un autre dans le cas québécois. En effet, le HCZ a opté pour une stratégie basée sur l'idée de « tactiquement conférer du prestige aux fondateurs (Silver, 2005 : 69), tout comme l'ont fait les groupes communautaires participant à l'Initiative de Chicago. Alors que les groupes de Chicago ont offert aux élites locales et à la grande philanthropie la possibilité de se présenter comme étant socialement responsable en finançant des efforts de revitalisation urbaine et de prévention des désordres publics, le HCZ offre aux élites new-yorkaises et aux cercles de Wall Street l'opportunité de jouer le rôle d'investisseurs et d'entrepreneurs sociaux faisant leur part pour contrer la pauvreté et l'échec scolaire.

Côté québécois, la stratégie de résistance collective des membres de la table de concertation auquel appartient la Croisée des frimousses de même que la stratégie de contournement du Relais parents et de ses partenaires recourent les constats d'Ira Silver concernant la possibilité d'instrumentaliser les instances partenariales et de concertation pour influencer et exercer des pressions communes sur les acteurs philanthropiques. Alors que les groupes de Chicago sont parvenus à augmenter la proportion des montants alloués aux groupes communautaires de proximité (Silver, 2005), les groupes québécois ont obtenu différents ajustements dont nous avons précédemment dressé la liste.

De manière plus large, notre analyse démontre également que la « rhétorique de la collaboration » (Silver, 2005) et le discours « partenarial » adoptés par certaines fondations dans les années 1990, puis repris par la philanthropie d'investissement dans les années 2000, ne constituent pas en soi des freins à l'influence du donateur. Une inégalité de pouvoir fondamentale structure la relation entre les acteurs. Malgré l'accent mis sur l'*empowerment* des donataires dans les publications et dans les discours des fondations associées à la philanthropie d'investissement, celles-ci favorisent l'intégration des groupes communautaires dans des structures collectives, mais ne leur donnent pas accès à la décision. Dans la mesure où « l'exclusion des donataires des décisions concernant où va l'argent est bien établie et représente une caractéristique de la philanthropie privée » (Ostrander, 2007 : 362), la philanthropie d'investissement n'amène ici rien de neuf. Toutefois, si elle reproduit le phénomène d'exclusion des donataires des lieux de décision, phénomène propre à la philanthropie privée traditionnelle, elle le fait en les intégrant dans des structures de gouvernance du social aux côtés d'acteurs publics et privés.

En effet, la philanthropie d'investissement reproduit, à l'intérieur des structures de gouvernance du social dont elle participe à l'édification, le mode de relations dominant existant entre les donateurs et les donataires au sein de la philanthropie privée. Les structures de gouvernance du social qu'elle finance sont construites comme des « partenariats inégaux » dans lesquels la philanthropie est appelée à jouer un rôle de

« coordination » (Duvoux, 2015) en raison de ses ressources financières, de sa capacité à mobiliser l'expertise et de son accès à la décision. Au sein de ces structures, les acteurs philanthropiques et les acteurs publics se retrouvent dans la position du donateur, alors que les groupes communautaires se retrouvent dans la position du donataire. Comme donataires, les groupes communautaires disposent bel et bien d'une capacité d'action comme l'attestent les faits exposés dans ce chapitre. Cette capacité d'action permet aux groupes d'établir un dialogue avec les acteurs de la philanthropie et de négocier certains aspects entourant leurs conditions de financement, ce qui fait en sorte que les groupes préservent une certaine autonomie dans les limites d'un cadre, qui, lui, est défini par la philanthropie d'investissement.

Conclusion

L'impact de la philanthropie d'investissement est limité par le maintien d'une capacité d'action des groupes communautaires qui leur permet d'instaurer un dialogue avec les bailleurs de fonds. Ce dialogue rend possible la négociation de certains aspects du financement. Une approche relationnelle de la philanthropie impliquait de mettre en relief comment les donataires participent activement à la construction de la relation philanthropique, et ce, même dans une situation où ils apparaissent fortement affectés et influencés par les donateurs. C'est ce que ce chapitre a permis de faire en identifiant et en analysant les stratégies ayant permis aux groupes à l'étude de négocier avec succès et de s'affirmer face aux acteurs philanthropiques.

La capacité d'action des groupes ne s'apparente pas à une situation où les groupes auraient un contrôle sur leur financement, collaboreraient avec les bailleurs de fonds ou seraient représentés dans les instances des acteurs philanthropiques. Elle se limite à une capacité d'instaurer un dialogue, dialogue lui-même limité aux conditions de financement et laissant peu de place pour des discussions et des débats de fonds sur les grandes orientations, les pratiques et le cadre d'action. Cette observation nous amène d'ailleurs à souligner la

pertinence et la perspicacité des constats faits par Susan Ostrander (2007) et Ira Silver (2005) concernant l'accroissement de « l'ascendance du donateur » au sein des nouvelles formes de philanthropie (Ostrander, 2007), notamment au sein des formes utilisant la « rhétorique de la collaboration » et des « partenariats communautaires » (Silver, 2005). Il nous amène par contre à mettre en lumière les limites des approches centrées sur l'*empowerment* des donataires (Schervish *et al.*, 1986; Vaillancourt, 2017). En effet, celles-ci concentrent tellement leur attention sur le pouvoir des donataires ou sur les mécanismes qui favoriseraient éventuellement ce pouvoir, qu'elles en viennent à négliger le pouvoir du donateur dans un contexte où les données empiriques sur la philanthropie d'investissement révèlent, certes, une capacité d'action des donataires, mais bien davantage un pouvoir des donateurs sur les donataires.

Les constats dressés dans ce chapitre nous amène à préciser davantage l'illustration schématique des relations entre la philanthropie d'investissement et les groupes communautaires. La théorie supposait l'existence d'une capacité d'action, l'analyse révèle que cette capacité d'action est présente et qu'elle prend la forme d'un dialogue. Le schéma devient donc celui qui est illustré à la Figure 4.

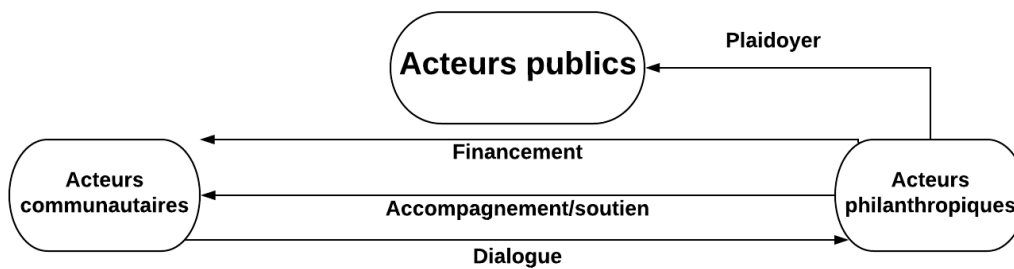


Figure 4. Relations entre acteurs communautaires et acteurs philanthropiques.

Chapitre 7

De l'État partenaire à la gouvernance du social

Cette étude s'est jusqu'à maintenant intéressée aux savoirs financés, diffusés et mobilisés par la philanthropie d'investissement, à l'impact de son soutien aux groupes communautaires et à la capacité d'action des groupes soutenus. Il est désormais temps de nous pencher sur les liens et les relations que ce type de philanthropie noue avec les acteurs publics dans le cadre de partenariats où l'on retrouve la présence et la participation de groupes communautaires. Ce chapitre compare le programme fédéral américain *Promise Neighborhoods* aux partenariats Québec en forme (QEF) et Avenir d'enfants (AE). Lancé en 2010 par l'administration Obama, *Promise Neighborhoods* se veut un effort concerté de lutte contre la pauvreté mettant à profit les ressources et les compétences du gouvernement fédéral, de la philanthropie et des groupes de la société civile, particulièrement ceux du milieu communautaire. Québec en forme et Avenir d'enfants sont des partenariats entre le gouvernement du Québec et la Fondation Lucie et André Chagnon souhaitant mobiliser les acteurs publics, privés et de la société civile, notamment les groupes communautaires, pour lutter contre la pauvreté. Québec en forme a été lancé en 2002, mais a été restructuré et relancé en 2007, alors qu'Avenir d'enfants a été créé en 2009.

Les partenariats communautaires financés par *Promise Neighborhoods* et les tables de concertation soutenues Québec en forme et Avenir d'enfants sont ici analysés comme des structures de « gouvernance collaborative » (Donahue et Zeckhauser, 2006) affairées au « contrôle », à la « coordination » des actions et à « l'allocation des ressources » (Rhodes, 1996 : 652). Donahue et Zeckhauser définissent la gouvernance collaborative comme étant « la poursuite d'objectifs déterminés par les autorités via des moyens impliquant la

participation d'acteurs extérieurs au gouvernement et un partage du pouvoir discrétionnaire avec ceux-ci » (Donahue et Zeckhauser, 2006 : 496)⁸⁶.

Ces structures sont envisagées comme participant à un redéploiement de l'État (Chevallier, 2003), à une recomposition de l'action publique (Duvoux, 2015), dans la mesure où elles posent les fondements d'une gouvernance du social (Duvoux, 2015) où les acteurs publics, privés et de la société civile agissent de concert pour combattre la pauvreté dans des communautés ciblées et en appliquant les principes de « l'investissement social » (Jenson, 2010).

Inspirée des travaux de Rhodes (1996) et de Chevallier (2003) sur la gouvernance, des réflexions de Frédéric Lesemann (2011) sur l'émergence d'une « gouvernance du social » de même que des propositions théoriques d'Yves Vaillancourt sur la coconstruction et la coproduction des politiques sociales (2007), la partie de notre problématique s'intéressant aux relations entre les acteurs philanthropiques et les acteurs publics et entre les acteurs communautaires et publics repose sur deux questions de recherche : quel type de relations se développe entre les acteurs publics et les acteurs philanthropiques participant à des structures de gouvernance du social? Quel type de relations se développe entre les acteurs publics et les groupes communautaires participant à des structures de gouvernance du social? Inspiré par les travaux de Brinkerhoff (2002), Martin (2004), Jouve (2007) et Silver (2005) s'étant penchés sur différents types de partenariats, nous avons fait l'hypothèse que les partenariats entre les acteurs publics et la philanthropie d'investissement, sur lesquels repose cette gouvernance du social, amènent l'habilitation d'acteurs de la société civile dans le traitement des problèmes sociaux, permettant aux acteurs philanthropiques d'accéder au cofinancement et à la coconstruction de certaines politiques sociales. Par ailleurs, nous avons également amené comme hypothèse que la relation tripartite entre la philanthropie d'investissement, les acteurs publics et les groupes communautaires permet à ces derniers d'accéder à la coproduction de certaines politiques sociales. Cette situation fait

⁸⁶ Notre traduction.

en sorte que des groupes communautaires accèdent à la mise en œuvre de certaines politiques sociales, mais pas à leur élaboration. L'analyse des données recueillies pour ce chapitre permet non seulement de répondre aux questions de recherche lancées, mais de déterminer si les hypothèses développées sont fondées et validées empiriquement.

7.1 Habilitier la société civile, co-construire avec ceux qui ont les ressources et cantonner les autres à la coproduction

Il ressort de l'analyse de *Promise Neighborhoods* et des partenariats Québec en forme et Avenir d'enfants qu'ils ont entraîné l'habilitation de groupes de la société civile dans la lutte contre la pauvreté. L'État fédéral américain a habilité informellement le HCZ, un groupe communautaire, dans la mesure où il possède une expertise associative unique. La FLAC a été formellement habilitée étant donné la reconnaissance de son expertise par le gouvernement du Québec et sa capacité à cofinancer les initiatives. Comme la philanthropie, particulièrement, la philanthropie d'investissement, finance, diffuse et mobilise différents savoirs-experts et qu'elle possède des ressources financières considérables, les fondations philanthropiques apparaissent posséder un bien plus grand potentiel d'habilitation.

Les trois partenariats étudiés, bien que s'y prenant de manière différente, ont notamment pour fonction de faire contribuer la philanthropie au financement des politiques sociales. Ceux du Québec se démarquent par un cofinancement en amont, en provenance d'un seul acteur philanthropique, alors que *Promise Neighborhoods* se démarque par un cofinancement en aval, faisant entrer en scène le soutien philanthropique après l'élaboration du programme et encourageant les fondations à financer les initiatives locales.

Qui plus est, *Promise Neighborhoods* a été coconstruit par le département fédéral de l'Éducation et le HCZ. Québec en forme et Avenir d'enfants sont le fruit d'une

coconstruction menée par l'État québécois et la FLAC. Encore ici, l'expertise reconnue des deux organisations explique pourquoi elles ont accédé à la coconstruction. Mais dans le cas de la FLAC, il faut ajouter la volonté de l'État québécois de voir la FLAC investir des montants dans des secteurs sous-financés et de prendre appui sur cette fondation, d'où les sommes importantes directement octroyées par la FLAC aux partenariats et le rôle passif joué par les acteurs publics au sein de Québec en forme et Avenir d'enfants.

D'un autre côté, les récipiendaires de *Promise Neighborhoods* et les groupes communautaires soutenus par Québec en forme et Avenir d'enfants accèdent à la coproduction des politiques pour y demeurer cantonnés. Les partenariats communautaires financés par le programme fédéral américain et les tables de concertation soutenues par les partenariats québécois sont des structures de mise en œuvre.

La présence de groupes communautaires aux côtés des acteurs publics dans ces instances, le fait que celles-ci sont créées après l'élaboration des politiques et le pouvoir décisionnel obtenu par les groupes sur la coordination des actions locales et l'allocation des ressources, attestent que ces structures confèrent une influence aux groupes communautaires au sein d'une gouvernance du social constituée d'acteurs publics locaux, d'organisations du secteur privé et de groupes de la société civile. Or, cette influence demeure limitée au partenariat local. L'analyse comparative des partenariats américains et québécois étudiés dans cette thèse est synthétisée dans le Tableau 15.

Tableau 15

Comparaison de PN, QEF et AE sous l'angle de l'habilitation, du cofinancement, de la coconstruction et de la coproduction

	Promise Neighborhoods	Québec en forme/Avenir d'enfants
Habilitation	Oui (HCZ) 2010 : Habilitation informelle	OUI (FLAC) Habilitation formelle 2002-2007 (QEF) 2007-2017 (QEF) 2009-2019 (AE)
Cofinancement : incitatifs fiscaux	Non	Non
Cofinancement : montants injectés	Non	Oui (FLAC) 2002 : QEF, 12 millions 2007 : QEF, 240 millions 2009 : AE, 250 millions
Cofinancement : sollicitation de la philanthropie	Oui 2010 : Obama et PN	Oui (FLAC) 2005 : Rapport Perreault
Coconstruction : participation équipes/comités créés par un acteur public	Oui (HCZ) 2010 : collaboration avec le US ED et l'équipe de PN	Oui (FLAC) 2005 : intégration de « l'Équipe Perreault »
Coconstruction : partenariats formels	Non	Oui (FLAC) 2002-2007 : QEF 2007-2017 : QEF 2009-2019 : AE
Coconstruction : pouvoir décisionnel au sein des instances d'élaboration	Non	Oui (FLAC) 2002 : QEF (parité des pouvoirs) 2007 : QEF (parité des pouvoirs) 2009 : AE (parité des pouvoirs)
Coproduction : participation aux instances de mise en œuvre	Oui (Récipiendaires de PN) 2010 : mise en œuvre des projets locaux financés par PN	Oui (Récipiendaires QEF/AE) 2007/2009 : mise en œuvre des projets locaux financés par QEF/AE
Coproduction : intégration en aval, post-élaboration	Oui (Récipiendaires de PN) 2010 : après la création de PN	Oui (Récipiendaires QEF/AE) 2007/2009 : après la création de QEF/AE
Coproduction : pouvoir décisionnel au sein des instances de mise en œuvre	Oui (Récipiendaires de PN) 2010 : pouvoirs au sein des partenariats locaux	Oui (Récipiendaires QEF/AE) 2007/2009 : pouvoirs au sein des partenariats locaux

Le développement de la gouvernance remet en question les rapports entre les acteurs publics, privés et ceux de la société civile. Les travaux sur le concept de « gouvernance » précédemment mentionnés convergent vers l'idée d'une nouvelle répartition des rôles et des responsabilités entre le secteur public, privé et associatif où l'État assume moins de place au profit des deux autres. Alors que le concept de privatisation a été abondamment utilisé pour décrire la part croissante de services relégués au secteur privé, celui d'habilitation est davantage utilisé pour décrire une situation où la puissance publique désigne et reconnaît un acteur comme participant légitime à la production de l'action publique.

7.2 De l'*empowerment* à l'habilitation

La logique d'habilitation de la société civile repose les concepts d'*enabling state* (Gilbert et Gilbert, 1989) et d'*empowering state* (Ramos, 2017), concepts dont l'OCDE a fait la promotion dans les années 2000 et 2010. Le terme « habilitation » se veut aussi une traduction imparfaite de la notion d'*empowerment*. C'est le mot français utilisé par le chercheur communautaire canadien John Lord (Lord, 1991), dans les publications du Secrétariat d'État du Canada et par l'Office de la langue française pour traduire le terme *empowerment* (Le Bossé, 2003 : 40). Or, cette traduction de l'*empowerment* se rapproche de la version gestionnaire de l'*empowerment* décrite par Cantelli (2013). Elle met l'accent sur le « pôle individuel du changement (acquisition de connaissances ou de compétences) » et « n'accorde qu'un rôle très secondaire à la personne concernée dans la définition des aptitudes à acquérir » (Le Bossé, 2003 : 40). L'habilitation d'acteurs de la société civile dans une optique d'*enabling state* et d'*empowering state* participe donc à « l'encapacitation » d'organisations de la société civile et à la consolidation d'un *empowerment* gestionnaire.

L'analyse comparative menée dans le cadre de ce chapitre opposant le programme *Promise Neighborhoods* aux partenariats Avenir d'enfants et Québec en forme démontre que les

acteurs publics ont habilité des organisations de la société civile fortement dotées en capitaux et/ou en expertise. Le HCZ, et non les fondations qui le soutiennent, a été habilité en raison de son expertise et la FLAC l'a été en raison des capitaux qu'elle souhaitait investir et de l'aura d'expertise qu'elle a su développer en quelques années seulement. Ces habilitations ouvrent la voie à la construction de structures de gouvernance offrant davantage de responsabilités aux organisations de la société civile, notamment aux groupes communautaires, mais amènent aussi une logique de « responsabilisation de la société civile » (Jouve, 2007 : 387) et de transfert des responsabilités. Elles participent à la mise au rancart d'une perspective d'*empowerment* civique dans la lignée des courants associés à la perspective alinskienne de l'organisation communautaire et à la diffusion d'un *empowerment* gestionnaire, dans la lignée des initiatives de développement communautaires popularisées par les corporations de développement communautaire (CDC) et des grands programmes de développement internationaux parrainés par la Banque mondiale. L'habilitation du HCZ se distingue cependant de celle de la FLAC de par son caractère informel. Le gouvernement fédéral américain a fait du groupe d'Harlem un partenaire influent mais informel, alors que le gouvernement du Québec a formalisé l'habilitation de la FLAC en adoptant des lois et en signant des ententes à valeur légale. L'habilitation informelle du HCZ débouche sur une légitimation politique de son action, alors que l'habilitation formelle de la FLAC passe par une « encapacitation juridique » qui, elle, se retrouve à légitimer politiquement l'action de la FLAC.

7.2.2 Le HCZ : un organisme communautaire informellement habilité

L'habilitation du groupe communautaire de Harlem possède la particularité d'être à la fois très forte, mais de nature informelle si on la compare à celle de la Fondation Chagnon. Le HCZ a été désigné par Barack Obama comme l'exemple à suivre en termes de lutte contre la pauvreté avant même son élection à la présidence comme en témoigne ce passage extrait du discours *Changing the Odds for Urban America* prononcé par Obama en 2007: « [I]l est temps de changer les probabilités pour les quartiers partout en Amérique. Et c'est pourquoi, lorsque je serai président, la première partie de mon plan de lutte contre la pauvreté urbaine

consistera à reproduire la zone pour enfants de Harlem dans vingt villes du pays » (Obama, 2007 : 5)⁸⁷.

Comme l'affirment Sonya D. Horsford et Carrie Sampson, auteures d'une étude de cas sur le programme *Promise Neighborhoods* : « en pratique et au niveau politique, le discours *Changing the Odds for Urban America* a jeté les bases du programme de politique urbaine de l'administration Obama, qui comprenait ce qui allait devenir le programme PN [*Promise Neighborhoods*] » (Horsford et Sampson, 2014 : 957). Cet intérêt du président Obama pour l'approche du HCZ en termes de lutte contre la pauvreté est lié à son expérience personnelle en tant qu'organisateur communautaire à Chicago. Rompu aux techniques du *community organizing* et adhérant profondément à ses principes, Obama a joué un rôle déterminant dans l'essor de *Promised Neighborhoods*. Les extraits suivants, tirés de sa biographie, témoignent très clairement de son adhésion à la perspective de l'organisation communautaire :

En 1983, j'ai décidé de devenir un organisateur communautaire [...] Je disais que le changement ne viendrait pas du sommet. Le changement viendra d'une base mobilisée. C'est ce que j'allais faire, organiser les noirs à la base pour du changement [...] Dans les sit-in, les défilés, les chansons de prison, j'ai vu la communauté afro-américaine devenir plus que juste l'endroit où vous étiez né ou la maison où vous aviez grandi. L'organisation de la lutte, à travers le sacrifice partagé, permettait de devenir membre. Et parce que l'adhésion était gagnée – parce que cette communauté que j'imaginai était encore en gestation, construite sur la promesse que la communauté américaine plus large, noire, blanche et brune, pourrait se redéfinir elle-même – je pensais qu'elle pourrait, avec le temps, admettre le caractère unique de ma propre vie. C'était mon idée de l'organisation. C'était une promesse de rédemption. (Obama, 1995/2004 : 135)⁸⁸

⁸⁷ Notre traduction.

⁸⁸ Notre traduction.

Le HCZ a ensuite bénéficié d'une forte reconnaissance des acteurs publics fédéraux après l'entrée en poste d'Obama à la Maison Blanche. Identifié par l'équipe d'Obama comme le modèle à imiter et à répliquer dans les communautés pauvres, le HCZ est devenu la référence directe du programme *Promise Neighborhoods* lancé par le Bureau de l'innovation et du développement du Département de l'Éducation des États-Unis (US ED) en 2010 comme le démontre cet autre extrait tiré d'une allocution du Secrétaire à l'éducation de l'époque Arne Duncan :

Comme vous le savez, le président Obama était tellement impressionné par HCZ qu'il en a fait le modèle de sa proposition *Promise Neighborhoods* au cours de la campagne. Je souhaite donc aujourd'hui poser une question fondamentale, mais essentielle: comment les gouvernements, les organisations à but non lucratif et les organisations communautaires peuvent-ils appliquer avec succès les concepts de base de la zone pour enfants de Harlem? Et alors que nous avançons dans la recherche de solutions aux problèmes de pauvreté et d'inégalité dans l'enseignement, quelles leçons l'histoire de HCZ et celle d'autres programmes locaux doivent-elles nous apprendre? (US ED, 2009 : 1)⁸⁹

Nous verrons plus tard comment cette reconnaissance a contribué à offrir des opportunités au HCZ en termes de coconstruction de politiques sociales. Pour l'instant, notons que celle-ci n'a pas mené à une habilitation formelle et directe de l'organisation par la loi ou par contrat.

Les modifications et aménagements législatifs liés à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme *Promise Neighborhoods* n'ont pas habilité formellement le HCZ ni aucune autre organisation de la société civile. Le *Department of Education Appropriations Act* (US ED, 2010a), les amendements au *Elementary and Secondary Education Act* (US ED, 2010c : 1-2), le *Promise Neighborhoods Authorization Act* (PolicyLink, HCZ et CSSP, 2015 : 2) et le *Every Child Achieves Act* (PolicyLink, HCZ et CSSP, 2015 : 2) ne

⁸⁹ Notre traduction.

déterminent pas législativement le rôle et la place que doit jouer le HCZ dans le processus devant mener à répliquer et à étendre sur le territoire son modèle d'action.

On ne peut donc pas parler d'une habilitation formelle dans le cas du HCZ, car les collaborations entre le département fédéral de l'éducation et le HCZ ne sont pas encadrées par des lois, des ententes ou des contrats ayant valeur légale. Cependant, notons que le programme *Promise Neighborhoods* ouvre la porte à une logique de contractualisation entre les acteurs des partenariats qu'il finance, mais ne l'impose pas. Le *Promise Neighborhoods Institute*, groupe de soutien technique accompagnant les récipiendaires du programme et partenariat entre la firme PolicyLink, le HCZ et le Center for the Study of Social Policy, met d'ailleurs en valeur la variété de formes que peuvent prendre les partenariats entre les acteurs dans l'une de ses nombreuses publications :

Les accords de partenariat peuvent prendre plusieurs formes. Les plus courants sont les accords inter-institutions, mais ils peuvent également être des contrats, des protocoles d'entente ou des lettres d'accord. Le format exact est moins important que le contenu, qui doit indiquer clairement les résultats recherchés, les indicateurs de progrès, ainsi que les activités, le financement et les mécanismes de communication que chaque partie s'engage à fournir. (PNI, 2015 : 3)⁹⁰

Retenons donc ici que malgré l'absence d'une habilitation formelle, le HCZ a bénéficié d'une véritable légitimation politique et d'une reconnaissance des acteurs publics fédéraux. Informellement habilité, le HCZ est devenu la référence directe du programme *Promise Neighborhoods*. Le caractère informel de la collaboration entre le HCZ et les acteurs publics fédéraux tranche d'ailleurs avec l'important degré de formalité présent dans les collaborations entre la FLAC et les acteurs publics québécois.

⁹⁰ Notre traduction.

7.2.3 Le FLAC : une fondation philanthropique formellement habilitée

Contrairement au HCZ, la FLAC a été habilitée formellement par le gouvernement du Québec dès le début des années 2000. En 2002, la FLAC devient un partenaire officiel de l'État québécois, plus spécifiquement du ministère de l'Éducation, des Loisirs et des Sports (MELS) en signant une entente de partenariat menant à la création de l'organisme Québec en forme, organisme cofinancé par la fondation et le gouvernement du Québec. Le véritable processus menant à une habilitation formelle de la FLAC survient par contre quelques années plus tard. Deux projets de loi votés à l'Assemblée nationale habilitent la FLAC à gérer et à financer avec l'État québécois des programmes de lutte contre la pauvreté, à la maladie et à l'échec scolaire : 1- le *Projet de loi no 1. Loi instituant le Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie*; 2- le *Projet de loi no 7. Loi instituant le fonds pour le développement des jeunes enfants*. Le *Projet de loi no 1* restructure l'organisme Québec en forme et en fait un véritable partenariat cogéré et cofinancé par deux entités, la FLAC et le gouvernement du Québec, mais rattaché au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). Le *Projet de loi no 7* jette les bases du partenariat Avenir d'enfants, partenariat rattaché au ministère de la Famille et des Aînés (MFA).

Cette reconnaissance législative a été précédée de plusieurs ententes signées entre la FLAC et le gouvernement. Dès sa première collaboration avec l'État québécois en 2002, la FLAC avait signé un protocole d'entente avec le gouvernement du Québec, protocole spécifiant les droits et obligations de chaque partie et « constitu[ant] l'entente complète entre les parties » (Ministère de la Jeunesse, du Tourisme, du Loisir et du Sport, 2002 : 5). Des protocoles d'entente similaires ont été signés par la fondation et le gouvernement du Québec avant l'adoption des projets de loi 1 et 7. Dans les deux cas, l'improvisation et l'opacité entourant la signature de ces protocoles ont suscité des critiques. Un haut fonctionnaire de la santé publique impliqué avec Québec en forme a relaté en entrevue le processus ayant mené à la relance de l'organisme. Largement insatisfait par l'entente qu'il juge trop orientée vers la mission de la FLAC, celui-ci demande une nouvelle version à son équipe de travail quelque temps avant le moment prévu pour la signature.

Et donc le matin j'arrive et la feuille n'a pas changée d'une cenne. Il n'y avait pas eu de suivi sur toutes les... Sur ce que j'avais... Peut-être que j'avais pas été assez clair... pour défendre mon collègue. Mais, c'était comme « voyons, c'est quoi ce torchon-là? » On avait dit qu'on ne signait pas ça pis là, on arrive, j'arrive dans la salle avant. Monsieur Couillard [ministre de la Santé et des Services Sociaux à l'époque et futur premier ministre] arrive avec son garde du corps et puis je vois ça, pis c'est déjà signé par la Fondation Chagnon. Fait que là... gestion de crise en quelques minutes, la conférence de presse, les journalistes sont là, dans 15 minutes monsieur Chagnon et monsieur Couillard vont signer devant tout le monde. Fait que là monsieur Couillard dit : « Qu'est-ce que je fais? » Bien je dis : « Signez et on règlera ça après ». Fait qu'il a signé. (Entrevue 15)

Le député du Parti Québécois Nicolas Girard a quant à lui dénoncé en commission parlementaire la difficulté pour le public et pour les parlementaires d'avoir accès au protocole entourant la création d'Avenir d'enfants. En début de commission, le député adresse la critique suivante au ministre de la Famille, Tony Tommassi :

Avant de vous poser quelques questions, on entame aujourd'hui le jour 3 des consultations particulières, je croyais que le ministre de la Famille aurait des bonnes nouvelles pour nous ce matin et qu'il allait rendre public le protocole d'entente signé entre le ministère de la Famille et la fondation Chagnon. Malheureusement, jour 3 des consultations, visiblement, le ministre, dans le cadre des consultations particulières, n'a pas le goût de le rendre public. J'aurais souhaité que le débat sur un projet de loi qui implique 400 millions de dollars se fasse en toute transparence. (Assemblée nationale, 2009a : 6)

Les parlementaires participant à cette commission n'obtiendront copie du protocole que cinq mois plus tard, « moins de 24 heures avant le début des travaux de la commission » (Assemblée nationale, 2009b : 23).

7.3 Aller chercher l'argent de la philanthropie par le cofinancement des politiques

Dans l'espoir de diversifier les sources de financement et de réduire la contribution du secteur public, plusieurs États en sont venus à explorer des formes de cofinancement des travaux et publics ouvrant la porte à une participation du secteur privé. L'abondante littérature sur les partenariats « public-privé » de même que les nombreux projets réalisés dans cette optique témoignent de l'engouement pour cette forme de collaboration dans les années 2000. Parallèlement, l'enthousiasme pour la notion de gouvernance a amené plusieurs auteurs et acteurs politiques à préconiser un plus grand rôle de la société civile dans l'élaboration des politiques. Créées par des acteurs du secteur privé ayant fait fortune et reconnues comme des organisations de la société civile, les fondations philanthropiques sont en définitive les seuls acteurs disposant des ressources nécessaires pour participer au cofinancement des politiques. Une des fonctions essentielles des partenariats étudiés dans cette thèse est d'aller chercher l'argent de la philanthropie. Dans le cas des États-Unis, *Promise Neighborhoods* permet de solliciter la philanthropie afin que celle-ci cofinance aux côtés du gouvernement fédéral des initiatives tentant de répliquer le modèle du HCZ. Au Québec, Québec en forme et Avenir d'enfants permettent que la plus riche fondation de la province investisse dans des secteurs où l'État québécois rechigne à investir ou investit peu.

Ce constat nous amène à étendre à la société civile, ou plutôt, au sous-secteur des fondations philanthropiques, l'argument de Donahue et Zeckhauser sur les motifs incitant les acteurs publics à collaborer avec le secteur privé. Si l'accès aux ressources, particulièrement dans un contexte où les acteurs publics manquent de ressources ou peinent à les mobiliser, « est la raison la plus évidente pour collaborer avec le secteur privé » (Donahue et Zeckhauser, 2006 : 505), celui-ci est également la raison la plus évidente amenant les acteurs publics à collaborer avec la philanthropie. Dans le cas de *Promise Neighborhoods*, l'argent de différents acteurs philanthropiques est convoité pour servir de levier aux projets soutenus par le programme, tandis que l'expertise du HCZ a été mise « au service de la gouvernance » pour paraphraser Corinne Delmas (Delmas, 2011). Du côté

québécois, l'argent des Chagnon a servi à mettre sur pied Québec en forme et Avenir d'enfants. L'expertise récente de la fondation a aussi été mise au service de la gouvernance.

7.3.1 *Promise Neighborhoods* : orienter les investissements de la philanthropie

L'analyse des données révèle que la création et le déploiement du programme *Promise Neighborhoods* n'a pas favorisé la bonification ou la création d'incitatifs fiscaux pour favoriser les dons philanthropique, même si le programme, par essence, implique une participation financière importante de la philanthropie américaine. Par ailleurs, contrairement au cas québécois où la FLAC verse des montants dans des fonds et des structures qu'elle cogère avec l'État, aucun acteur philanthropique n'injecte directement des montants dans l'initiative *Promise Neighborhoods*. Le programme est entièrement financé par le gouvernement fédéral et repose sur l'implication locale des acteurs philanthropiques dont le rôle ici est de soutenir et de financer les initiatives locales.

Le critère d'éligibilité du programme fédéral concernant la nécessité des « matching funds » est particulièrement clair et prescriptif en ce qui concerne la nécessité que les projets soutenus par *Promise Neighborhoods* soient cofinancés :

Pour être éligible à une subvention, le candidat doit démontrer qu'il a établi l'engagement d'une ou plusieurs entités des secteurs public ou privé, pouvant inclure des organisations philanthropiques, à fournir une assistance financière, et que ces entités fourniront des fonds de contrepartie pour le processus de planification. Un demandeur doit obtenir des fonds de contrepartie, à l'exclusion des autres fonds fédéraux, ou des dons en nature destinés au processus de planification équivalant à au moins 50 % de sa subvention, à l'exception du demandeur proposant un projet qui rejoint la priorité absolue 2: *Promise Neighborhoods* dans les communautés rurales ou la priorité absolue 3: *Promise Neighborhoods* dans les communautés tribales doivent obtenir des

fonds de contrepartie ou des dons en nature équivalant à au moins 25 % de la subvention (US ED, 2010a : 24680)⁹¹

Promise Neighborhoods, un programme public fédéral, impose donc le cofinancement aux groupes intéressés à reproduire dans leur milieu le modèle du HCZ et les oriente volontairement vers un financement en provenance des acteurs de la société civile et des entreprises à but lucratif. Un haut fonctionnaire du département fédéral de l'éducation occupant des fonctions de direction au sein de l'équipe affectée à *Promise Neighborhoods* explique que le critère de cofinancement est lié à des enjeux de pérennité. Comme il le dit lui-même :

Et donc, pour que nos dollars aillent beaucoup plus loin, nous avons besoin de récipiendaires capables d'amener une contrepartie pour chaque dollar que nous leur donnons. Cela signifie donc qu'ils doivent fournir des ressources privées et publiques et un soutien correspondant à l'argent que nous leur donnons. Maintenant, pourquoi est-ce important? Ce qui est important, c'est que si nos récipiendaires sont en mesure de fournir ce soutien pendant que nous les finançons, l'espoir est que les fonds perdus, nous pourrions maintenir le programme au-delà de la durée de leur subvention. Ainsi, le *matching* des dollars, dollar pour dollar, pendant cinq ans, nous donne une meilleure chance qu'au bout de cinq ans, ils aient les partenaires (inaudible) en place pour poursuivre le programme sans l'argent du fédéral.

Maxim Fortin: On peut donc dire que c'est une question de pérennité?

Fonctionnaire fédéral: Absolument. C'est une question de pérennité. (Entrevue 25)⁹²

Un article signé par Jim Shelton et Larkin Tackett, respectivement ministre (*secretary*) de l'Éducation et directeur du programme *Promise Neighborhoods* à l'époque, fait aussi ce lien entre cofinancement et pérennité lorsqu'il affirme que les récipiendaires du programme

⁹¹ Notre traduction.

⁹² Notre traduction.

devront « travailler pour entrelacer financement public et privé afin d’assurer la pérennité des projets »⁹³ (Johnson, 2010). La sollicitation du secteur philanthropique pour le cofinancement des projets soutenus par *Promise Neighborhoods* est donc très forte.

7.3.2 Une philanthropie qui investit dans l’action publique-privée

Tout comme le gouvernement fédéral américain, le gouvernement québécois n’a pas lui non plus créé d’incitatifs fiscaux pour favoriser le don philanthropique ou bonifié ceux déjà existants dans la foulée de ses partenariats avec la FLAC. Le cas québécois se démarque cependant de par la taille des montants directement investis par un acteur philanthropique dans les partenariats formels créés entre le gouvernement du Québec et la Fondation Chagnon et de par la création de fonds spécialement voués au financement de ces partenariats. Outre le fait que la FLAC et le gouvernement du Québec avait déjà collaboré ensemble dans le passé dans le cadre de la première version du partenariat Québec en forme, c’est la volonté personnelle d’André Chagnon d’investir d’importantes sommes d’argent dans des secteurs peu ou sous-financés par l’État québécois qui explique pourquoi la FLAC est devenu un partenaire officiel du gouvernement du Québec. Contrairement au gouvernement fédéral américain qui, lui, crée un programme et sollicite la philanthropie, le cas québécois nous donne l’exemple d’une situation où un philanthrope et sa fondation sollicitent l’État et l’invitent à investir à ses côtés. En effet, c’est dans la foulée des travaux de l’Équipe de travail pour mobiliser les efforts en prévention (ETMEP) qu’André Chagnon a approché les acteurs politiques et publics pour leur proposer d’investir massivement et conjointement dans une initiative partenariale centrée sur la prévention. Comme l’affirme un ancien gestionnaire de Québec en forme et haut fonctionnaire de la Santé publique, à la suite des travaux de l’équipe de travail, les participants y vont de leurs recommandations et André Chagnon fait une intervention fort remarquée :

⁹³ Notre traduction.

Mais donc on fait nos recommandations, mais monsieur Chagnon lui dit: "Moi je suis prêt à mettre là-dedans, même si ce n'est pas ça qu'on va faire..." Le rapport est quand même écrit, mais il rajoute à la fin que lui est prêt à mettre 40 millions, jusqu'à 40 millions pour chaque dollar que le gouvernement va mettre. Fait que là, oh, méchante pression, il est prêt à... Là tantôt on parlait de 4 millions/ 4 millions, mais là par année, il est prêt à mettre jusqu'à 40 millions. Fait que "poop", le rapport est déposé à monsieur Couillard, pis là monsieur Couillard lui se retourne vers nous autres et dit ok, faites-nous, au ministère et avec les autres ministères qui étaient déjà impliqués, faites-nous un plan d'action gouvernemental sur la réduction de l'obésité chez les jeunes. Vous avez trois mois pour faire ça. (Entrevue 15)

La capacité de la FLAC d'investir massivement dans le cofinancement des politiques sociales a aussi joué un rôle important dans le fait que c'est avec elle que le gouvernement du Québec a mis sur pied le partenariat Avenir d'enfants. Questionnée sur le choix de la FLAC pour développer un partenariat soutenant des projets en petite enfance, une haute fonctionnaire du ministère de la Famille et des Aînés siégeant sur le conseil d'administration d'Avenir d'enfants a fait valoir que la présence de la FLAC permettait la « mise en commun des expertises et 25 millions de plus! Ce qui n'est pas négligeable » (Entrevue 17). Nous reviendrons sur « l'aura d'expertise » de la FLAC au sein des instances publiques, car des voix discordantes se sont fait entendre à ce sujet à l'intérieur de l'appareil public.

La contribution de la FLAC au cofinancement des politiques et programmes sociaux est substantielle pour un organisme associé à la société civile. De 2006 à 2018, la FLAC a participé au financement des deux partenariats à l'étude dans cette thèse, Québec en forme et Avenir d'enfants, mais elle a aussi cofinancé le partenariat Réunir Réussir, rattaché au ministère de l'Éducation de même que le projet de soutien aux proches aidants l'APPUI qui relève du ministère de la Famille. En additionnant les montants investis dans chaque partenariat, 240 pour Québec en forme, 250 pour Avenir d'enfants, 50 pour Réunir Réussir, 50 pour l'APPUI et 5 pour Autonomie Jeunes Familles, on arrive à une estimation minimale de la contribution de la FLAC au cofinancement des politiques sociales atteignant les 595 millions de dollars canadiens, une somme effectivement « non négligeable » dans

un contexte où le débat sur les finances publiques des trente dernières années a été dominé par le déficit zéro, la réingénierie de l'État et la rigueur budgétaire.

Contrairement aux acteurs publics fédéraux américains, l'État québécois se démarque par le lien quasi exclusif qu'il développe avec un seul acteur philanthropique : la FLAC. Le Rapport Perrault produit par l'ETMEP et les plans d'action gouvernementaux contre la pauvreté et l'exclusion sociale louangent la FLAC comme organisation, appellent à des collaborations avec cette dernière et témoignent du processus d'habilitation de cette fondation amorcé depuis 2002. Le reste du secteur philanthropique est certes sollicité, mais l'invitation demeure somme toute assez vague comme en témoignent ces extraits tirés du Rapport Perrault et du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale :

Il est donc souhaité que le gouvernement s'engage, de façon significative, dans le financement des actions proposées dans le présent rapport. À cet effet, le financement pourrait faire l'objet de partenariat public-privé. La Fondation Lucie et André Chagnon, dont la participation est décrite plus loin, serait un partenaire majeur. La présence d'autres organisations pourrait également être possible. (Équipe de travail pour mobiliser les efforts en prévention [ETMEP], 2005 : 34)

La participation d'autres partenaires pourrait également permettre de rassembler toutes les ressources nécessaires à l'atteinte de cet objectif. (ETMEP, 2005 : 43)

Dans la même optique, le gouvernement entend développer des partenariats avec des grandes entreprises, des fondations et d'autres paliers de gouvernement. Ces partenariats déboucheront sur des approches novatrices pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. (Ministère de la Santé et des Services sociaux, 2004 : 17)

7.4 Accéder à la coconstruction par l'expertise, l'argent ou les deux

Le concept de « coconstruction » développé par Yves Vaillancourt renvoie à la « dimension institutionnelle », aux « grandes orientations » et aux « règles » rattachées aux processus d'élaboration des politiques publiques (Vaillancourt, 2007). La coconstruction réfère aux aspects normatifs, aux idées et aux valeurs qui orientent le développement d'une politique publique. À distinguer du concept de coproduction, qui lui, renvoie à la mise en œuvre des politiques, la coconstruction a lieu en amont du processus, au moment où la politique est élaborée (Chamberland, Gazzoli, Dumais, Jetté et Vaillancourt, 2012 : 14). Bien qu'adossé à une perspective normative orientée vers la démocratisation des politiques dans le cadre d'un partenariat entre le marché, l'État et la société civile que nous ne partageons pas, le concept nous a permis d'opérationnaliser la participation concrète des acteurs de la société civile à l'élaboration des politiques et de développer des indicateurs permettant de déterminer s'il y a eu coconstruction. Cette thèse démontre qu'accéder à la coconstruction dans le cadre de la gouvernance du social est possible pour une organisation philanthropique et communautaire à condition de posséder des capitaux et/ou des formes d'expertise reconnue par l'État... et d'être disposés à les mettre au service de la gouvernance.

L'analyse des données recueillies sur le *Promise Neighborhoods* et sur les partenariats Québec en forme et Avenir d'enfants permet d'avancer que le HCZ a participé à coconstruction du programme *Promise Neighborhoods* alors que la FLAC a participé à la coconstruction des partenariats Québec en forme et Avenir d'enfants. Alors que le HCZ accède à la coconstruction d'abord et avant tout en raison de son « expertise associative », la FLAC y accède en raison d'une expertise que lui reconnaît le gouvernement, mais surtout en raison de sa capacité et de sa volonté de participer au cofinancement des politiques. Du côté québécois, la FLAC, une fondation philanthropique, est la seule organisation à participer à l'élaboration des partenariats aux côtés du gouvernement tandis qu'aux États-Unis, la Fondation Annie E. Casey et quelques firmes de consultants financées par la philanthropie ont accès au processus d'élaboration. Il n'en demeure pas moins

qu'étant donné sa présence et son influence notable au sein du processus, le HCZ est bel et bien le principal acteur ayant coconstruit le programme *Promise Neighborhoods* en compagnie du département fédéral de l'Éducation (US ED).

Dans la mesure où l'expertise est une ressource, nous pouvons considérer que ces constats renforcent l'idée d'une collaboration motivée par l'accès aux ressources. Encore ici, la motivation des acteurs publics est similaire. Les différences observées entre la coconstruction de *Promise Neighborhoods* et des programmes liés à la FLAC méritent cependant d'être mises en relief. *Promise Neighborhoods* est le fruit d'une coconstruction impliquant plusieurs acteurs soutenus par la philanthropie, dont le HCZ et des acteurs publics souhaitant assigner un rôle à la philanthropie et l'orienter d'une certaine manière. Québec en forme et Avenir d'enfants sont les produits d'une coconstruction exclusive entre la FLAC et les acteurs publics. Ces derniers ont davantage été convaincus par la FLAC de collaborer avec elle que l'inverse. La FLAC a eu l'initiative tout au long de la collaboration et, par ailleurs, un manque de volonté et de leadership des acteurs publics dans les partenariats a été maintes fois souligné en entrevues. Ce constat nous permet d'affirmer que bien que l'État québécois souhaite faire une place à la philanthropie, il peine à lui assigner un rôle.

7.4.1 *Promise Neighborhoods* : un programme coconstruit par l'État et le HCZ... et la philanthropie

Il ressort des sources et entrevues analysées que tout au long du processus ayant mené à son élaboration et à sa mise en œuvre, le programme *Promise Neighborhoods* a été coconstruit par le département fédéral de l'Éducation, le Harlem Children's Zone et par des firmes d'expertise-conseil directement financées par des fondations philanthropiques associées à la philanthropie d'investissement. En amont comme en aval, la philanthropie d'investissement et le groupe communautaire de Harlem ont exercé une forte influence sur l'initiative fédérale. L'influence de la philanthropie s'est manifestée très tôt, avant même la création

du programme. Tel que révélé en entrevue par une gestionnaire du Center for the Study of Social Policy (CSSP), organisme essentiellement financé par la philanthropie privée, « nous, notre organisation et la Fondation Annie E. Casey étions déjà en conversation avec des collègues quand le président Obama a été élu » (Entrevue 28).

Il n'est pas étonnant ici de voir apparaître le nom de la fondation Annie E. Casey. Source d'inspiration pour la FLAC au Québec et grand donateur du HCZ, cette fondation a lancé en 1999 le programme *Making Connections*, une initiative de revitalisation communautaire axée sur les familles et les enfants. En entrevue, la gestionnaire du CSSP précédemment citée de même qu'une ancienne cadre de la Fondation Annie E. Casey et du CSSP ont confirmé le lien direct entre *Making Connections* et *Promise Neighborhoods* (Entrevue 27 et 28). La fondation a d'ailleurs soutenu en 2010 la production du rapport faisant connaître les recommandations du HCZ, du CSSP et de l'organisme PolicyLink concernant le nouveau programme fédéral (HCZ, CSSP et PolicyLink, 2010). Notons aussi que l'analyse des publications des acteurs publics, particulièrement celles du département fédéral de l'Éducation et de La Maison Blanche, démontre à quel point les savoirs financés et diffusés par la philanthropie sont mobilisés à l'intérieur des écrits ayant jalonné la création de *Promise Neighborhoods*. Pour preuve, les travaux et publications de la Fondation Bill et Melinda Gates (Maison Blanche, 2011), de la Fondation Russel Sage (Tackett, 2012), du Pew Charitable Trust (US ED, 2010a, 2011), de la Fondation Carnegie (US ED, 2010c) sont abondamment cités tout comme ceux des groupes d'experts soutenus par la philanthropie d'investissement, notamment le Urban Institute (Maison Blanche, 2011), le Finance Project (US ED, 2009) et VPP Partners (US ED, 2009).

Toutefois, le véritable travail de coconstruction a eu lieu entre le HCZ, le département fédéral de l'Éducation et les firmes d'experts et de consultants financées par la philanthropie. Les propos recueillis en entrevue et les sources écrites attestent d'une participation active du HCZ et de ces firmes à la coconstruction du programme *Promise Neighborhoods*. Patrick Lester, consultant en politiques publiques (Alliance for Children &

Families/ United Neighborhoods Centers of America) nous apprend qu'en 2008, le HCZ et la firme PolicyLink ont rencontré l'équipe de transition d'Obama pour discuter du futur programme : « Cependant, le 9 décembre 2008, des membres du personnel de Harlem Children's Zone et d'une organisation affiliée, PolicyLink, ont rencontré les membres de l'équipe de transition Obama et ont soumis leur proposition pour la nouvelle initiative. Elle comprend plusieurs détails supplémentaires qui n'ont pas encore été publiquement approuvés par l'administration Obama » (Lester, 2009 : 3)⁹⁴.

Un an plus tard, soit en novembre 2009, le HCZ et PolicyLink publient la première version du rapport précédemment évoqué ayant reçu l'appui de la Fondation Annie E. Casey. Une seconde version est publiée l'année suivante pour tenir compte des critiques adressées par le Brookings Institute. Le site Internet du *Promise Neighborhoods Institute* (PNI), instance partenariale mise sur pied par le HCZ, PolicyLink et le CSSP, fait valoir que « ce document a aidé à amorcer une discussion sur l'importance d'une forte préoccupation pour les résultats au sein de *Promise Neighborhoods* et a prouvé son utilité dans le développement de l'initiative fédérale⁹⁵ » (PNI, 2018).

Membre du « noyau dirigeant » (*core leadership*) de *Promise Neighborhoods* selon une gestionnaire du PNI rencontrée en entrevue (Entrevue 22), Geoffrey Canada a participé activement au travail de coconstruction du programme. « Très impliqué » et « ayant participé à plusieurs réunions » selon une ancienne de la Fondation Annie E. Casey occupant désormais des fonctions au CSSP (Entrevue 27), Geoffrey Canada a épaulé le département dans sa tentative de diffuser aux récipiendaires du programme l'approche et le modèle caractérisant le HCZ. Cet extrait, tiré du compte rendu d'un événement organisé en 2010 à Washington par le département et l'équipe *Promise Neighborhoods* démontre à quel point le dirigeant du HCZ a été impliqué dans l'essor de l'initiative fédérale : « Geoffrey Canada, Président et chef de la direction du Harlem Children's Zone, a parlé à un public

⁹⁴ Notre traduction.

⁹⁵ Notre traduction.

plus large de bénéficiaires de subventions de *Promise Neighborhoods*, d'employés du ministère de l'Éducation et d'autres participants fédéraux et non fédéraux, sur la façon dont les principes de son travail à Harlem peuvent être appliqués dans les quartiers du pays » (US ED, 2010b : 1)⁹⁶.

Geoffrey Canada occupe désormais beaucoup moins de place au sein du programme et du HCZ dans la mesure où il a officiellement pris sa retraite en 2014. Or, la collaboration entre le HCZ et le département fédéral de l'Éducation, elle, se poursuit. Le responsable de l'équipe *Promise Neighborhoods* la décrit comme suit:

Le Harlem Children's Zone est souvent utilisé pour fournir une expertise [...] pour soutenir nos bénéficiaires, étant donné qu'ils sont le modèle dont nous avons, vous le savez, imité le programme. Nous avons périodiquement du personnel du Harlem Children's Zone qui rencontre nos bénéficiaires lors de réunions ou de formations [...] Nous invitons périodiquement, lors de nos conférences nationales, Mme Williamson et elle, elle s'adresse à nos bénéficiaires, mais les personnes avec lesquelles nous travaillons le plus étroitement sont le chef des opérations et le directeur du Practitioners Institute. (Entrevue 25)⁹⁷

Détenteur de l'expertise permettant de reproduire le modèle original, le HCZ a donc non seulement été informellement habilité par le Président Obama et le département fédéral de l'Éducation, il a participé aux côtés de l'équipe *Promise Neighborhoods* à la coconstruction du programme du même nom, acquérant au passage la capacité d'influencer l'élaboration et le développement de ce programme. Comme le dit une consultante senior du CSSP : « HCZ est fondamentalement le modèle pour PN, donc ils ont beaucoup d'influence sur le fonctionnement de PN » (Entrevue 27).

⁹⁶ Notre traduction.

⁹⁷ Notre traduction.

Cependant, le HCZ n'est pas le seul acteur à l'extérieur de la sphère publique à avoir participé à la coconstruction du programme. Le partenariat entre le HCZ, PolicyLink et le CSSP nommé *Promise Neighborhoods Institute* (PNI) a lui aussi participé à la coconstruction, devenant peu à peu le point de convergence des groupes collaborant au développement du programme. Le responsable de l'équipe Promise Neighborhoods décrit d'ailleurs comme suit la relation de son équipe avec le PNI : « nous travaillons étroitement avec l'Institut Promise Neighborhood chez PolicyLink (...). L'institut fournit une assistance technique aux bénéficiaires. Ils fournissent également une assistance technique à l'ensemble du domaine. Ils embauchent également les instituts qui travaillent avec nos législateurs. C'est eux qui, s'il y a des problèmes de politique, travaillent étroitement avec nos législateurs » (Entrevue 25). Deux cadres du CSSP, organisme membre du PNI, ont confirmé en entrevue travailler en « étroite collaboration » avec le département fédéral de l'Éducation, qualifiant au passage les relations avec cet acteur public comme étant généralement « bonnes » (Entrevues 27 et 28).

À l'aune des indicateurs retenus pour jauger la coconstruction des politiques publiques, nous pouvons donc affirmer qu'une partie du leadership du HCZ, Geoffrey Canada et Anne Williamson-Isom à titre de chef des opérations de même que le directeur du Practitioners Institute, ont été intégré au sein du groupe de fonctionnaires ayant défini les grandes orientations et les règles du programme. Détenteur d'une expertise unique liée au modèle qu'il a développé et préalablement habilité informellement par Barack Obama, le HCZ a accédé à la coconstruction d'un programme social, sans toutefois entré dans une logique de partenariats formels avec le gouvernement fédéral et sans disposer d'un pouvoir décisionnel formel au sein des instances de collaboration entre lui et le département fédéral de l'Éducation. La dynamique de coopération entre le groupe de Harlem et le département fédéral de l'Éducation demeure informelle, mais elle n'en est pas moins forte pour autant. Si d'autres acteurs comme les firmes d'experts financées par la philanthropie ont, eux aussi, alimenté le programme, leur apport et leur degré d'engagement ont été bien moindres.

7.4.2 Des partenaires exclusifs, une coconstruction exclusive

L'analyse des données démontre que la FLAC a activement participé à la coconstruction des partenariats Québec en forme et Avenir d'enfants et que les processus ayant permis à cette fondation philanthropique d'accéder à la coconstruction des politiques sociales reflètent l'habilitation formelle de la FLAC, tout en se démarquant des mécanismes de collaboration informelle caractérisant la relation entre le HCZ et le département fédéral de l'Éducation. Seul acteur de la société civile à participer à la coconstruction, la FLAC a coconstruit le partenariat Québec en forme avec le ministère de la Santé et des Services sociaux et le partenariat Avenir d'enfants avec le ministère de la Famille. Nos données nous amènent à tirer la même conclusion qu'Yves Vaillancourt en 2017 : la coconstruction des projets entre la FLAC et le gouvernement du Québec a été opaque, peu démocratique et a exclu les groupes communautaires (Vaillancourt, 2017 : 51). Cependant, nous ne partageons pas l'avis et les pronostics du politologue québécois en ce qui concerne certains changements opérés depuis 2014-2015 par la FLAC qui ouvriraient la porte à une plus grande place et influence des organismes communautaires. Les changements apportés par la FLAC sont réels, mais ne sont ni profonds ni radicaux, et les critiques faites par les groupes communautaires sont encore mal comprises par les acteurs de la philanthropie et du secteur public.

L'accès de la FLAC à la coconstruction des politiques commence véritablement avec l'intégration d'André Chagnon dans l'Équipe de travail pour mobiliser les efforts en prévention. Cette équipe a été créée dans la foulée du *Forum des générations* organisé par le gouvernement libéral en 2004. À la suite de ce forum, dont les objectifs étaient de « trouver des solutions aux défis que représentent l'état des finances publiques et le fléchissement de la courbe démographique » (ETMEP, 2005 : 12), une équipe de travail est mise sur pied. Présidée par le maire de Sherbrooke Jean Perrault, l'équipe est constituée de 15 personnes. La plupart des membres proviennent d'organismes de la société civile, du monde municipal, du réseau de l'éducation et des secteurs jeunesse. Seul André Chagnon provient du milieu philanthropique. Aucun ministère ni groupe communautaire n'y est

représenté. L'équipe reçoit le mandat, directement du ministre de la Santé et des Services sociaux de l'époque, Philippe Couillard (ETMEP, 2005 : 13), de « mobiliser les efforts en prévention en développant des approches en prévention visant à : offrir aux jeunes une saine alimentation à prix abordable, dans les centres de la petite enfance, les garderies et les écoles; permettre aux jeunes de grandir dans des environnements favorisant la pratique d'activités physiques » (ETMEP, 2005 : 13).

André Chagnon a un impact majeur sur les travaux de cette équipe lorsqu'il fait savoir aux membres qu'il est prêt à investir massivement dans la prévention dans la mesure où le gouvernement du Québec fait de même. Insatisfait par la tournure des travaux, André Chagnon lance publiquement une invitation au gouvernement du Québec pour cofinancer des programmes de prévention, exerçant de facto une pression sur l'État québécois. Pour l'ancien gestionnaire de Québec en forme, rencontré en entrevue et ayant participé aux travaux de l'équipe du maire Perrault, ce type d'interpellation place les décideurs publics dans une position assez inconfortable :

[C]e n'est pas facile quand un philanthrope dit : « Moi, je suis prêt à mettre sur une cause qui a de l'allure, mettons, prenons une cause X, Y, Z de prévention de Santé publique, bien, moi je suis prêt à mettre autant que le gouvernement va mettre dans cette cause-là. Là, je me mets dans la bottine du décideur, qui se fait dire, et c'est public là, qu'il est écrit dans le rapport qu'il va mettre 40 millions si vous mettez 40 millions. Et nous autres on va faire rien? On va se faire reprocher... tout le monde va dire "voyons donc toi!", c'est une bonne cause... c'est ça et il est prêt à investir lui de son argent. (Entrevue 15)

Ce gestionnaire va d'ailleurs instrumentaliser cette pression et le risque, pour le gouvernement, de mal paraître pour convaincre le ministre de la Santé et des sociaux de délier les cordons de sa bourse. À la suite de la publication du rapport de l'ETMEP, le gouvernement du Québec souhaite lancer un plan d'action. Or, ce plan ne prévoit pas de nouveaux investissements publics en prévention ou en santé publique. « D'entrée de jeu on nous dit: "vous n'aurez pas une cenne. Il n'y aura pas d'argent pour ça" » a révélé l'ancien

gestionnaire de Québec en forme (Entrevue 15). Celui-ci utilise ensuite la stratégie suivante pour convaincre le ministre de dégager des montants :

On sort un plan d'action gouvernemental avec la perspective qu'il n'y aura pas une cenne, vous irez chercher votre argent... Fait que ça fait dur pas mal. Et puis quand le plan d'action chemine pour aller au Conseil des ministres, je m'en rappelle encore, je vois monsieur Couillard et je ne sais pas exactement dans ma mémoire comment ça se fait que je me suis rappelé ou que quelqu'un m'a dit ça, mais il y avait une seule promesse du Parti libéral quand il a été élu en matière de prévention. Il en avait une, celle qui était de "travailler vers une réduction de l'obésité chez les jeunes". Alors là, j'ai dit à monsieur Couillard, avant qu'il entre au conseil des ministres, la veille ou je ne sais pas quoi, j'y ai dit: "écoutez monsieur Couillard, vous arrivez avec le mémoire, dans le mémoire il est écrit que monsieur Chagnon est prêt à mettre 40 millions pour chaque sous que mettra le gouvernement", mais lui il rentrait là avec l'idée... Sa tête c'était "non, il n'y aura pas d'argent". Fait que là, c'était un peu décourageant, mais moi je lui ai soufflé à l'oreille la veille "écoutez, vous allez avoir l'air fou un peu, la seule promesse que vous faites c'est de réduire l'obésité et monsieur Chagnon est prêt à mettre 40 millions pis le gouvernement mettrait rien avec un plan non financé?" Quand tu sors un plan, première des choses qu'on demande "Combien il y a d'argent dans votre plan", c'est toujours ça [...] Anyway, fait que là monsieur Couillard dit "ouin, ouin, ouin". Quand il ressort de la réunion, il me dit: "on a coupé la poire en deux". Lui est prêt à mettre 40 millions, nous autres on a dit, ok, nous on va mettre 20 millions. Fait que t'as la moitié. Et puis l'autre 20 millions, bien, c'est ça, la Fondation Chagnon mettra 20 millions. Le DG de la Fondation à l'époque, monsieur Bernier, je m'en rappelle encore était déçu. (Entrevue 15)

Les 20 millions de la FLAC et ceux de l'État québécois servent à relancer et à bonifier le partenariat Québec en forme. En 2007, la nouvelle mouture de Québec en forme prend forme. Elle prolonge la collaboration entre la FLAC et le gouvernement du Québec, collaboration amorcée en 2002 avec la première version de Québec en forme et le partenariat Autonomie Jeunes Familles créé en 2005 et rattaché au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (Québec, 2005 : 18). Deux ans plus tard, le partenariat Avenir d'enfants est créé.

L'accès de la FLAC à la coconstruction commence donc par l'intégration de son principal dirigeant et fondateur à une équipe de travail mise sur pied par l'État québécois. Le fruit du travail de cette équipe, le « Rapport Perrault », devient une tribune pour André Chagnon et sa fondation dans la mesure où il rend public la volonté des Chagnon d'investir massivement dans la prévention aux côtés du gouvernement du Québec. Cette pression est instrumentalisée à l'intérieur de la fonction publique pour amener le gouvernement à investir, lui aussi, dans la prévention et les « saines habitudes de vies ». La coconstruction se poursuit ensuite avec la création de partenariats et de structures formelles associées à ces partenariats et avec l'octroi d'un pouvoir décisionnel formel à la FLAC à l'intérieur de ces structures. Québec en forme, Autonomie Jeunes Familles, Avenir d'enfants, l'APPUI et Réunir Réunir sont tous des partenariats formels créés entre 2002 et 2009 et encadrés par des ententes entre le gouvernement du Québec et la FLAC. Le poids décisionnel accordé à la FLAC au sein de ces structures a clairement favorisé son accès la coconstruction des politiques.

Autant du côté de Québec en forme que d'Avenir enfants, la FLAC se voit accorder la parité avec le gouvernement dans la répartition des sièges dans les conseils d'administration. Investissant autant et parfois plus que l'État québécois dans les partenariats et obtenant la parité dans les instances décisionnelles, la FLAC se retrouve dans un rapport d'égal à égal avec le gouvernement. Cette situation semble poser problème à quelques députés de l'opposition, mais visiblement pas aux parlementaires du parti au pouvoir, le Parti libéral du Québec. En commission parlementaire, le ministre Tomassi et les députés de sa formation bloquent une tentative du député Nicolas Girard de réduire le nombre de nominations décidées par la fondation sur le conseil d'administration d'Avenir d'enfants (Assemblée nationale, 2009b : 26). Tomassi et les députés libéraux font également échouer les efforts du député Amir Khadir de donner accès aux groupes communautaires à ce conseil d'administration (Assemblée nationale, 2009b : 29). Ce rapport d'égal à égal avec la puissance publique facilite non seulement l'accès de la fondation à la coconstruction des politiques, il permet à la FLAC de participer à un

processus de coconstruction dans lequel l'organisme philanthropique devient peu à peu l'acteur le plus influent des deux.

L'ancien gestionnaire de Québec en forme nous décrit le contrôle qu'a progressivement exercé la FLAC sur Québec en forme, notamment après son départ :

Là, tout d'un coup, s'est installé un contrôle par la fondation de Québec en forme. [Le directeur de Québec en forme à l'époque], lui, tous les mois il était convoqué [...]

Maxim Fortin: Il était convoqué par les gens de la Fondation?

Haut fonctionnaire: Bien oui, ils débarquaient à Montréal et c'est comme...

Maxim Fortin: Bien vouloir rendre compte de...

Haut fonctionnaire: C'est ça, bien, ça a commencé évidemment, ça a commencé, c'est la fondation qui est derrière le projet, ce n'est pas le gouvernement qui a dit "heille, Fondation, on voudrait commencer des projets-pilotes à Trois-Rivières" [...] L'historique c'est que QC en forme c'était la créature de la fondation. Le gouvernement signe quelque chose, on est sur le conseil, mais notre deuxième sous-fifre qui est là, elle ne dit pas un mot, elle ne fait rien, c'est Québec en forme qui est géré au départ par la fondation. (Entrevue 15)

On retrouve le même phénomène du côté d'Avenir d'enfants. Dans la mesure où « Avenir d'enfants s'est construit autour de Québec Enfants » (Entrevue 17), comme l'a affirmé en entrevue une haute fonctionnaire du ministère de la Famille liée au projet, la fondation a été l'acteur le plus actif et le plus influent au sein du partenariat. La naissance même de l'organisme est liée à la publication des résultats de l'Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais (Agence de la santé et des services sociaux de Montréal [ASSSM], 2008) selon cette même fonctionnaire (Entrevue 17). Il est intéressant ici de noter que le

bailleur de fonds principal de cette étude était la Fondation Chagnon et qu'une employée de la fondation, Mireille Jeté, faisait partie du comité scientifique (ASSSM, 2008 : 4).

L'expertise, les ressources et la vingtaine d'employés de Québec enfants (Assemblée nationale, 2009a : 5-6) ont donc été transférées à Avenir d'enfants. Lorsque s'amorce le travail en commun, le dynamisme de la FLAC fait rapidement contraste avec le manque de volonté et de leadership des acteurs publics. La FLAC devient peu à peu un acteur frustré, forcé de marcher à la même vitesse que ses partenaires du secteur public qui, eux, doivent se soumettre à toute sorte de contraintes législatives et administratives. Des tensions émergent.

L'absence de volonté réelle du gouvernement d'investir dans la prévention, sa tendance à s'appuyer sur l'aura d'expertise de la fondation, la priorité qu'il accorde à la dimension curative du système de santé et le fait que les dossiers Québec en forme et Avenir d'enfants soient des « dossiers parmi tant d'autres » pour les fonctionnaires nommés sur les conseils d'administration, fait en sorte que l'État devient rapidement un acteur passif. Une ancienne gestionnaire d'Avenir d'enfants et de la FLAC a relaté en entrevue que le gouvernement a toujours été moins engagé dans le partenariat et dans la « cause ». « *Le modus operandi*, la stratégie d'intervention, c'est la FLAC qu'il l'a développé. Le gouvernement disait "oui, oui" [...] Il a vu de l'argent disponible pour le système au même moment où il coupait » (Entrevue 18). L'ancien gestionnaire de Québec en forme et haut fonctionnaire du ministère de la Santé et des Services sociaux a été catégorique en entrevue sur le fait que le gouvernement du Québec, malgré le discours adopté au milieu des années 2000 sur la prévention, n'a aucun leadership ou volonté réelle. Appelé à commenter le leadership et la volonté du gouvernement en cette matière, celui-ci a laconiquement répondu : « Il n'y en a pas » (Entrevue 15), faisant remarquer, au passage, que les budgets en prévention ont même été récemment réduits. Nettement moins critique, la haute fonctionnaire du ministère de la Famille, impliquée dans Avenir d'enfants, a souligné que les tensions nées entre la fondation et les acteurs publics sont liées au fait que ceux-ci évoluent dans des « réalités

totallement différentes » (Entrevue 17). Alors que la FLAC possède un fonctionnement souple, flexible et proche de l'entreprise privée, les ministères sont soumis à de lourds processus d'approbation qui ralentissent la prise de décision et la mise en œuvre des projets. La lenteur des processus et le fait que le gouvernement accorde au Vérificateur général le droit de jeter un œil dans les affaires d'Avenir d'enfants a clairement déplu à la FLAC selon cette fonctionnaire (Entrevue 17). Ces facteurs apparaissent clairement avoir joué un rôle dans la décision de la FLAC de ne pas renouveler les partenariats avec l'État québécois.

7.5 Coproduire des politiques sociales aux côtés des acteurs publics

Le concept de « coproduction » des politiques développé par Yves Vaillancourt (2007) renvoie à la dimension organisationnelle, à l'organisation des activités et à ce qu'on appelle communément la mise en œuvre. Il concerne le processus d'opérationnalisation des politiques publiques et le suivi nécessaire à la mise en place. Il survient en aval du processus, quand les politiques ont déjà été élaborées et adoptées. Phénomène bien plus fréquent que la coconstruction des politiques, nous disent Chamberland et ses collègues (2012 : 31), il est le lot d'une myriade d'organisations communautaires depuis les années 1980. Le concept nous a permis d'opérationnaliser la participation des groupes communautaires à la mise en œuvre des politiques et de développer des indicateurs pertinents permettant de déterminer s'il a eu coproduction et dans quelle mesure. Cette thèse démontre que la gouvernance du social renforce la dynamique de coproduction des politiques publiques et tend à accroître le rôle instrumental des organisations communautaires.

L'analyse des données recueillies démontre que le programme fédéral américain *Promise Neighborhoods* de même que les partenariats québécois Québec en forme et Avenir d'enfants permettent aux groupes de la société civile qui y participent d'accéder à la coproduction des politiques sociales. Or, ces groupes demeurent cantonnés à la

coproduction, n'accédant pas à la coconstruction, qui, elle, n'est accessible qu'aux acteurs capables de participer au cofinancement ou qui possèdent une expertise reconnue. L'accès à la coproduction se fait par l'entremise d'une intégration des groupes à l'intérieur de structures de gouvernance du social qui, aux États-Unis, prennent la forme de « partenariats communautaires », alors qu'au Québec, ces structures reposent sur des « tables de concertation ». Dans ces deux modèles, on retrouve la présence d'acteurs publics, privés, philanthropiques et communautaires tentant de coordonner leurs efforts pour mettre en place une stratégie de lutte contre la pauvreté développée à partir des préceptes de la perspective de l'investissement social et convergente avec l'approche prônée par la philanthropie d'investissement.

7.5.1 Les partenariats comme structure de mise en œuvre

Nous avons vu plus tôt que le HCZ a accédé à la coconstruction de *Promise Neighborhoods*. C'est bien le seul groupe communautaire à avoir accédé à cette étape. Tous les autres ont été relégués à la mise en œuvre du programme. En fait, tous les bénéficiaires du programme, qu'ils appartiennent ou non à la catégorie « groupes communautaires », n'ont eu accès qu'à la coproduction. L'analyse des publications et des entretiens des acteurs fédéraux, philanthropiques et de la société civile démontre qu'aucun des 21 premiers bénéficiaires du programme n'a participé à son élaboration. Aucun d'entre eux n'a collaboré avec le département fédéral de l'Éducation contrairement au HCZ et aux firmes d'experts financées par la philanthropie. Par ailleurs, en nous concentrant sur les cinq bénéficiaires new yorkais⁹⁸ ayant obtenu du programme une « subvention de planification » (*planning grant*) de 500 000 USD, on peut voir comment les relations nouées entre les acteurs fédéraux et ceux de la société civile relèvent de la coproduction et recourent les indicateurs développés dans cette thèse pour jauger de celle-ci. L'analyse des demandes de financement de ces cinq groupes démontre en effet que ceux-ci s'orientent vers une démarche de mise en œuvre et s'engagent à participer au programme tel qu'il a

⁹⁸ Le HCZ ne reçoit pas d'argent de *Promise Neighborhoods*. Nous avons donc opté pour des groupes similaires actifs dans la même ville et dans des conditions se rapprochant de celles de Harlem.

préalablement été élaboré. Cet extrait, tiré de la demande de financement de l'agence communautaire CAMBA en fait d'ailleurs foi :

En tant qu'organisme responsable, CAMBA assumera la responsabilité de la planification, du développement et de la mise en œuvre du continuum de solutions de FPNI [Flatbush Promise Neighborhood Initiative]. Au cours de l'année de planification, FPNI engagera des partenaires et d'autres parties prenantes de la communauté. Les activités de planification proposées comprennent:

- Administration d'une évaluation complète des besoins et d'une analyse de segmentation;
- Développement d'un continuum rigoureux de solutions;
- Recherche de solutions nouvelles ou supplémentaires pour combler les lacunes dans les services;
- Conception intentionnelle d'un modèle / d'une stratégie d'engagement communautaire qui encourage la voix et la participation de la communauté à l'élaboration du plan;
- Enquête auprès des fournisseurs actuels de solutions pour estimer les coûts unitaires par enfant / par solution;
- Développement de prévisions budgétaires basées sur les solutions proposées basées sur des preuves
- Recherche de la faisabilité d'étendre le système de données longitudinales de CAMBA appelé *Enginuity* au sein du ministère de l'Éducation de NYC (l'agence locale pour l'éducation (LEA)), des groupes communautaires, des systèmes d'agences fédérales, régionales [...]; et
- La formalisation d'un conseil de gouvernance avec les rôles, les responsabilités et les responsabilités des partenaires identifiés. (CAMBA, 2011 : 17-18)⁹⁹

⁹⁹ Notre traduction.

Les partenariats communautaires financés par *Promise Neighborhoods* permettent la création de structures de gouvernance du social auxquelles sont intégrés les bénéficiaires aux côtés d'une pluralité d'acteurs publics et privés. Les acteurs municipaux et les acteurs locaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux y sont fortement représentés. Toutes les demandes de financement émanant des cinq groupes new yorkais étudiées expliquent comment la gouvernance des initiatives financées sera structurée et qui y participera ou sera invité à y participer. Pour preuve, celle de CAMBA mentionne que le « Jumaane D. Williams, membre du conseil municipal de la Ville de New York, siègera au conseil consultatif de FPNI en tant que représentante de la ville et de la communauté locale. Le district qu'il représente comprend la phase I du FPNI » (CAMBA, 2011 : 25). Celle de Zone 126 affirme que « le conseil consultatif de la zone 126 a été mis en place et implique les résidents dans la prise de décision; au moins un tiers de ses membres est composé de résidents d'Astoria Houses, d'autres résidents de zones à faible revenu et d'un représentant officiel local, le directeur des services aux électeurs de New York, Peter F. Vallone Jr., membre du conseil municipal de New York » (Zone 126, 2011 : 26). Celle de la Corporation de développement Abyssinienne (CDA) avance que l'organisme « a réuni une excellente équipe expérimentée pour atteindre les objectifs du Harlem Promise Neighborhood. Les membres de l'équipe comprennent des dirigeants de la CDA, du SUNY et du département municipal de l'Éducation de NYC » (Abyssinian Development Corporation, 2010 : 30).

Remarquons ici la présence récurrente des acteurs municipaux. Celle-ci n'a rien d'étonnant, car comme l'affirme un responsable de *Promise Neighborhoods* : « le gouvernement local doit être à la table. Quand chaque année, vous parlez de résultats au niveau du quartier ou de changement dans le quartier, vous devez absolument avoir l'État ou le gouvernement local à la table » (Entrevue 25)¹⁰⁰. Cette disposition à travailler avec les acteurs publics est d'ailleurs à mettre en parallèle avec la volonté des bénéficiaires de voir les acteurs publics faciliter la mise en œuvre du programme. La demande du *Sunset Park Promise Neighborhoods* souligne qu'une dimension importante du projet est « le travail avec les

¹⁰⁰ Notre traduction.

responsables et les défenseurs de l'ordre public pour faire en sorte que les politiques publiques soutiennent les efforts des programmes au lieu de les entraver » (Lutheran Family Health Centers, 2010 : 48).

Celle du *Cypress Hills Promise Neighborhoods* met en valeur le fait que les partenaires « informeront régulièrement tous les représentants sur les progrès de l'initiative *Promise Neighborhoods* et identifieront immédiatement toute politique ou réglementation susceptible de faire obstacle aux solutions que nous proposons. Si des obstacles se présentent, nous partagerons immédiatement ces préoccupations et nos plans en vue de les résoudre, avec le département fédéral de l'Éducation, ainsi qu'avec l'agence locale, nationale ou fédérale dont les politiques ont posé ces problèmes (Cypress Hills Promise Neighborhoods, 2010 : 11)¹⁰¹.

L'intégration des bénéficiaires dans des structures de gouvernance fait en sorte qu'ils obtiennent une place au sein des instances chargées de la mise en œuvre et peuvent ainsi participer à la coproduction aux côtés des acteurs publics et privés. Cette présence des groupes bénéficiaires au sein des instances décisionnelles coordonnant les partenariats constitue un premier indicateur de coproduction. Autre indicateur de coproduction, le fait que cette intégration a eu lieu après la coconstruction du programme et que les décisions prises dans les partenariats locaux financés par *Promise Neighborhoods* n'ont pas d'incidence sur le programme. En effet, alors que la collaboration avec le HCZ et les firmes d'experts a lieu en amont du processus menant à la création de *Promise Neighborhoods*, l'intégration des bénéficiaires a lieu en aval. Par ailleurs, en ce qui concerne le troisième indicateur retenu pour jauger de la coproduction – l'obtention par les bénéficiaires d'un pouvoir décisionnel au sein des instances des partenariats – notons que chaque bénéficiaire obtient la possibilité de participer au processus décisionnel associé au partenariat local dont il est une composante. Il se voit ainsi doté d'une voix et d'un siège lui permettant de débattre et de décider avec les autres acteurs du partenariat. Ce pouvoir

¹⁰¹ Notre traduction.

décisionnel lui permet de participer à la coordination des activités et des opérations du partenariat et lui confère une voix au chapitre en ce qui concerne l'allocation des ressources.

7.5.2 Concerter pour mettre en œuvre

Les données générées, mises en forme et analysées sur les partenariats québécois entre les acteurs publics, la philanthropie et les groupes communautaires accréditent la thèse de l'accès de ces derniers à la coproduction des politiques. Les partenariats Québec en forme et Avenir d'enfants ont financé la création de tables de concertation dont le rôle est de réunir les acteurs publics, privés et communautaires d'un territoire afin de mobiliser la communauté et de l'amener à développer des plans d'action pour mettre en œuvre localement les orientations, les stratégies et les modèles coconstruits par la FLAC et le gouvernement du Québec. Les connaissances et compétences des groupes communautaires, leur « expertise associative », font d'eux des partenaires de choix pour la mise en œuvre.

Les quatre groupes communautaires québécois étudiés dans cette thèse ont tous assumé un volet d'un plan d'action soutenu par Québec en forme, Avenir d'enfants ou les deux. Le Relais-Parents assume le rôle de fiduciaire de la table de concertation dont il est membre et assume de facto un rôle de coordination dans la mise en œuvre du plan d'action soutenu par Avenir d'enfants (Entrevue 5). Le Centre Juvanis est membre d'une table de concertation financée par Avenir d'enfants et prend en charge des activités pour les 0-5 ans découlant du plan d'action de cette table (Centre Juvanis, 2015). La Halte parents-bambins a participé à une table de concertation qui a culminé avec la rédaction d'un plan d'action en psychomotricité soutenu par Québec en forme. Au sein de cette instance, le groupe a pris en charge le volet psychomotricité dans certaines écoles de son secteur. Quelques années plus tard, l'organisme communautaire participe à une table de concertation financée par Avenir d'enfants et prend en charge divers services éducatifs liés au plan d'action (Entrevue 12). La Croisée des frimousses assume quant à elle des responsabilités dans quatre des neufs

comités d'action du Centre 1,2,3 Go! dont elle est membre, organisme financé par la FLAC et désormais tributaire du financement d'Avenir d'enfants. La Croisée des frimousses est notamment responsable du programme d'accompagnement parental « [anonyme] », initiative « soutenue par un comité conseil composé du CIUSSS de l'Est-de-l'Île-de-Montréal, de l'Office municipal d'habitation de Montréal, de la Corporation Mainbourg, le CIUSSS du Centre-Sud-de-Montréal, du Centre de ressources périnatales les Relevailles de Montréal et de 1, 2, 3 GO! [anonyme] » (Centre 1,2,3 Go! [anonyme], 2016 : 10).

Tout comme dans le cas du programme *Promise Neighborhoods*, les groupes communautaires, et plus largement, les groupes de la société civile, accèdent à la coproduction en étant intégrés à des instances de gouvernance du social aux côtés des acteurs publics municipaux et des acteurs locaux en provenance des secteurs de l'éducation, de la santé et des services sociaux. Preuve comme quoi cette intégration ne débouche pas sur une coconstruction des politiques sociales, les groupes rencontrés en entrevue ont relaté à quel point les acteurs publics sont demeurés à distance des groupes communautaires ou se sont avérés indifférents, voire hostiles aux préoccupations des organismes. La directrice de la Halte parents-bambins affirme ne pas avoir eu de liens avec les acteurs publics reliés à Québec en forme et Avenir d'enfants (Entrevue 12), celle de la Croisée des frimousses dit qu'elle a « très peu de contact avec le ministère de la Famille » (Entrevue 19), partenaire public officiel d'Avenir d'enfants, et le Centre Juvanis n'a pas fait état de relations privilégiées avec aucun acteur public (Entrevue 7). Une dirigeante du ROCFM affirme quant à elle que son regroupement n'a « pas été capable de rencontrer personne » (Entrevue 23).

Et lorsque des groupes sont parvenus à rencontrer des responsables politiques reliés aux partenariats, les rencontres ne se sont pas toujours bien déroulées. Deux exemples en témoignent. Le premier est tiré de l'entretien de la directrice du Relais-parents, le deuxième, de l'entretien d'une dirigeante de la FAFMRQ ayant rencontré l'ancienne haute-

fonctionnaire Michelle Courchesne alors qu'elle était ministre de la Famille et lui ayant fait part de ses critiques quant aux partenariats avec la FLAC :

1- Moi quand je suis arrivé j'ai rencontré l'attaché de notre député et aussi la ministre [Dominique] Anglade. Et puis... au niveau provincial, et puis je l'ai rencontré et à un moment donné, j'ai comme abordé le fait qu'on avait un projet Avenir d'enfants, etc., et elle m'a fait taire rapidement. Ça l'intéressait pas de rentrer dans ce genre de discussion et de... Et pourtant, j'ai rien soulevé de particulier, je pense, mais je pense qu'elle sentait la controverse arriver et la critique arriver sur certaines affaires et elle a tassé le sujet rapidement comme ça, comme ils savent si bien le faire. (Entrevue 5)

2- Elle nous a crié après! Une crise de nerfs. C'était dans le cadre d'une rencontre sur la pauvreté avec le Collectif Québec sans pauvreté. Elle a sauté les plombs! [Imitant la ministre et gesticulant] « Bien, c'est ça! Vous voulez qu'on l'enlève l'argent de Monsieur Chagnon, c'est ça! » Ça été la même chose avec Madame Charbonneau. Les gens se sentent attaqués et rétorquent qu'il n'y a pas d'argent. (Entrevue 4)

Les acteurs publics semblent par ailleurs avoir beaucoup de difficulté à comprendre et à prendre au sérieux les critiques et doléances des organismes communautaires. En commission parlementaire, Richard Lessard, directeur de la santé publique de Montréal, fait référence au « positivisme » de l'intervention précoce dénoncé depuis le début des années 2000 par une partie du milieu communautaire pour mentionner que « c'est une bonne idée d'être positif » (Assemblée nationale, 2009a : 17). Lors de la même commission, le député libéral Gerry Sklavounos avoue ne pas comprendre pourquoi certaines mesures de soutien peuvent entraîner une stigmatisation et interpelle à ce sujet des groupes communautaires :

C'est cette partie-là que j'ai de la misère à comprendre. Pourquoi une stigmatisation? Moi, j'ai été élevé par une mère monoparentale. Elle avait besoin d'aide. Malheureusement, dans le temps, il n'y avait pas tout ce qui existe aujourd'hui, mais elle est allée chercher de l'aide. J'avoue, il y avait des parties difficiles. Mais pourquoi stigmatiser? Pourquoi on stigmatise? On

décide de donner l'aide où les personnes ont le plus besoin, et ça, c'est une stigmatisation? J'essaie de comprendre juste ce bout-là. (Assemblée nationale, 2009a : 5)

L'entrevue avec une haute fonctionnaire du ministère de la Famille et gestionnaire d'Avenir d'enfants a quant à elle révélé l'ampleur de l'écart de perception possible entre la puissance publique et le milieu communautaire. Alors qu'aucun organisme répondant aux critères de l'action communautaire ou de l'action communautaire autonome tels que définis au Québec¹⁰² ne siège sur les conseils d'administration des partenariats Québec en forme et Avenir d'enfants, celle-ci affirme et insiste que les groupes communautaires peuvent y siéger et que certains y siègent déjà, notamment le Réseau pour un Québec Famille. Or, comme l'indique son site Internet, le Réseau pour un Québec Famille est un « un organisme à but non lucratif regroupant des organismes nationaux soucieux de la situation des familles québécoises et provenant des secteurs suivants: communautaire, municipal, éducation, santé et services sociaux, syndical » (Réseau pour un Québec Famille, 2018). Si certains membres de ce réseau sont des groupes communautaires ou des regroupements de groupes communautaires, le réseau en soi n'est pas un organisme communautaire et sa directrice ne représente en rien le milieu communautaire. Elle représente la société civile, du moins, le type d'organismes que les acteurs publics et philanthropiques veulent intégrer et coopter dans la gouvernance du social. En entrevue, la fonctionnaire du ministère de la Famille et gestionnaire d'Avenir d'enfants a d'ailleurs mentionné que les personnes en provenance de la société civile siégeant sur le conseil d'administration d'Avenir d'enfants étaient communément appelées les « cooptés » par les représentants des acteurs publics et de la FLAC (Entrevue 17).

¹⁰² Les huit critères de l'action communautaire autonome se définissent comme 1) être un organisme à but non lucratif, 2) être enraciné dans la communauté, 3) entretenir une vie associative et démocratique, 4) être libre de déterminer sa mission, ses approches, ses pratiques et ses orientations, 5) avoir été constitué à l'initiative des gens de la communauté, 6) poursuivre une mission sociale qui lui soit propre et qui favorise la transformation sociale, 7) faire preuve de pratiques citoyennes et d'approches larges, axées sur la globalité de la problématique abordée, et 8) être dirigé par un conseil d'administration indépendant du réseau public (Québec, 2001).

Les groupes communautaires québécois soutenus par les partenariats Chagnon accèdent donc à la coproduction des politiques par l'entremise d'une intégration à des instances locales de coordination d'actions et d'allocation de ressources où acteurs publics, privés et de la société civile se partagent le pouvoir et les responsabilités. Cette intégration a lieu en aval et constitue un autre indicateur de coproduction. Les organismes communautaires arrivent au moment de la mise en œuvre, pour prendre en charge les opérations courantes, et non pour définir la « dimension institutionnelle » des partenariats. Autre indicateur de coproduction, le pouvoir décisionnel conféré aux groupes communautaires sur les tables de concertation. Ceux-ci bénéficient en effet de sièges et de droits de vote sur les instances dirigeantes des partenariats locaux, ce qui leur permet de participer à la prise de décision aux côtés des acteurs publics et privés.

7.6 Harnacher la philanthropie et instrumentaliser la société civile

Cette analyse nous permet de répondre aux deux dernières questions de recherche de notre problématique. À la question « quel type de relations se développe entre les acteurs publics et les acteurs philanthropiques participant à des structures de gouvernance du social? », nous répondons que ces structures favorisent une habilitation des acteurs possédant des ressources leur permettant de participer au cofinancement des politiques et/ou possédant une expertise reconnue par les acteurs publics. Cette habilitation peut prendre la forme d'une habilitation formelle comme elle peut demeurer informelle. Qu'elle soit formelle ou informelle, celle-ci positionne avantageusement tout groupe de la société civile qui en bénéficie et favorise son accès à la coconstruction. Un groupe communautaire comme le HCZ est informellement habilité et accède à la coconstruction des politiques, notamment grâce à son expertise et une fondation philanthropique comme la FLAC est formellement habilitée et accède au cofinancement et à la coconstruction entre autres grâce à sa capacité d'investir et à l'expertise que lui reconnaissent les acteurs publics. L'habilitation informelle du HCZ relève de la légitimation politique, alors que l'habilitation formelle de la FLAC relève de l'encapacement juridique. Ces constats recourent une tendance identifiée dès 2003 par Jacques Chevallier au sujet du degré d'accès des acteurs sociaux aux processus

décisionnels propres à la gouvernance. Celui-ci affirmait que « l'accessibilité des acteurs sociaux aux processus décisionnels dépend des ressources qu'ils peuvent mobiliser, de leur degré d'organisation, ainsi que de leur aptitude à se plier aux contraintes du jeu collectif » (Chevallier, 2003 : 214).

L'habilitation dont bénéficient ces deux organisations et leur accès à la coconstruction a engendré le développement d'un mode de relations privilégié conférant au HCZ et à la FLAC une influence directe sur l'élaboration des politiques publiques. Mais dans la mesure où il s'agit d'un groupe communautaire et d'une fondation philanthropique, la question de l'habilitation, du cofinancement et de la coconstruction s'avèrent donc plus complexes qu'anticipée. Notre hypothèse initiale assumait qu'étant donné les partenariats antérieurs entre les pouvoirs publics américains et la philanthropie où de puissantes fondations, comme la Fondation Ford, avaient joué un rôle de premier plan, que le programme *Promise Neighborhoods* et les partenariats québécois allaient avoir entraînés l'habilitation de grandes fondations philanthropiques, amenées certaines d'entre elles à cofinancer le programme et les partenariats et à participer activement à la coconstruction. Ce scénario recoupe les données empiriques dans un seul cas, le cas québécois. Au Québec, la FLAC a été habilitée formellement, a participé au cofinancement et a coconstruit les partenariats dans lesquels elle a investi tandis qu'aux États-Unis, un groupe communautaire a été habilité informellement, la philanthropie est appelée à cofinancer les initiatives locales – non pas le programme fédéral en soi – et aucune fondation n'a participé directement ou activement à la coconstruction même si l'influence de la fondation Annie E. Casey et des firmes de consultants financées par la philanthropie s'est fait sentir du début à la fin.

La genèse de ces partenariats peut nous aider à comprendre et à expliquer cet état de fait. *Promise Neighborhoods* est le fruit d'une volonté politique d'ajouter aux fonds publics ceux de la philanthropie pour appliquer dans des communautés pauvres un modèle d'action sociale directement inspiré du HCZ. Ce programme est la « créature » de Barack Obama, de son administration et du département fédéral de l'Éducation (US ED). Ce n'est pas un

projet de la philanthropie, c'est une initiative pour mobiliser la philanthropie, pour « aligner » les ressources et les pratiques de la philanthropie, des acteurs publics et des groupes communautaires. Les partenariats québécois sont quant à eux le résultat de la volonté d'André Chagnon et de sa fondation de mettre en commun les ressources et les compétences de la philanthropie, des acteurs publics et des groupes communautaires. Alors qu'aux États-Unis, l'État fédéral a été le principal architecte d'une tentative de rapprochement entre l'État et la philanthropie, au Québec, c'est la FLAC qui a approché le gouvernement du Québec, exerçant même parfois une certaine pression pour que celui-ci devienne son partenaire. L'État fédéral américain a coconstruit *Promise Neighborhoods* pour que la philanthropie devienne le partenaire des acteurs publics, privés et communautaires assumant la gouvernance des projets locaux. L'État québécois a coconstruit Québec en forme et Avenir d'enfants pour que la FLAC devienne son partenaire, afin de s'assurer de pouvoir bénéficier de son expertise, mais surtout des millions de dollars qu'elle consentait à investir.

À la question « quel type de relations se développe entre les acteurs publics et les groupes communautaires participant à des structures de gouvernance du social? », nous répondons que tel qu'anticipé par notre hypothèse, les groupes communautaires étudiés – à l'exception du HCZ – accèdent à la coproduction des politiques, mais y demeurent cantonnés. Les partenariats communautaires financés par *Promise Neighborhoods* et les tables de concertation soutenues par Québec en forme et Avenir d'enfants sont des instances de mise en œuvre auxquelles les groupes communautaires sont invités à s'intégrer pour prendre en charge une partie d'un plan d'action conjointement développé. Cette intégration en aval, au moment où les grandes orientations ont déjà été déterminées par les acteurs publics, philanthropiques et ceux reconnus pour leur expertise, assurent les groupes d'un financement et d'une place au sein des structures de gouvernance locale coordonnant les actions et allouant les ressources. Les groupes se retrouvent donc aux côtés des acteurs publics, particulièrement aux côtés des acteurs locaux et de ceux des milieux de l'éducation, de la santé et des services sociaux pour coproduire une action publique hybride dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et destinée aux communautés pauvres.

Toutefois, le caractère instrumental de la présence de ces groupes fait en sorte que, comme l'avait déjà observé Deborah G. Martin en 2004, lorsqu'elle a étudié les formes naissantes de gouvernance urbaine aux États-Unis, « bien que les groupes communautaires semblent avoir davantage accès au gouvernement, leur influence sur la politique de l'État peut être relativement limitée » (Martin, 2004 : 395)¹⁰³. Comme l'avait observé Ira Silver dans son étude de l'Initiative de Chicago, partenariat entre la philanthropie et les groupes communautaires lancé au début des années 1990, les organismes communautaires deviennent des *peripheral insiders* « occupant un siège à la table et occupant un rôle légitime en tant que décideurs, mais exerçant un pouvoir symbolique par rapport aux *core insiders* – les bailleurs de fonds – assis à leurs côtés (Silver, 2005 : 110).

Par ailleurs, si le confinement des organismes communautaires à un « rôle allant de la sous-traitance à la coproduction » (Savard *et al.*, 2015 : 28) au sein des partenariats entre la FLAC et l'État québécois ressort clairement de l'étude des groupes communautaires québécois, nous avançons que le même constat s'applique aux groupes communautaires et aux organisations de la société civile américaines soutenues par *Promise Neighborhoods*. En outre, le constat de Savard et ses collègues comme quoi la « FLAC a été un moyen pour le gouvernement de gérer l'action sociale en fonction des principes du Nouveau Management Public, qui, eux, savent la logique du secteur public (redistribution) et cherchent à instrumentaliser la logique associative (réciprocité) »¹⁰⁴ (Savard *et al.*, 2015 : 39) s'applique non seulement à la situation du Québec, mais à celle des États-Unis et de son gouvernement fédéral. *Promise Neighborhoods* a été une façon pour le gouvernement fédéral de gérer une intervention sociale guidée par les principes du Nouveau Management Public, d'éviter la création ou la consolidation de politiques orientées vers la redistribution et d'instrumentaliser la sphère associative. Inspiré par la perspective critique de John Smyth (2009) sur le renforcement des capacités et des communautés, Sonya D. Horsford et Carrie Sampson concluent leur étude sur le Las Vegas Promise Neighborhood Initiative en affirmant que le programme fédéral « pourrait aider le

¹⁰³ Notre traduction.

¹⁰⁴ Notre traduction.

gouvernement à dépolitiser les fléaux sociaux en responsabilisant les communautés très vulnérables tout en utilisant des termes flous (p. 11), associés au renforcement des capacités des communautés, en tant que discours progressistes servant à voiler l'agenda de l'État, qui, lui, est orienté vers la réduction des dépenses (p.11) » (Horsford et Sampson, 2014 : 987)¹⁰⁵. Nos constats de recherche vont dans le même sens que les préoccupations exprimées par ces auteurs.

7.7 Pluralisme dirigiste et néocorporatisme clientéliste

Le rôle du HCZ, des fondations qui le soutiennent et de la FLAC dans les réseaux de politiques publiques permettant à la gouvernance du social d'émerger progressivement nous permet de comparer et de commenter l'évolution des relations entre l'État et la société civile au Québec et aux États-Unis, mais aussi, d'amener une proposition théorique tirée de nos constats empiriques. Une analyse de *Promised Neighborhoods*, Québec en forme et Avenir d'enfants sous l'angle des six dimensions pertinentes pour étudier une gouvernance collaborative proposées par Donahue et Zeckhauser (2006) a révélé que d'importantes différences existent entre le programme américain et les partenariats québécois en termes de formalité, de durée, de diversité des participants, de stabilité et d'attribution des pouvoirs. Seule la dimension concernant la présence ou l'absence d'un « focus », d'une action ciblée, présente des éléments de similarité. Le Tableau 16, inspiré de la grille d'analyse de Donahue et Zeckhauser (2006), illustre les différences entre le type de gouvernance structurée pour *Promised Neighborhoods* et pour les partenariats québécois. Il en ressort que la gouvernance liée au programme américain est caractérisée par un faible degré de formalité, une durée indéterminée, un focus clair, une diversité des participants moyenne¹⁰⁶, une forte stabilité et une non-répartition des pouvoirs. Celles liées aux partenariats québécois sont caractérisées par un fort degré de formalité, une durée déterminée, un focus clair, une faible diversité des participants, une stabilité faible ou moyenne et une répartition paritaire des pouvoirs entre le gouvernement et la FLAC.

¹⁰⁵ Notre traduction.

¹⁰⁶ La diversité des participants est considérée moyenne, car bien que plusieurs groupes participent, ils font tous partie des réseaux financés par la philanthropie élitaine.

Tableau 16

Comparaison de Promise Neighborhoods, de Québec en forme et d'Avenir d'enfants sous l'angle de la gouvernance collaborative

	Promised Neighborhoods	Québec en forme	Avenir d'enfants
Formalité	Faible (Partenariat informel avec le HCZ)	Forte (Partenariat formel avec la FLAC)	Forte (Partenariat formel avec la FLAC)
Durée	Indéterminée (2010-)	Déterminée (2002-2017/2007-2017)	Déterminée (2009-2019)
Focus	Présent (Réussite scolaire)	Présent (Santé et saines habitudes de vie des jeunes)	Présent (Intervention précoce)
Diversité des participants	Moyenne (Département fédéral de l'éducation, HCZ, firmes de consultants et think tanks)	Faible (Ministère de la Santé et des services sociaux et FLAC)	Faible (Ministère de la Famille et FLAC)
Stabilité	Forte (Convergence des normes et intérêts des acteurs)	Faible (Divergence des normes et intérêts des acteurs)	Moyenne (Différence entre les normes et intérêts des acteurs)
Attribution des pouvoirs	Non-répartie (Pouvoir décisionnel de facto aux acteurs publics)	Répartie (Pouvoir décisionnel paritaire entre les acteurs publics et la FLAC)	Répartie (Pouvoir décisionnel paritaire entre les acteurs publics et la FLAC)

Ces constats nous amènent à faire l'argument que les réseaux de politiques publiques construits autour de *Promised Neighborhoods* correspondent de manière imparfaite à des réseaux pluralistes dirigistes, au sens où l'entendent Coleman et Montpetit (Coleman, cité dans Montpetit, 2003), alors que ceux de la FLAC sont des réseaux de type néocorporatistes clientélistes. Si les « réseaux néocorporatistes et les réseaux pluralistes peuvent être compris comme la structuration de compromis entre l'éclatement de la représentation des idées et le rôle conféré à la société civile à l'occasion du développement de politiques » (Montpetit, 2003), les premiers tendent à accorder un rôle de participants aux organismes de la société civile et à leur déléguer une part d'autorité (Van Warden, 1999), tandis que les seconds tendent à cantonner ces organismes à une logique de pression et de plaidoyer. Pour Coleman et Montpetit, il existe trois types de réseaux pluralistes (pluraliste de pression, pluraliste dirigiste, pluraliste d'enjeux éphémères) et trois types de réseaux néocorporatistes

(néocorporatiste, coporatiste d'État, néocorporatiste clientéliste) (Coleman 1997; Montpetit, 2003).

L'analyse réalisée dans cette thèse permet d'affirmer qu'il est possible d'analyser les réseaux liés à *Promised Neighborhoods* comme des réseaux pluralistes dirigistes dans la mesure où ils sont relativement « ouverts à l'intégration de nouveaux acteurs » comme l'atteste la diversité moyenne des participants à l'élaboration du programme, caractérisés par une interconnexion « molle » (*loose*) et informelle entre les acteurs publics et de la société civile, comme le démontre l'absence de formalités et de précisions quant à la durée de la collaboration, et caractérisés par un « rapport de force favorisant l'État » comme le prouve une attribution des pouvoirs favorisant les acteurs publics. Or, ces réseaux possèdent également une qualité propre aux réseaux néocorporatistes et néocorporatistes clientélistes : ils véhiculent des idées relativement cohérentes sur les politiques publiques comme en témoignent plusieurs éléments de convergence en termes de normes et intérêts des acteurs et font prévaloir les idées d'une seule organisation de la société civile, c'est-à-dire, celles du HCZ en termes de réussite scolaire et de lutte contre la pauvreté.

Les réseaux liés à Québec en forme et Avenir d'enfants sont quant à eux des réseaux corporatistes clientélistes. Ils sont exclusifs et fermés comme en témoigne la faible diversité des participants à l'élaboration des partenariats. Le cadre théorique est celui d'une seule organisation de la société civile – la FLAC – comme le démontre le focus mis sur la santé des jeunes et l'intervention précoce. La centralité des idées de la FLAC au sein des partenariats et le fait que certains acteurs de la santé publique remettent en question l'expertise de la fondation (Entrevue 15) sont d'ailleurs l'une des sources de tension ayant affaibli la stabilité du partenariat Québec en forme et provoqué d'importantes divergences en termes de normes et d'intérêts. Les connexions entre les acteurs publics et ceux de la société civile sont formelles et encadrées par des ententes à durée déterminée et des lois, alors que les pouvoirs décisionnels sont répartis de manière paritaire entre la FLAC et le gouvernement.

Comment expliquer le caractère pluraliste dirigiste de *Promised Neighborhoods* et l'aspect néocorporatiste clientéliste de Québec en forme et Avenir d'enfants? La réponse se trouve en partie dans la structuration historique des liens entre l'État, le marché et la société civile des contextes ici à l'étude. Depuis les années 1950, les politiques publiques américaines sont élaborées dans un cadre pluraliste permettant aux différents groupes d'intérêts d'influencer l'élaboration des politiques publiques. Ce pluralisme est toutefois limité par l'influence des élites, économiques entre autres, qui, comme l'ont démontré Mills et Domhoff (Mills 1956/2012, Domhoff 1967/2006) parviennent à exercer une très forte influence sur les politiques, notamment à travers l'action de divers groupes d'intérêts et de pression défendant des intérêts convergents avec les leurs (Gilens et Page, 2014). Le caractère pluraliste de *Promised Neighborhoods* est donc le reflet du mode de relations établi entre la société civile et l'État aux États-Unis depuis la deuxième moitié du 20^e siècle.

L'aspect néocorporatiste des partenariats québécois est quant à lui en continuité avec le mode de relations néocorporatiste développé au Québec depuis les années 1960 et la « Révolution tranquille ». Passant d'un « pluralisme timide à tendance dirigiste au cours de la Révolution tranquille, les réseaux de politiques dans plusieurs secteurs au Québec ont adopté des allures néocorporatistes » (Montpetit, 2003). Le passage au néocorporatisme est si fort que :

Dans le contexte nord-américain, le Québec se distingue nettement par la structure des relations qu'entretient l'État avec les groupes intermédiaires de la société civile. Généralement bien organisés, ceux-ci jouissent souvent d'une reconnaissance légale ou implicite qui leur confère un rôle privilégié en tant qu'interlocuteurs de l'État dans les processus de développement et même de mise en œuvre des politiques publiques. (Montpetit, 2003)

Dès les années 1980, le Québec se démarque donc des états américains et des autres provinces canadiennes de par l'institutionnalisation des mécanismes de collaboration entre l'État et la société civile.

L'orientation dirigiste de *Promised Neighborhoods* est quant à elle plus surprenante et plus nouvelle. Si elle renoue avec certaines expériences étatiques tentant d'harnacher la philanthropie et certaines forces de la société civile dans le cadre de collaborations publiques-privées (Zunz, 2012), elle se démarque cette fois-ci de par le degré d'appropriation institutionnelle observable. Mais surtout, elle est liée à la volonté personnelle du Président Barack Obama d'expérimenter une nouvelle approche de l'action publique directement inspirée de son expérience personnelle comme organisateur communautaire. Profondément ancré dans une perspective d'organisation communautaire dans la lignée du mouvement des droits civiques, Barack Obama a joué un rôle déterminant dans la création du programme fédéral en identifiant dans ses discours le HCZ comme porteur d'une solution à la pauvreté et à l'échec scolaire « qui fonctionne » et en allant de l'avant avec la création de *Promised Neighborhoods* à la suite de son élection. Le dirigisme des acteurs publics fédéraux constaté au sein du programme est donc lié au fait qu'il est une créature de l'administration Obama et qu'il reflète la volonté du président et son équipe d'amener la philanthropie à cofinancer des initiatives nouvelles de lutte contre la pauvreté, inspirées du *community organizing*. Ce dirigisme est lié au fait que l'équipe d'Obama souhaitait orienter la philanthropie et l'action communautaire, lui donner une direction.

Le clientélisme constaté au sein des partenariats québécois est lui aussi plus surprenant et plus nouveau. Une partie de l'explication vient du fait que la FLAC est la seule organisation à avoir approché l'État québécois et à lui avoir offert une contribution financière substantielle chiffrable en millions de dollars canadiens. Il faut dire que la FLAC, à l'époque et encore aujourd'hui, dépasse de loin toutes les autres fondations du secteur philanthropique québécois en termes de capitaux, de ressources humaines, d'expertise et de volonté d'avoir un impact sur les politiques publiques. La FLAC n'avait et

n'a toujours pas d'équivalent au sein de la philanthropie québécoise. Convoitant les ressources de la FLAC et accordant une grande crédibilité à cette fondation, le gouvernement a fait d'elle un partenaire unique et privilégié. Une autre partie de l'explication vient de la détérioration des liens entre les groupes de la société civile et l'État québécois depuis le milieu des années 1990. Le Québec de la fin des années 1960 a été marqué par une très forte contestation sociale menée par le mouvement indépendantiste, syndical et étudiant. L'essoufflement de cette contestation à la fin des années 1970 et l'institutionnalisation de plusieurs mouvements ont inauguré une ère d'apaisement des tensions et de collaboration dans les années 1980. C'est à ce moment qu'un néocorporatisme à la québécoise prend forme, notamment après l'élection du Parti Québécois en 1976. Cette logique néocorporatiste atteint son paroxysme au milieu des années 1990 lors des grands Sommets socio-économiques organisés par le Parti Québécois. Or, le consensus obtenu lors de ces Sommets, qui servirent à lancer les politiques du *déficit zéro*, s'est peu à peu étiolé et des groupes mécontents ont repris le chemin de la protestation. Pensons ici au mouvement étudiant, à l'origine d'une grève étudiante à l'automne 1996. Quand le Parti libéral du Québec prend le pouvoir en 2003, ses politiques néolibérales et son attitude intransigeante amorcent une décennie marquée par de vives tensions entre les groupes de la société civile et le gouvernement québécois. La tension sociale devient particulièrement vive à l'automne 2003 lors des mobilisations syndicales contre la réforme du Code du travail, au printemps 2005 lors de la grève étudiante contre la réforme de l'Aide financière aux études et au printemps 2012, lors du « Printemps érable », c'est-à-dire lors de la grève étudiante de 2012 contre la hausse des frais de scolarité. En conflit avec une partie de la société civile au moment même où il a été sollicité par la FLAC en 2004, le gouvernement du Québec a tenu à distance les autres organismes de la société civile et développé une relation exclusive, privilégiée et de type clientéliste avec la FLAC.

Conclusion

Les constats dressés dans ce chapitre nous permettent de développer et de complexifier le modèle d'interactions entre les acteurs publics et ceux de la société civile théorisé au début de cette étude. Comme l'illustre la Figure 5, nos hypothèses de départ envisageaient schématiquement les liens entre les acteurs publics et les acteurs philanthropiques de même que les liens entre les acteurs communautaires et les acteurs publics.

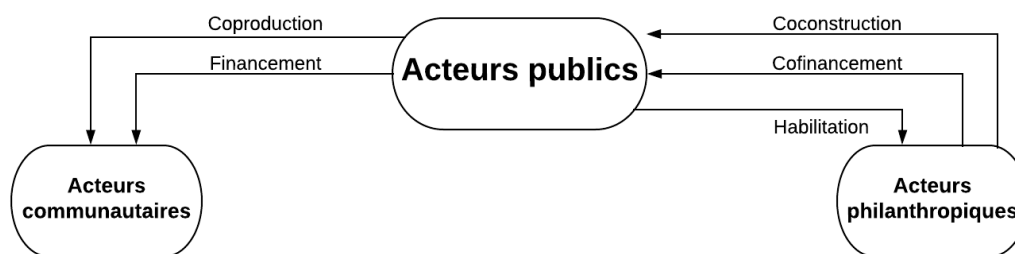


Figure 5. Relations unissant les acteurs philanthropiques et les acteurs communautaires aux acteurs publics.

Or, en fonction des données empiriques présentées dans ce chapitre, il faut plutôt les illustrer schématiquement selon la Figure 6.

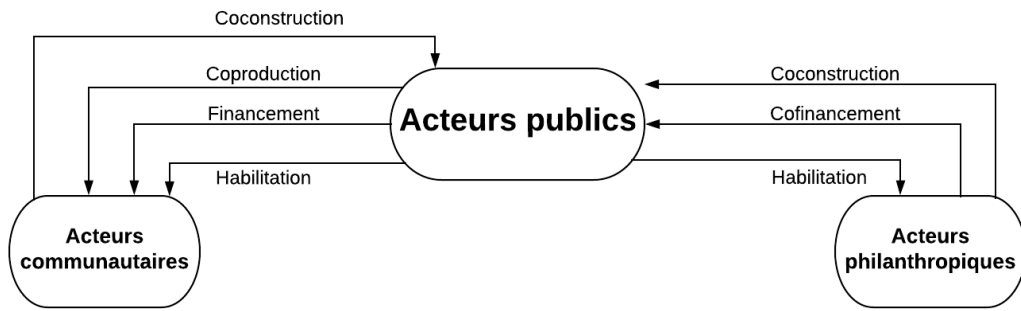


Figure 6. Relations unissant les acteurs philanthropiques et les acteurs communautaires aux acteurs publics selon les données empiriques présentées dans le chapitre 7.

Au sein des structures de gouvernance du social étudiées dans cette thèse, un groupe communautaire peut être habilité et participer à la coconstruction des politiques publiques tout comme il peut être confiné à la coproduction. Son expertise associative et sa volonté de se plier aux normes véhiculées par les acteurs de la philanthropie et de l'État sont déterminants quant à son habilitation et à son accès à la coconstruction. La plupart des groupes communautaires demeurent cantonnés à la coproduction. Les acteurs philanthropiques accèdent bel et bien au cofinancement des politiques dans la mesure où l'État convoite leurs capitaux, mais celui-ci peut les amener à investir directement dans des programmes qu'il crée avec la philanthropie ou les encourager à investir dans des initiatives encadrées par les programmes qu'il coconstruit avec différents acteurs, dont des acteurs philanthropiques et communautaires. L'habilitation des acteurs philanthropiques et leur accès à la coconstruction est favorisé par le fait que leurs moyens financiers leur permettent non seulement de participer au cofinancement, mais d'investir dans le développement de formes d'expertise reconnues par l'État. Cette expertise leur permet de se positionner avantageusement dans les structures de gouvernance du social et d'y exercer une influence bien supérieure à celle des acteurs communautaires et parfois même supérieure à celle des acteurs publics.

Conclusion générale

Dans les années 1980 et 1990, les États-Unis et le Québec sont aux premières loges d'un phénomène international amenant les États à solliciter davantage les acteurs de la société civile pour la prestation des services publics. Dans ces deux contextes, cette prise d'appui est facilitée par la présence d'un secteur communautaire constitué d'une myriade d'organisations offrant déjà des services aux populations des quartiers pauvres. Les gouvernements nouent donc de nombreuses collaborations avec les groupes communautaires, lesquelles débouchent sur l'institutionnalisation et la professionnalisation de ces groupes. Au milieu des années 1990, un troisième type d'acteurs s'immisce dans ces relations bilatérales entre acteurs publics et acteurs communautaires : les acteurs liés à la philanthropie d'investissement, une forme élitaine et privée de philanthropie, qui s'inspire explicitement des pratiques du marché (Scott, 2009 : 115).

Aux États-Unis, leur investissement dans le champ de la lutte contre la pauvreté, délaissé par les pouvoirs publics, est précoce et intense. Ces fondations philanthropiques américaines, conservatrices et libérales, développent et proposent des « solutions privées et locales à la pauvreté » (Silver, 2005 : 36). Elles deviennent les principaux bailleurs de fonds des *Comprehensive Community Initiatives* (CCI), qui ciblent les quartiers pauvres des zones urbaines (Silver, 2005 : 7).

Les chercheurs en science politique ont abondamment commenté cette montée en puissance de la société civile dans les politiques publiques. Le politologue Lester M. Salamon appelle ce phénomène « l'ascension du secteur non-lucratif » (Salamon, 1994). Cette ascension est caractérisée par un « grand nombre d'organisations privées autonomes, non dédiées à la distribution de bénéfices aux actionnaires ou aux administrateurs, poursuivant des objectifs publics en dehors de l'appareil formel de l'État » (Salamon, 1994 : 109). Enthousiasmé par ce qu'il observe, Salamon y voit l'avènement d'une « révolution associative globale »

affectant les pays démocratiques, les régimes autoritaires, les pays développés et les pays en développement (Salamon, 1994 : 109). Les États-Unis sont d'ailleurs à l'avant-garde du phénomène :

Aux États-Unis, la dépendance vis-à-vis du secteur à but non lucratif fait partie d'un schéma plus général dans lequel le gouvernement applique une grande partie de sa politique intérieure par l'intermédiaire de « tiers » – collègues, universités, instituts de recherche, banques commerciales, etc. Le caractère distinctif des organisations à but non lucratif en tant qu'institutions semi-publiques font d'elles des partenaires privilégiés de ce système de « gouvernement de tiers ». (Salamon, 1994 : 120)

Malgré la présence d'un régime de protection sociale et de services publics se rapprochant sous certains aspects des modèles scandinaves (Lesemann, 2011), le Québec ne demeure pas en reste. Depuis le début des années 1980, l'État québécois fait participer des groupes de la société civile, particulièrement ceux du secteur communautaire, à différentes initiatives partenariales permettant à ces groupes de contribuer à la production de l'action publique et à la mise en œuvre des politiques sociales. Lorsque la collaboration entre les acteurs publics et ceux de la société civile devient une notion fétiche de la littérature internationale sur le développement et sur la gouvernance au milieu des années 1990, une réflexion sur les rapports entre l'État et la société civile a déjà eu lieu au Québec (Panet-Raymond, 1985) et des pratiques ont déjà été empiriquement étudiées (Parazelli, 1994). Alors que certains mettent en lumière un passage du « militantisme au bénévolat au service de l'État » de même que l'implantation d'un « modèle de développement communautaire américain » (Panet-Raymond, 1985 : 348), d'autres y voient l'émergence d'une « communautaire », d'une « vision technocratique du social » réduisant l'action communautaire à un « service spécialisé » et restreignant l'accessibilité des services à un « groupe d'individus dont les caractéristiques doivent être bien ciblées (clientèles à risque) (Parazelli, 1994 : 123).

Mais tout comme aux États-Unis, « l'ascension du tiers secteur » suscite aussi l'enthousiasme chez certains auteurs. Quelques mois avant la publication de *The Rise of the Nonprofit Sector* dans *Foreign Affairs* en 1994, Jacques Caillouette publie *L'État partenaire du communautaire : vers un nouveau modèle de développement*. L'article, inspiré par les constats nuancés d'Yves Vaillancourt sur la privatisation des services (Vaillancourt *et al.*, 1993) et par la perspective d'*empowerment* de John Friedman (1992), soumet l'hypothèse que « le communautaire, du moins dans l'aire sociosanitaire, pourrait contribuer de manière significative à la mise en place d'un modèle de développement alternatif au "providentialisme" (ou fordisme) et au néolibéralisme. Ce modèle dans son ambition la plus pure pourrait se concevoir comme "l'État partenaire de la société civile" » (Caillouette, 1994 : 163). Grâce à l'aménagement de structures participatives, cet État partenaire deviendrait un agent de « renforcement de la société civile » et mettrait en place un « processus de cogestion du social » (Caillouette, 1994 : 170). Dans les années 2000, cette idée d'une « cogestion du social » se matérialise sous la forme de la gouvernance du social¹⁰⁷.

L'émergence d'une gouvernance du social liée au renouveau philanthropique a été mise en lumière par Sylvain Lefèvre et Joanne Charbonneau en 2011 dans le cadre d'un dossier spécial de la revue *Lien social et Politiques* (Lefèvre et Charbonneau, 2011). Le concept de gouvernance du social a ensuite été repris notamment par Nicolas Duvoux qui s'en est servi pour analyser des initiatives de lutte contre la pauvreté, financées d'ailleurs par des fondations philanthropiques américaines (Duvoux, 2015). Notre thèse sert de pont entre les perspectives théoriques québécoises, françaises et américaines sur le phénomène de même qu'entre les observations tirées des terrains québécois et américains.

¹⁰⁷ Nous avons défini dans le chapitre 2 la gouvernance du social comme étant l'ensemble des processus de coordination d'acteurs sociaux, publics et privés chargés de l'élaboration, du financement et de la mise en œuvre de programmes et services sociaux offerts à des populations sur un territoire donné. Ce territoire est délimité par les acteurs eux-mêmes en fonction des segments de population ciblés de manière prioritaire.

La philanthropie d'investissement comme vecteur d'une gouvernance du social peu démocratique

Cette thèse a analysé empiriquement les relations entre les acteurs philanthropiques, communautaires et publics au Québec et à New York. Ces investigations nous amènent à jeter un regard critique sur les théories du *Third-party government* et de l'« État partenaire ». Les partenariats entre la philanthropie d'investissement, les groupes communautaires et les acteurs publics, considérés ici comme un cas de figure de la collaboration entre l'État et la société civile, favorisent une cooptation de l'action communautaire, une consolidation du pouvoir des élites sur les politiques sociales et une instrumentalisation de la société civile. Dès lors, il nous semble erroné de considérer que l'intégration de groupes de la société civile au sein de structures de gouvernance du social s'apparente à une forme de démocratisation du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques.

Tout d'abord, la relation entre la philanthropie et les groupes communautaires est loin d'être démocratique. Elle est caractérisée par l'ascendance du donateur (Ostrander, 2007) et ce phénomène se fait sentir de manière encore plus prononcée au sein de la philanthropie d'investissement. Celui qui donne acquiert la capacité d'influencer et d'orienter l'action du donataire, selon l'adage bien connu « Qui paie, décide ». Ce dernier dispose d'une capacité d'action lui permettant de discuter et de négocier les termes de son financement. Il demeure cependant dans une relation qui, au final, est très inégalitaire et où les organisations populaires sur le terrain sont financièrement dépendantes des organisations élitaires qui surplombent le champ, qui en établissent les normes et les limites. Quand les acteurs publics entrent en relation avec les acteurs de la philanthropie privée pour reproduire ou étendre les pratiques de la philanthropie, ceux-ci favorisent de facto la reproduction et l'extension du mode de relations caractérisant la philanthropie privée. Tout comme les *Comprehensive Community Initiatives* étudiées par Ira Silver (2005), les partenariats entre la philanthropie d'investissement, les acteurs publics et les groupes communautaires sont des « partenariats inégaux ». La philanthropie d'investissement y joue un rôle de

coordination, les acteurs publics y jouent davantage un rôle d'encadrement. Alors que la philanthropie coordonne l'action collective, les acteurs publics en fixent les limites.

Cette situation est particulièrement claire dans le cas québécois où les agents et les employés de la FLAC sont en contact direct avec les acteurs sur le terrain. Nous retrouvons aussi cette dynamique au niveau local dans le cadre des initiatives soutenues par *Promise Neighborhoods* où des fondations philanthropiques assument la coordination des projets. En guise d'exemple, la Westminster Foundation, organisme philanthropique créé par M&T Bank à Buffalo dans l'État de New York, agit à titre d'agence responsable (*lead agency*) pour le Buffalo *Promise Neighborhoods*.

Le soutien philanthropique accentue et accélère le passage de l'action communautaire au développement communautaire : il débouche sur la professionnalisation, la canalisation et la rationalisation marchande des groupes. En somme, il renforce et consolide les transformations observées au début des années 2000 par Robert Fisher et Eric Shragge (2000), Marie-Hélène Bacqué (2005), Mary-Ellen Boyle et Ira Silver (2005) et par James Defilippis et ses collègues (2006). Les groupes communautaires s'éloignent d'une action orientée sur la constitution d'un rapport de force face aux élites, d'un contre-pouvoir face aux autorités, d'un projet d'émancipation politique, d'un répertoire d'actions propre aux mouvements sociaux et contestataires. Alors que la perspective de l'organisation communautaire met l'accent sur l'organisation des habitants dans une optique « d'empouvoirement », de construction d'un pouvoir collectif et populaire, celle du développement communautaire insiste sur le développement de la communauté dans une optique « d'encapacitation » et de régénération du « capital social ». Bref, l'une veut fournir des services et « armes », tandis que l'autre souhaite fournir des services et des « outils ».

Centrée sur le partenariat et la recherche de consensus, l'approche du développement communautaire facilite l'intégration et l'institutionnalisation de groupes communautaires dans des structures de gouvernance du social dans la mesure où elle les amène à se camper, non pas dans un rapport d'opposition face aux élites et aux autorités, mais de collaboration. D'ennemis et d'alliés potentiels, les élites et les autorités deviennent donc des partenaires potentiels. On passe d'une logique d'opposition et d'alliances à une logique de travail en commun et de concertation. Bien qu'il ne dépolitise pas directement l'action des groupes, – il peut même la politiser sur certains enjeux spécifiques comme nous l'avons vu au chapitre 5 – ce soutien oriente les groupes vers une approche de l'action communautaire qui évacue le conflit et la protestation comme stratégies d'action collective. La philanthropie d'investissement contribue donc à exacerber la tension entre la dimension potentiellement contestataire des groupes de la société civile, dimension associée à une conception alinskienne de la société civile comme « contre-pouvoir », et entre la dimension potentiellement institutionnelle des groupes de la société civile, dimension liée à une conception tocquevillienne et néo-tocquevillienne (Putnam et Rey, 2008) de la société civile comme ensemble de « corps intermédiaires ».

Ensuite, loin d'habiliter les destinataires des services ou les communautés, les partenariats étudiés ont d'abord et avant tout habilité – dans une optique d'*empowerment* gestionnaire – des acteurs de la philanthropie élitaires privée et, dans le cas du HCZ, un groupe communautaire fortement professionnalisé évoluant sous l'aile protectrice de la philanthropie d'investissement et des élites new-yorkaises. Loin d'ouvrir le processus d'élaboration et de coconstruction des politiques sociales à une portion significative de la société civile, les partenariats ont donné lieu à des processus de coconstruction relativement exclusifs où les acteurs précédemment habilités pouvaient participer en raison de leur expertise ou de leur contribution financière. Loin d'accéder à la « cogestion du social », les groupes communautaires ont en général accédé à la coproduction des politiques, demeurant cependant cantonnés à la mise en œuvre d'une gouvernance du social.

Bernard Jouve a affirmé en 2007 que les expériences de gouvernance urbaine en Europe « portées par certains segments de la société civile, généralement les associations, et s'adressant aux populations marginalisés dans les quartiers en crise [...] courent le risque d'une instrumentalisation de la part des institutions publiques urbaines et des États » (Jouve, 2007 : 398). Nous faisons ici l'argument que les structures de gouvernance du social dans lesquelles collaborent les acteurs de la philanthropie d'investissement, du secteur public et du secteur communautaire permettent aux acteurs publics d'instrumentaliser la société civile en mobilisant les ressources matérielles et symboliques de la philanthropie, son expertise, de même que l'expertise associative des groupes communautaires. Mais bien que l'État tente de l'instrumentaliser, la philanthropie d'investissement parvient à exercer une forte influence au sein de la gouvernance du social. Cette influence est notamment rendue possible par la production d'expertise et de normes d'action, par le financement de réseaux savants (Depecker, Déplaudé et Larchet, 2018 : 25), par la constitution de réseaux de politiques publiques (Scott, 2009, 2015) et par le plaidoyer (Reckhow et Snyder, 2014). Ses thèmes, ses normes, ses « cadres de champ » (Lounsbury, Ventresca et Hirsch, 2003) sont fréquemment repris par les acteurs publics.

Tout comme dans les initiatives de gouvernance urbaine étudiées par Jouve, les structures de gouvernance du social avantagent certains acteurs par rapport à d'autres et permettent aux acteurs privilégiés « une accession plus rapide à la sphère politique et à la décision publique » (Jouve, 2007 : 397). En effet, loin de favoriser une plus grande participation citoyenne ou populaire à la chose publique ou un plus grand pouvoir de ce dernier sur l'élaboration des politiques, la gouvernance du social participe à l'édification d'un processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques certes plus ouvert et plus éclaté, mais aussi bien plus dépendant du soutien, de la participation et de la contribution des membres des élites. Les partenariats étudiés permettent aux élites de jouer un plus grand rôle dans l'action publique. Ils contribuent à légitimer la place des élites du capital et du savoir dans la mesure où les dons philanthropiques des possédants s'ajoutent aux investissements publics et permettent de les limiter, et dans la mesure où les connaissances

et compétences des scientifiques et des professionnels permettent de faire reposer l'action sur la science et l'expertise.

Notre étude met donc en lumière comment la construction d'une relation triangulaire entre la philanthropie d'investissement, le secteur communautaire et les acteurs publics concourt à l'instrumentalisation de la société civile par les autorités et les élites. Ce constat nous ramène d'ailleurs aux théories néo-gramsciennes de Donald Fisher concevant la philanthropie élitaires comme un instrument-clé dans la construction d'une hégémonie de la classe dirigeante (Fisher, 1983) et à celles de Teresa Odendahl sur les liens entre l'élite du pouvoir et la philanthropie (Odendahl, 1989).

Une comparaison faisant apparaître des effets similaires dans des contextes contrastés

La comparaison de deux cas internationaux et infranationaux situés sur des territoires contigus nous a permis d'observer des effets similaires dans des contextes contrastés en termes de tradition philanthropique et d'action publique. Le Québec est caractérisé par une faible tradition philanthropique et une forte présence de l'action publique dans la prestation des services, alors que la situation inverse prévaut aux États-Unis. D'importantes similarités ont été observées en termes d'approche de l'action sociale, des populations et territoires ciblés, des élites mobilisées, des acteurs communautaires et publics sollicités.

Dans les deux cas, l'approche préconisée par les acteurs philanthropiques et publics repose sur les principes de l'investissement social, du développement global des enfants et du développement communautaire. Les populations et les territoires ciblés sont similaires dans les deux cas : l'action des partenariats se concentre sur les enfants et les parents des zones urbaines pauvres. Les élites qui se mobilisent pour participer à la gouvernance du social sont celles du capital et du savoir aux États-Unis comme au Québec. La communauté des affaires, les fondations philanthropiques et les institutions de santé y occupent une place de

choix. Dans les deux cas, les collaborations favorisent et encouragent la présence des acteurs publics municipaux au sein de la gouvernance du social et rapprochent cette forme de gouvernance des expériences de gouvernances urbaines étudiées par Jouve (2007) et Martin (2004).

La comparaison permet donc de saisir à quel point la philanthropie d'investissement, comme acteur, et la gouvernance du social, comme projet, participent à l'essor d'une nouvelle forme de gestion des problèmes sociaux, au ciblage des populations à risque et des communautés pauvres comme destinataires principaux d'une action soutenue par les autorités politiques, rendue possible par la mobilisation des élites du capital et du savoir, et sollicitant la participation des groupes communautaires comme des acteurs publics municipaux. Elle met en lumière comment la production de cette action hybride dans le cadre de partenariats entre les acteurs publics, philanthropiques et communautaires favorisent une professionnalisation des groupes communautaires se manifestant empiriquement par le développement des expertises interne et externe.

Elle met également en évidence le fait que l'une des conséquences de la participation des groupes communautaires à ces partenariats a été l'augmentation substantielle du temps consacré à la concertation et au travail en partenariat de même qu'une bonification de leurs capacités à fournir des services sociaux. Aussi, bien qu'elle mette en relief le fait que la rationalisation marchande de l'action communautaire n'est peut-être pas aussi forte qu'anticipée – au Québec à tout le moins – la volonté de la philanthropie d'investissement de s'inspirer du secteur privé amène les groupes à développer des formes d'évaluation et de reddition de comptes afin de satisfaire leurs bailleurs de fonds.

En outre, la comparaison révèle que si l'influence du donateur est très forte, le dialogue et la négociation sont des éléments constitutifs de la relation avec les acteurs philanthropiques et que ces derniers sont disposés à consentir aux demandes des donataires dans une certaine

mesure. La capacité des groupes de faire preuve d'une certaine opiniâtreté et de « faire bloc » devant les bailleurs de fonds les aide grandement à obtenir satisfaction. Les concessions obtenues par le HCZ en termes d'expertise interne et celles obtenues par la Croisée des frimousses au niveau des budgets et des échéanciers en font foi. Or, bien que certains groupes soient en mesure d'avoir une influence sur les dimensions administratives et opérationnelles de leur financement et de leur accompagnement, ceux-ci ne parviennent pas à exercer une influence réelle sur les normes et les savoirs valorisés, diffusés, financés et mobilisés par les donateurs.

La similarité des éléments observés entre la philanthropie d'investissement américaine et québécoise de même qu'entre les partenariats qu'elle contribue à créer nous permet d'établir des liens de continuité avec différents courants philanthropiques du passé. La philanthropie et les partenariats étudiés dans cette thèse sont des échos de l'approche développée par la Fondation Ford dans les années cinquante et soixante avec son programme *Gray Areas* (Domhoff, 2005). Ouvert à l'idée d'un partenariat avec les acteurs publics et centré sur l'idée de combattre la pauvreté urbaine en soutenant les communautés et les organisations communautaires, ce programme a eu une influence durable sur le milieu philanthropique et représente encore aujourd'hui l'un des moments charnières du virage d'une partie de la philanthropie des élites vers le soutien aux communautés.

L'élément plus ancien est le fait que la philanthropie d'investissement reproduit les tentatives de médicalisation du social et d'encadrement des populations à risque de la philanthropie élitaires du 19^e siècle. L'intérêt qu'elle porte aux neurosciences et à l'intervention précoce nous rappelle celui qu'a porté la philanthropie du 19^e siècle à l'hygiénisme. Les modèles sociosanitaires valorisés par les fondations étudiées témoignent d'une volonté d'offrir et d'administrer un traitement aux individus et aux communautés pauvres aux prises avec différents problèmes sociaux. Ces modèles introduisent dans l'action communautaire les théories et pratiques désormais associées à la perspective de

l'investissement social tout en amenant les acteurs qui participent à la gouvernance du social, notamment les acteurs publics, vers cette perspective.

Ces éléments de similarité nous rappellent la pertinence des clés de lecture de la philanthropie contemporaine identifiées par Sylvain Lefevre (2015) et nous aident à relativiser la nouveauté de la philanthropie actuelle et, plus spécifiquement, la philanthropie d'investissement. Tout comme la philanthropie du 19^e et du 20^e siècle, la philanthropie d'investissement tente de s'appuyer sur la science, phénomène analysé au chapitre 4. Elle tente d'amener une « articulation entre le don et l'action collective » comme nous l'avons vu dans les chapitres 5 et 6 avec les groupes d'action communautaire et au chapitre 7 dans un contexte d'action publique hybride. Elle est le fait d'une élite possédante dont plusieurs membres se sont enrichis pendant une période de concentration des richesses et d'augmentation des inégalités, comme nous l'avons au chapitre 3. Aussi, elle participe à la légitimation de la philanthropie et à délégitimation de l'impôt en parvenant à se faire habiliter par l'État et en contribuant à l'action publique, non pas par l'impôt, mais par le cofinancement des programmes et politiques publics. De plus, elle est, elle aussi, encadrée, stimulée et instrumentalisée par l'État comme nous l'avons vu au chapitre 7.

L'élément plus nouveau est cette « rhétorique de la collaboration », ce discours – souvent démenti par la pratique – comme quoi la philanthropie veut développer des relations plus horizontales avec les groupes de la société civile et de la communauté. Les sources écrites et les entretiens avec les acteurs philanthropiques révèlent que la philanthropie d'investissement pense et réfléchit à sa place au sein de la société civile et à ses rapports avec les groupes en interaction avec ceux-ci et en étant confrontée par ces derniers. Le cas de la FLAC est ici emblématique : à la suite du tollé soulevé par ses pratiques, son discours et ses partenariats avec l'État, la fondation s'est lancée dans une réflexion sur ses orientations dont elle vient à peine de sortir.

Bref, en ce début de millénaire, la vieille alliance de « ceux qui ont de l'argent et de ceux qui ont des idées » (Guilhot, 2006 : 33) semble avoir repris du service dans un contexte où ceux qui gouvernent font presque tous face à des contraintes budgétaires, et où l'argent est devenu un facteur encore plus crucial dans la production et la diffusion d'idées.

Les différences observées entre les cas nous amènent à considérer certaines hypothèses développées dans notre problématique comme partiellement fondées. Les différences constatées nous amènent à invalider en partie l'hypothèse d'une dépolitisation comme effet direct du soutien philanthropique. Les tensions engendrées par la présence et l'influence de la philanthropie ont été dans certains cas des facteurs de politisation des groupes québécois, alors que du côté du HCZ, la participation à des « luttes sociales » a été remplacée par un activisme désormais limité à la sphère de l'éducation et de la réforme scolaire. Également, contrairement à ce qui avait été anticipé, le cas américain se distingue du cas québécois par le fait qu'il nous prouve qu'un groupe communautaire, le HCZ, peut être habilité par le gouvernement et coconstruire avec lui une politique sociale, ce qui démontre que bien que la philanthropie soit largement avantagée pour accéder à l'habilitation et à la coconstruction, un groupe communautaire peut y accéder dans certaines circonstances. Le HCZ est le seul groupe communautaire ayant accédé à la coconstruction, alors que tous les autres – les bénéficiaires de *Promise Neighborhoods* et ceux d'Avenir d'enfants et de Québec en forme – n'ont accédé qu'à la coproduction.

Notre étude démontre la nécessité d'intégrer à l'analyse la possibilité qu'un groupe communautaire soit habilité et participe à la coconstruction en raison de son expertise associative. Mentionnons aussi les différences en termes de cofinancement. Du côté américain, le cofinancement a pour fonction d'aller chercher l'argent du secteur philanthropique afin que celui-ci finance des initiatives soutenues par le programme public *Promise Neighborhoods*. Au Québec, le cofinancement sert à financer de manière mixte des partenariats dont l'initiative revient à la philanthropie, et plus précisément, à la FLAC. En

conséquence, nous considérons que la comparaison révèle que nos hypothèses sur l'habilitation, le cofinancement et la coconstruction ne sont que partiellement validées.

Les différences en termes de niveau d'action publique représentaient un écueil potentiel de cette étude comparative. Rappelons que *Promise Neighborhoods* est un programme du gouvernement fédéral américain et que Québec en forme et Avenir d'enfants sont des projets en partenariat avec un gouvernement provincial. Toutefois, puisque l'attention et l'analyse ont été concentrées sur les normes et les savoirs mobilisés, sur les valeurs, les idées et principes d'action, ces différences n'affaiblissent pas significativement la validité des résultats et leur portée. Que la collaboration entre la philanthropie, les acteurs publics et les groupes communautaires ait lieu au niveau fédéral ou provincial, elle introduit, socialise et habitue ces acteurs à un type d'action collective propre à la gouvernance et les amène vers des perspectives d'action dans la lignée de l'investissement social.

La comparaison des structures de gouvernance à l'étude nous permet d'avancer que les réseaux de politiques américains développés autour de *Promise Neighborhoods* sont des réseaux pluralistes dirigistes et que ceux construits autour de Québec en forme et Avenir d'enfants sont des réseaux néocorporatistes clientélistes (Montpetit, 2003). C'est l'un des apports originaux de cette thèse. Le caractère pluraliste des réseaux autour de *Promise Neighborhoods* reflète le mode de relations entre l'État et la société civile américaine depuis la Seconde Guerre mondiale, alors que le caractère néocorporatiste des partenariats québécois s'inscrit dans la tradition corporatiste québécoise développée à partir des années 1970. Le dirigisme constaté autour du programme américain est lié à une volonté claire de l'État fédéral d'instrumentaliser la société civile et d'orienter l'action philanthropique et communautaire à des fins d'action publique. Le clientélisme autour des partenariats québécois est lié à la volonté de la FLAC d'être en partenariat avec l'État québécois, au fait que cette fondation ne possède pas d'équivalent dans le contexte québécois, au désir de l'État d'instrumentaliser les ressources de la fondation et à un conflit ouvert entre l'État québécois et une partie de la société civile au moment où les partenariats ont été créés.

Notre étude met en lumière comment la gouvernance du social participe à une reconfiguration des liens entre l'État et la société civile et à une certaine ouverture dans les processus de politiques publiques. Mais elle nous renseigne aussi sur le caractère limité de cette ouverture, sur les rapports de force au sein de ce processus et sur l'évolution des relations entre l'État et la société civile dans deux contextes nord-américains. Cette étude ambitionnait de décrire le fonctionnement de la gouvernance du social (voir Figure 1).

Les dynamiques et relations observées tout au long de cette étude nous amènent désormais à illustrer le fonctionnement de la gouvernance du social comme dans la Figure 7.

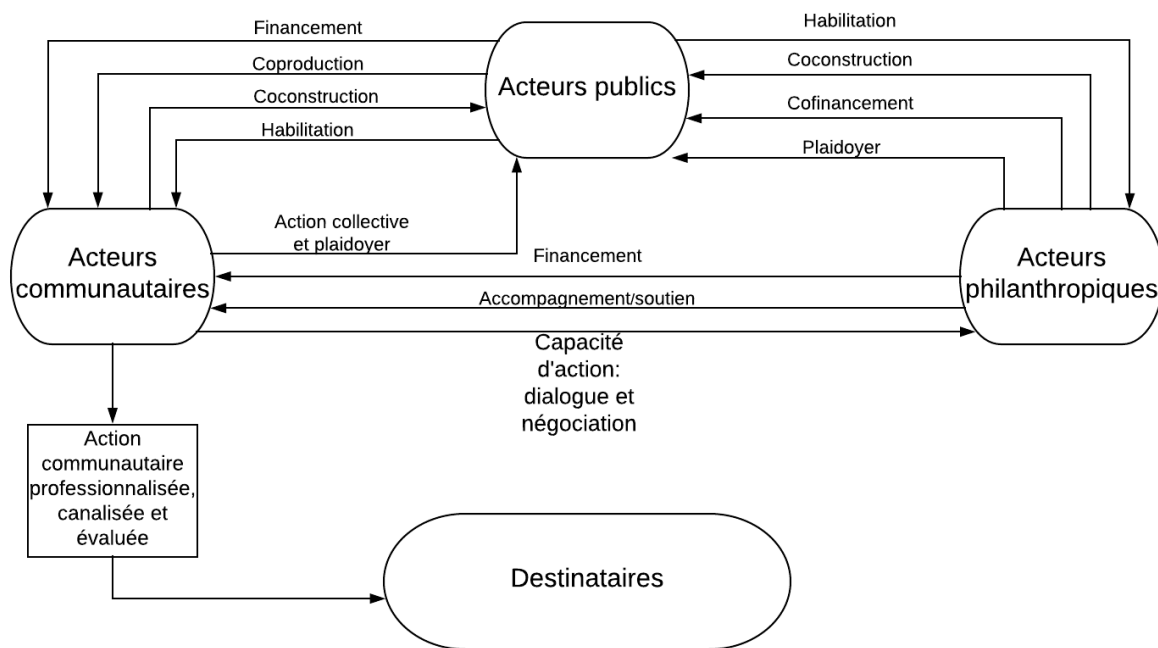


Figure 7. Fonctionnement observé de la gouvernance du social.

Portée et limites de l'étude

Les conclusions tirées dans cette thèse ne peuvent être généralisées à l'ensemble de la philanthropie. Cette étude se penche sur un type particulier de philanthropie privée élitaires apparu dans les années 1990 que nous avons appelé « philanthropie d'investissement ». Nos constats ne s'appliquent pas à la philanthropie de masse (Zunz, 2012), à la philanthropie de changement social (Faber et McCarthy, 2005; Lefèvre, 2018) ni même à l'ensemble de la philanthropie des élites. Le caractère emblématique de nos deux cas me permet en revanche de généraliser nos conclusions à la même classe d'objets, c'est-à-dire aux partenariats entre acteurs philanthropiques – ayant adopté le discours et les pratiques de la philanthropie d'investissement –, publics et communautaires dans le secteur social.

En ce qui concerne les limites de ce projet, mentionnons d'emblée que le travail empirique s'est concentré sur les niveaux intermédiaires, accordant aux organisations une attention toute spéciale, mais laissant dans l'ombre les philanthropes et les destinataires de l'action philanthropique et communautaire. Contrairement aux travaux centrés sur les donateurs ou à ceux qui abordent la philanthropie par l'entremise d'une « sociologie de la réception », notamment, ceux de Nicolas Duvoux (2015), nous avons travaillé d'abord et avant tout sur la production organisationnelle de l'action philanthropique, publique et communautaire. Cette thèse ne donne que partiellement accès aux points de vue des philanthropes, car aucun n'a accepté de nous rencontrer en entrevue. Les propos rapportés proviennent tous de sources écrites. Bien que nous ayons été en mesure de pénétrer l'organisation et la coordination des dons, nous n'avons pas été à même de pénétrer le petit monde des donateurs. Le décalage possible entre le point de vue des philanthropes et celui des professionnels de la philanthropie constitue donc une limite notable de cette étude.

Le décalage possible entre le point de vue des responsables de groupes communautaires et celui des destinataires des programmes d'action représente lui aussi une limite. Il aurait été intéressant de croiser les propos des responsables de groupes avec ceux des destinataires,

mais les difficultés d'accès au terrain américain nous ont rapidement amené à renoncer à cette idée. Le refus du HCZ de collaborer à notre projet et la méfiance des acteurs publics et philanthropiques américains à notre endroit ont fait en sorte que nous avons dû concentrer notre collecte de données sur les acteurs des niveaux intermédiaires et délaissier complètement les destinataires et l'analyse par la réception. Cette étude met en lumière le point de vue d'un échantillon de groupes de la société civile évoluant dans le secteur de l'action communautaire et actifs dans des quartiers habités par les classes populaires, mais elle ne donne pas la parole à la population pas plus qu'elle ne s'intéresse aux impacts des partenariats sur cette population.

Autre limite, la place et le rôle des acteurs publics municipaux au sein de la gouvernance du social demeurent dans l'angle mort et bien que nos données empiriques révèlent la présence récurrente de ces acteurs dans les partenariats étudiés, notre analyse ne débouche pas sur un développement théorique expliquant leur fonction et pourquoi ils s'y retrouvent. Cette situation s'explique notamment par le fait que la construction d'un partenariat avec, d'un côté, le gouvernement fédéral, et de l'autre, le gouvernement provincial, nous a amené à sous-estimer le rôle et la place joués par les acteurs publics municipaux au sein des structures de gouvernance et à considérer que les acteurs publics pertinents à étudier du côté américain étaient principalement des acteurs fédéraux et du côté québécois, des acteurs provinciaux. Or, l'analyse démontre que ce sont les acteurs municipaux qui se retrouvent à siéger sur les initiatives financées par *Promise Neighborhoods* et qu'on retrouve plusieurs acteurs municipaux au sein des regroupements de partenaires et des tables de concertation de Québec en forme et d'Avenir d'enfants.

Mentionnons également comme limite que la comparaison oppose le cas d'une communauté (Harlem) au sein d'un pays (États-Unis) où la question raciale occupe une place considérable à un cas où la majorité des destinataires et des participants aux initiatives sont blancs et appartiennent à l'ethnie majoritaire (Québécois francophones). Notre étude ne permet pas de rendre compte du poids du facteur racial dans le cas

américain et n'aborde qu'en surface le rôle et la signification du HCZ dans l'histoire et la trajectoire des Afro-Américains et des mouvements sociaux. Elle ne nous éclaire pas non plus sur les rapports entre acteurs philanthropiques, publics et communautaires sous l'angle de l'origine ethnique des destinataires, des philanthropes et des leaders communautaires. Bien que pertinente, cette dimension doit faire l'objet d'une attention spécifique étant donné sa complexité et aurait avantage à être étudiée dans le cadre d'une étude de cas unique, une enquête ethnographique ou une analyse comparant différents groupes sous l'angle de l'origine ethnique des donataires et des donateurs.

Notons aussi une relative asymétrie des données recueillies. Le matériel empirique engendré par le processus d'entrevues semi-directif est supérieur du côté québécois. La raison est ici fort simple : les acteurs philanthropiques, publics et communautaires québécois ont fait preuve d'une grande ouverture et ont démontré de l'intérêt pour notre projet, alors que du côté américain, la méfiance, le silence et le refus ont été la norme. Nous avons donc pu réaliser plus d'entrevues au Québec qu'aux États-Unis. Nous aurions aimé rencontrer deux autres personnes du HCZ, au moins une autre personne du département de l'Éducation, quelqu'un de la Fondation Edna McConnell Clark et un philanthrope.

Et finalement, précisons que la période d'étude choisie pour le cas québécois ne permet pas de prendre la mesure du changement de trajectoire amorcé par la FLAC à partir de 2015, année où la fondation commence « l'idéation d'un nouveau modèle philanthropique fondé sur une stratégie dite "de soutien et d'apprentissage" (Fontant *et al.*, 2018 : 3) et se qualifie désormais « d'organisation apprenante » (Fontan *et al.*, 2018 : 18). Du côté américain, la période d'étude choisie ne permet pas de prendre la mesure des changements survenus au sein du programme *Promise Neighborhoods* depuis l'élection de Donald Trump.

Pistes de recherche à venir

Notre thèse met en relief plusieurs pistes de recherche pertinentes et intéressantes pour une sociologie politique de la philanthropie, des élites, de l'État, de l'action publique et collective. Elle permet d'entrevoir de nouvelles pistes de recherche prenant comme objet d'étude divers phénomènes observés et abordés dans cette étude.

Ce que démontre cette thèse sur la philanthropie d'investissement et sur la gouvernance du social pourrait être soumis à un examen empirique plus large en augmentant le nombre de cas étudiés. Bien qu'il y ait peu de partenariats et d'expériences de gouvernance du social véritablement comparables à ceux analysés, au fur et à mesure que des cas surgissent où l'on retrouve la même collaboration triangulaire, ceux-ci pourraient être analysés à l'aune des conclusions tirées sur *Promise Neighborhoods*, Québec en forme et Avenir d'enfants afin de valider ou de remettre en question les impacts et la dynamique relationnelle observés dans notre étude.

Aussi, il serait bon de s'intéresser à l'influence de la philanthropie d'investissement sur d'autres formes philanthropiques. Aux États-Unis, des fondations dont la création précède de quelques décennies l'essor de la philanthropie d'investissement se sont converties à son discours et à ses pratiques et participent désormais à son évolution. La fondation Edna McConnell Clark est ici l'exemple parfait de cette tendance. Le cas québécois nous apprend que la branche montréalaise de la Fondation Centraide intègre plusieurs éléments de ce courant et que certains groupes perçoivent désormais l'organisme comme marchant dans le sillage des Chagnon (Entrevue 1, 4, 16 et 19).

De plus, puisque les partenariats étudiés se limitent aux champs de la petite enfance et de la communauté, il serait bon d'étudier l'impact de la philanthropie des élites, notamment de la philanthropie d'investissement, dans d'autres champs et secteurs, entre autres, ceux de

l'éducation et de l'habitation. Le champ de l'éducation a été effleuré dans ce projet, mais tout un travail demeure à faire sur la saga des écoles à charte du HCZ et sur le partenariat Réunir Réussir de la FLAC. Les projets récents du HCZ et de la FLAC dans le domaine du logement et de l'habitation nous amènent à considérer ce secteur comme un futur terrain de recherche fécond pour analyser les interactions entre les acteurs philanthropiques, municipaux et communautaires.

Et pour terminer, il nous apparaît pertinent d'étudier davantage les « bienfaits du don » pour ceux qui donnent, de se pencher sur le fait que les donateurs de la philanthropie d'investissement reçoivent lorsqu'ils donnent. Les cas analysés démontrent que la générosité des philanthropes est récompensée par l'obtention d'un capital de sympathie, de prestige et d'influence qui fait en sorte que la philanthropie d'investissement continue de s'inscrire dans un registre élitare participant à la légitimation, à la mobilisation et à la reproduction des élites. Une étude axée sur les philanthropes, sur les individus s'adonnant à la philanthropie, aurait grandement avantage à considérer cette avenue.

Bibliographie

- Absil, G., Vandoorne, C. et Demarteau, M. (2012). *Bronfenbrenner, écologie du développement humain : réflexion et action pour la promotion de la santé*. Liège, Belgique : Appui en Promotion et en Éducation pour la Santé – Université Liège.
- Abyssinian Development Corporation. (2010). *ADC Promise Neighborhood proposal to the U.S. Department of Education*. Récupéré de <https://www2.ed.gov/programs/promiseneighborhoods/2010/narratives/abyssiniandevelopment.pdf>
- Adeniji, A. (2014). Druckenmiller's education giving: It's not just the Harlem Children's Zone. Récupéré de <https://www.insidephilanthropy.com/home/2014/11/24/druckenmillers-education-giving-its-not-just-the-harlem-chil.html>
- Agence de la santé et des services sociaux de Montréal. (2008). *Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais. Portrait du CSSS de la Pointe-de-l'Île – 2008*. Montréal, Québec : Direction de santé publique. Récupéré de <http://www.santecom.qc.ca/bibliothequevirtuelle/hyperion/9782894947340.pdf>
- Alepin, B. (2011). *La crise fiscale qui vient*. Montréal, Québec : VLB éditeur.
- Annie E. Casey Foundation, The. (2004). *Theory of change: A practical tool for action, results and learning*. Récupéré de <https://www.aecf.org/m/resourcedoc/aecf-theoryofchange-2004.pdf>
- Annie E. Casey Foundation, The. (2009). *Reduce poverty and promote opportunity*. Récupéré de <https://www.aecf.org/m/resourcedoc/aecf-IssueBriefReducePoverty-2009.pdf>
- Annie E. Casey Foundation, The. (2016). *2016 Kids count data book*. Récupéré de <https://www.aecf.org/m/resourcedoc/aecf-the2016kidscountdatabook-2016.pdf>
- Arrillaga-Andreessen, L. et Chang, V. (2007). [People's Champ]. Repéré à [anonyme]
- Arnove, R. F. (1980). Foundations and the transfer of knowledge. Dans R. F. Arnove (dir.), *Philanthropy and cultural imperialism: The foundations at home and abroad* (p. 305-330). Bloomington, IN : Indiana University Press.
- Assemblée nationale. (2009a). Journal des débats - Commission permanente des affaires sociales (vol. 41, no 8). Consultations dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 7, Loi instituant le fonds pour le développement des jeunes enfants. Récupéré de <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/39-1/journal-debats/20090318/11007.html>

- Assemblée nationale. (2009b). Journal des débats - Commission permanente des relations avec les citoyens (vol. 41, n° 2). Projet de loi n° 7, Loi instituant le fonds pour le développement des jeunes enfants. Récupéré de <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/39-1/journal-debats/20090114/10995.html>
- Association pour la santé publique du Québec. (2009). Devenir parent : des besoins à connaître et à reconnaître. Récupéré de <http://www.aspq.org/uploads/pdf/4cd974c6705606-devenir-parent-des-besoins-a-connaître-et-a-reconnaître.pdf>
- Avenir d'enfants (AE). (2011). *Avenir d'enfants verse 11,5 M\$ en soutien à 66 communautés locales et près de 12,5 M\$ pour des projets en transfert de connaissances*. Récupéré de [http://www.fondationchagnon.org/media/4058/AE_verse_11_5%20M\\$_a_66_communautes_locales_et_12_5%20M\\$_pour_transfert_connaissances20110620.pdf](http://www.fondationchagnon.org/media/4058/AE_verse_11_5%20M$_a_66_communautes_locales_et_12_5%20M$_pour_transfert_connaissances20110620.pdf)
- Avenir d'enfants (AE). (2013). *Rapport annuel 2012-2013 : en action partout au Québec*. Récupéré de http://www.avenirdenfants.org/media/121761/AE_rapport_annuel_2012-2013.pdf
- Avenir d'enfants (AE). (2014a). *Rapport annuel 2013-2014 : ensemble préparer l'avenir*. Récupéré de http://www.avenirdenfants.org/media/185867/ae_rapport-annuel_2013-14_vf-pdf2.pdf
- Avenir d'enfants (AE). (2014b). *Démarche partenariale écosystémique : guide à l'intention des regroupements locaux de partenaires*. Récupéré de http://avenirdenfants.org/Media/PDF/Publications/guide_webecosystemie_AE_final.pdf
- Avenir d'enfants (AE). (2015). *Examen sur les rapports d'activités du Fonds pour le développement des jeunes enfants et de la Société de gestion Avenir d'enfants*. Récupéré de http://www.avenirdenfants.org/media/261004/MemoireAE_Interactif2.pdf
- Bacqué, M.-H. (2005). Associations « communautaires » et gestion de la pauvreté. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 160(5), 46-65. doi:10.3917/arss.160.0046
- Bailin, M. (2001). *Institution and field building at the Edna McConnell Clarke Foundation*. Récupéré de http://www.emcf.org/fileadmin/media/PDFs/history/Bailin_ChangingLandscape.pdf
- Bailin, M. (2003). *Re-engineering philanthropy: field notes from the Trenches*. Récupéré de http://www.emcf.org/fileadmin/media/PDFs/history/Bailin_ReengineerinPhilanthropy.pdf
- Banque mondiale. (2018). Société civile. Récupéré de <http://www.banquemondiale.org/fr/about/partners/civil-society>

- Barron, J. (2008, 16 avril). N.Y.U. Medical Center gets another \$100 million gift. *NY Times*. Récupéré de <https://www.nytimes.com/2008/04/16/nyregion/16donate.html>
- Bartley, T. (2007). How foundations shape social movements: The construction of an organizational field and the rise of forest certification. *Social Problems*, 54(3), 229-255. doi:10.1525/sp.2007.54.3.229
- Berthiaume, A. (2016). *La gouvernance néolibérale et les organismes communautaires québécois : étude de la Fondation Lucie et André Chagnon* (Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, Montréal, Québec). Récupéré de <https://archipel.uqam.ca/8662/>
- Bishop, M. et Green, M. (2008). *Philanthrocapitalism: How the the rich can save the world*. New York, NY : Bloomsbury Press.
- Blackburn, A. (2010, 4 août). The giving pledge: Billionaires promise to donate at least half their fortunes to charity. *ABC News*. Récupéré de <https://abcnews.go.com/WN/bill-gates-warren-buffett-organize-billionaire-giving-pledge/story?id=11325984>
- Blackman, J. A. (2002). Early intervention. *Infants & Young Children*, 15(2), 11-19. doi:10.1097/00001163-200210000-00004
- Bory, A. (2009). Le monde des affaires à la tête du secteur non lucratif américain : un regard sociologique. *Entreprises et histoire*, 56(3), 117-130. doi:10.3917/eh.056.0117
- Bouchard, M. (2013). *Le financement des programmes de la FLAC dans notre milieu: menaces ou opportunités? – La suite : effets des programmes de la Fondation Lucie et André Chagnon sur l'action communautaire autonome*. Montréal, Québec : Université Concordia.
- Bourque, D. et Comeau, Y. (2007). *Organisation communautaire : fondements, approches et champs de pratique*. Montréal, Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Boussaguet, L., Jacquot, S. et Ravinet, P. (2010). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, France : Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques.
- Boussaguet, L., Dupuy, C., (2014). L'analyse des politiques publiques à l'épreuve de la comparaison. *Revue internationale de politique comparée*, 21(2), 97-119. doi:10.3917/ripc.212.0097.
- Boussaguet, L., Jacquot, S. et Ravinet, P. (dir.). (2015). *Une "French touch" dans l'analyse des politiques publiques?*. Paris, France : Les Presses de Sciences Po.
- Boyle, M. E. et Silver, I. (2005). Poverty, partnerships, and privilege: Elite institutions and community empowerment. *City & Community*, 4(3), 233-253. doi:10.1111/j.1540-6040.2005.00115.

- Bridgespan. (2002). *Harlem Children's Zone (formerly Rheedlen Centers for Children & Families): A case study in learning to grow with purpose*. Récupéré de <https://www.bridgespan.org/bridgespan/Images/articles/harlem-childrens-zone-learning-to-grow-with-purp/HCZ-Case-Study-pdf.pdf?ext=.pdf>
- Bridgespan. (2004). *Harlem Children's Zone (HCZ): Transforming the organization while scaling up in a tightly defined local service area*. Récupéré de [https://www.bridgespan.org/bridgespan/Images/articles/harlem-children's-zone-\(hcZ\)-transforming-the-orga/Harlem-Childrens-Zone-pdf.pdf?ext=.pdf](https://www.bridgespan.org/bridgespan/Images/articles/harlem-children's-zone-(hcZ)-transforming-the-orga/Harlem-Childrens-Zone-pdf.pdf?ext=.pdf)
- Brinkerhoff, J. M. (2002). Government-nonprofit partnership: A defining framework. *Public Administration and Development*, 22(1), 19-30. doi:10.1002/pad.203
- Bronfenbrenner, U. (1986). Ecology of the family as a context for human development: Research perspectives. *Developmental Psychology*, 22(6), 723-742. doi:10.1037/0012-1649.22.6.723
- Brulle, R. J. et Jenkins, J. C. (2005, août). *Decline or transition? Discourse and strategy in the US environmental movement*. Conférence présentée au Annual Conference of the American Sociological Association, Philadelphie, PA.
- Bulmer, M. (1984). Philanthropic foundations and the development of the social sciences in the early twentieth century: A reply to donald fisher. *Sociology*, 18(4), 572-579. doi:10.1177/0038038584018004008
- Bulmer, M. (1995). Some observations on the history of large philanthropic foundations in Britain and the United States. *Voluntas*, 6(3), 275-291. <https://doi.org/10.1007/BF02354017>
- Cadart, M.-L. (2012). La prévention précoce en France : rappels historiques des débats. *Nouvelles pratiques sociales*, (1), 113-126.
- Caillouette, J. (1994). L'État partenaire du communautaire : vers un nouveau modèle de développement. *Nouvelles pratiques sociales*, 7(1), 161-175.
- Callahan, D. (2017). *The Givers : Wealth, Power and Philanthropy in a New Gilded Age*, New York : Knopf.
- Calvès, A.-E. (2009). « Empowerment » : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement. *Revue Tiers Monde*, 200(4), 735-749. doi:10.3917/rtm.200.0735
- CAMBA. (2011). *Flatbush Promise Neighborhoods Application Narrative*. Récupéré de <https://www2.ed.gov/programs/promiseneighborhoods/2011narr/camba.pdf>
- Canada, G., Druckenmiller, S. et Warsh, K. (2013, 14 février). Generational theft needs to be arrested. A Democrat, an independent and a Republican agree: Government

- spending levels are unsustainable. *Wall Street Journal*. Récupéré de <https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887323485704578257753243530078>
- Cantelli, F. (2013). Deux conceptions de l'empowerment. *Politique et Sociétés*, 32(1), 63-87. doi:10.7202/1018721ar
- Carlson, N. (2002). *Making evaluation work: youth development fund series #2*. New York, NY : Edna McConnell Clark Foundation.
- Carnegie, A. (2017). *The gospel of wealth* (éd. rév.). New York, NY : Carnegie Corporation of New York. (Ouvrage original publié en 1889).
- Castel, F., Castel, R. et Lovell, A. (1980). La Société psychiatrique avancée. Le modèle américain. *Revue française de sociologie*, 21(1), 144-146. doi:10.2307/3320907
- Center for the Study of Social Policy (CSSP). (2018). *Child welfare: Transforming child welfare to serve everyone equitably*. Récupéré de <https://cssp.org/our-work/focus/child-welfare/>
- Centre 1,2,3, GO! [anonyme]. (2017). Rapport d'activités 2016-2017. Page consultée le 5 juillet 2017. Récupéré de [anonyme]
- Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants (CEDJE). (2008). Prévenir la violence chez les jeunes par une intervention précoce. Récupéré de https://fondationchagnon.org/media/7007/finalCommunique_colloque_16%20sept_.pdf
- Centre Juvenis (CV). (2014). Rapport annuel. Récupéré de [anonyme].
- Centre Juvenis (CV). (2015). Rapport annuel. Récupéré de [anonyme].
- Centre Juvenis (CV). (2016). Rapport annuel. Récupéré de [anonyme].
- Centre Juvenis (CV). (2017). Rapport annuel. Récupéré de [anonyme].
- Centre Juvenis (CV). (2018). [Site Internet]. Récupéré de [anonyme].
- Chagnon, C. (2010) *La philanthropie de demain... Sera-t-elle différente?*. Récupéré de http://fondationchagnon.org/media/8106/Allocution_Claude_Chagnon_finale.pdf
- Chagnon, C. (2014) *Allier l'économique et le social pour prévenir la pauvreté*. Récupéré de <http://www.fondationchagnon.org/media/95793/allocution-cc-mai-2014-vf.pdf>
- Chamberland, V., Gazzoli, P., Dumais, L., Jetté, C. et Vaillancourt, Y. (2012). *Fondations et philanthropie au Canada et au Québec : influences, portraits et enjeux* (Rapport n° 12-02). Montréal, Québec : Cahiers du LAREPPS, Université du Québec à Montréal. Récupéré de http://www.larepps.uqam.ca/Page/Document/pdf_transversal/Cahier_12-02.pdf

- Chelle, E. (2012). *Gouverner les pauvres. Politiques sociales et administration du mérite*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Chevallier, J. (2003). La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?. *Revue française d'administration publique*, 105-106(1), 203-217. doi:10.3917/rfap.105.0203
- Chilcott, L., Birtel, M. (2010). *Waiting for Superman*. New York, NY : Paramount Vantage.
- Child Trends. (2018). Who we are. Récupéré de <https://www.childtrends.org/about-us>
- Chung, A. (2016). Interview with Nancy Roob & Stan Druckenmiller. Récupéré de <https://www.emcf.org/storage-folders/full-page-news/interview-with-nancy-roob-stan-druckenmiller/>
- CISION. (2012). Le gouvernement Harper applaudit l'un des plus importants investissements public-privé en recherche sur la santé. Récupéré de <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/le-gouvernement-harper-applaudit-lun-des-plus-importants-investissements-public-privé-en-recherche-sur-la-santé-511414061.html>
- Cohen, A., Riutort, P. et Lacroix, B. (dir.). (2015). *Nouveau manuel de science politique* (Éd. rév.). Paris, France : La Découverte.
- Collectif de fondations. (2015, 11 mars). Les risques de la rigueur budgétaire. *Le Devoir*. Récupéré de <https://www.ledevoir.com/non-classe/434025/de-grandes-fondations-privées-inquiètes-les-risques-de-la-rigueur-budgétaire>
- Collectif de fondations. (2016). *Réduire la pauvreté et les inégalités sociales, un enjeu qui nous interpelle*. Récupéré de <https://www.fondationchagnon.org/media/120148/memoire-version-finale.pdf>
- Croisée des frimousses (CDF). (2016). Rapport d'activités. Récupéré de [anonyme].
- Croisée des frimousses (CDF). (2017). Rapport d'activités. Récupéré de [anonyme].
- Cypress Hills Promise Neighborhoods. (2010). *Sunset Park Promise Neighborhoods application narrative*. Récupéré de <https://www2.ed.gov/programs/promiseneighborhoods/2010/narratives/lutheran.pdf>
- Dardot, P. et Laval, C. (2010). *La nouvelle raison du monde : essai sur la société néolibérale*. Paris, France : La Découverte.
- Defilippis, J., Fisher, R. et Shragge, E. (2006). Neither romance nor regulation: Re-evaluating community. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), 673-689. doi:10.1111/j.1468-2427.2006.00680.x
- Delmas, C. (2011). *Sociologie politique de l'expertise*. Paris, France : La Découverte.

- Depecker, T., Déplaudé, M.-O. et Larchet, N. (2018). La philanthropie comme investissement : contribution à l'étude des stratégies de reproduction et de légitimation des élites économiques. *Politix*, 121(1), 9-27. doi:10.3917/pox.121.0009
- Depelteau, J., Fortier, F. et Hébert, G. (2013). *Les organismes communautaires au Québec : financement et évolution des pratiques*. Montréal, Québec : Institut de recherche et d'informations socio-économiques. Récupéré de <http://bv.cdeacf.ca/documents/PDF/horscollection/163615.pdf>
- Diarra, G. et Plane, P. (2012). La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance. *Mondes en développement*, 158(2), 51-70. doi:10.3917/med.158.0051
- Domhoff, W. G. (2005). The Ford Foundation in the inner city: Forging an alliance with neighborhood activists. Récupéré de http://www2.ucsc.edu/whorulesamerica/local/ford_foundation.html
- Domhoff, W. G. (2006). *Who rules America?: Power and politics, and social change* (5^e éd. rév.). Boston, MA : McGraw-Hill. (Ouvrage original publié en 1967).
- Donahue, J. D. et Zeckhauser, R. (2006). Public-private collaboration. Dans M. Moran, M. Martin et R. E. Goodin (dir.), *The Oxford handbook of public policy* (p. 496-525). Oxford, Royaume-Uni : Oxford University Press.
- Dostaler, G. et Hanin, F. (2005). Keynes et le keynésianisme au Canada et au Québec. *Sociologie et sociétés*, 37(2), 153-181. doi:10.7202/012916ar
- Dubocage, E., Rivaux-Danset, D., (2006). *Le capital-risque*. Paris: La Découverte.
- Dubois, V., Bastien, C., Freyermuth, A. et Matz, K. (2012). *Le politique, l'artiste et le gestionnaire : (re)configurations locales et (dé)politisation de la culture*. Bellecombe-en-Bauges, France : Éditions du Croquant.
- Ducharme, E. (2010). *Étude de l'impact de l'arrivée des fondations privées sur les organismes communautaires qui se consacrent à la famille* (Essai, Québec, Québec, Université du Québec). Récupéré de <http://espace.inrs.ca/500/>
- Dufour, P., Dobrowolsky, A., Jenson, J., Saint-Martin, D. et White, D. (dir.). (2007). *L'investissement social au Canada : émergence d'un référentiel global sous tension*. Paris, France : Éditions La Découverte. Récupéré de <http://www.cccg.umontreal.ca/pdf/Pour%20Jobert%2026-06-07.pdf>
- Dupuy, C. et Pollard, J. (2012). La comparaison de politiques publiques infranationales : méthodes et pratiques. *Revue internationale de politique comparée*, 19(2), 7-14. doi:10.3917/ripc.192.0007
- Duvoux, N. (2015). *Les oubliés du rêve américain : philanthropie, État et pauvreté urbaine aux États-Unis*. Paris, France : Presses Universitaires de France.

- Edna McConnell Clark Foundation (EMCF). (1999). *The Edna McConnell Clark Foundation 1999 Annual Report*. Récupéré de https://www.emcf.org/fileadmin/media/PDFs/Annual_Reports/ar1999.pdf
- Edna McConnell Clark Foundation (EMCF). (2000). *The Edna McConnell Clark Foundation 2000 Annual Report*. Récupéré de https://www.emcf.org/fileadmin/media/PDFs/Annual_Reports/ar2000.pdf
- Edna McConnell Clark Foundation (EMCF). (2002). *The Edna McConnell Clark Foundation 2002 Annual Report*. Récupéré de https://www.emcf.org/fileadmin/media/PDFs/Annual_Reports/ar2002.pdf
- Edna McConnell Clark Foundation. (2003). *The Edna McConnell Clark Foundation 2003 Annual Report*. Récupéré de https://www.emcf.org/fileadmin/media/PDFs/Annual_Reports/ar2003.pdf
- Edna McConnell Clark Foundation. (2006). *EMCF annual report: 2006*. Récupéré de http://www.emcf.org/fileadmin/media/PDFs/Annual_Reports/ar2006.pdf
- Edna McConnell Clark Foundation. (2007). *EMCF annual report: 2007*. Récupéré de http://www.emcf.org/fileadmin/media/PDFs/Annual_Reports/ar2007.pdf
- Edna McConnell Clark Foundation. (2018). [Site internet] Récupéré de <https://www.emcf.org/about-us/advisers-collaborators/>
- Emile-Besse, L. (2004). Le système éducatif américain. *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, (35), 137-144. doi:10.4000/ries.1760
- Équipe de travail pour mobiliser les efforts en prévention. (2005). *L'amélioration des saines habitudes de vie chez les jeunes : recommandations : rapport présenté au ministre de la Santé et des Services sociaux par l'équipe de travail pour mobiliser les efforts en prévention*. Québec, Québec : Gouvernement du Québec. Récupéré de <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs47262>
- Early Child Development Funders Working Group. (2015). A smart investment in our future. Récupéré de https://www.fondationchagnon.org/en/news/2015/looking_out_for_canada_and_for_our_children.aspx
- Esping-Andersen, G. (1990). *Les trois mondes de l'État-providence*. Paris, France : PUF.
- Esping-Andersen, G. (2008). Childhood investments and skill formation. *International Tax and Public Finance*, 15 (1), 19-44. doi: 10.1007/s10797-007-9033-0
- Evans, R. G. et Stoddart, G. L. (1990). Producing health, consuming health care. *Social Science & Medicine*, 31(12), 1347-1363. doi:10.1016/0277-9536(90)90074-3

- Faber, D. et McCarthy, D. (2005). *Foundations for social change: Critical perspectives on philanthropy and popular movements*. Lanham, MD : Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Favreau, L. (2008). *Entreprises collectives : les enjeux sociopolitiques et territoriaux de la coopération et de l'économie sociale*. Québec, Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Fisher, D. (1983). The role of philanthropic foundations in the reproduction and production of hegemony: Rockefeller foundations and the social sciences. *Sociology*, 17(2), 206-233. doi:10.1177/0038038583017002004
- Fisher, R. et Shragge, E. (2000). Challenging community organizing: Facing the 21st century. *Journal of Community Practice*, 8(3), 1-19. doi:10.1300/J125v08n03_01
- Fleishman, J. L. (2009). *The foundation : a great American secret : how private wealth is changing the world*. New York: PublicAffairs.
- Fondation Lucie et André Chagnon. (2002). *Mémoire de la Fondation Lucie et André Chagnon déposé devant la Commission des affaires sociales à l'Assemblée nationale du Québec sur le projet de loi 112 « Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale »*. Récupéré de https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=49695
- Fondation Lucie et André Chagnon. (2006). *Enfants et pauvreté : défis et solutions*. Montréal, Québec : Décision Média.
- Fondation Lucie et André Chagnon. (2007). *Projet Odyssée : L'AQCPE et la Fondation Lucie et André Chagnon investissent 4 millions \$ en recherche et développement pour accroître la qualité en CPE*. Récupéré de http://www.fondationchagnon.org/media/7185/2007_Odysee_AQCPE_et%20FLAC_investissent_4_millions.pdf
- Fondation Lucie et André Chagnon. (2008). *Le Centre des naissances du CHUM devient un centre d'excellence en promotion de la santé*. Récupéré de http://www.fondationchagnon.org/media/7037/2008_centre_naissances_CHUM_un_centre_d_excellence_en_promo_sante.pdf
- Fondation Lucie et André Chagnon. (2009). *L'importance de stimuler les enfants de 0 à 5 ans pour maximiser leurs chances de réussite*. Récupéré de http://www.fondationchagnon.org/media/6864/2009_lancement_campagne_bien_grandir.pdf
- Fondation Lucie et André Chagnon. (2011). *Lancement de l'étude Le point sur la petite enfance 3*. Récupéré de http://www.fondationchagnon.org/media/4061/Communiqué_%20EY3-2.pdf

- Fondation Lucie et André Chagnon. (2014). *Le rôle de la philanthropie Chagnon*. Récupéré de <http://www.fondationchagnon.org/media/94588/feuille-no-4-role-philanthropique-2014-04-30.pdf>
- Fondation Lucie et André Chagnon. (2015). La fondation : mission et valeurs. Récupéré de <http://www.fondationchagnon.org/fr/qui-sommes-nous/mission-prevenir-pauvrete-reussite-educative.aspx>
- Fondation Lucie et André Chagnon. (2017). La fondation : mission et valeurs. Récupéré de <https://www.fondationchagnon.org/fr/qui-sommes-nous.aspx>
- Fondation Lucie et André Chagnon. (2018). L'observatoire des tout-petits. Récupéré de https://www.fondationchagnon.org/fr/que-soutenons-nous/ressources/ressources-en-cours/observatoire_tout_petits.aspx
- Fontan, J.-M., Elson, P. R. et Lefèvre, S. (2017). *Les fondations philanthropiques : de nouveaux acteurs politiques?* Québec, Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Fontan, J.-M., Taïeb H., Klein, J.-L., Kouamé, S., Lefèvre, S., Lévesque, B., Rochman, J., (2018) *Trajectoire historique de la Fondation Lucie et André Chagnon, cahier de recherche #19*. Montréal : PhiLab.
- Fortin, M. (2017). Du soutien aux « Lumières » à la réforme scolaire : essor de la philanthropie américaine en éducation. Repéré à <https://philab.uqam.ca/wp-content/uploads/2017/11/PhiLab-articleMaximOK.pdf>
- Franklin, S. M. (2014). *After the rebellion: Black youth, social movement activism, and the post-civil rights generation*. New York, NY : New York University Press.
- Friedman, J. (1992). *Empowerment: The politics of alternative development*. Hoboken, NJ : Wiley-Blackwell.
- Frumkin, P. (2003). Inside venture philanthropy. *Society*, 40(4), 7-15. doi:10.1007/s12115-003-1013-0
- Gilbert, N. et Gilbert, B. (1989). *The enabling state: Modern welfare capitalism in America*. Oxford, Royaume-Uni : Oxford University Press.
- Gilens, M. et Page, B. I. (2014). Testing theories of American politics: Elites, interest groups, and average citizens. *Perspectives on Politics*, 12(3), 564-581. doi:10.1017/S1537592714001595
- Gouvernement du Québec. (1991). *Un Québec fou de ses enfants - Rapport du groupe de travail pour les jeunes* (Publication n° 94-849). Récupéré de <http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/document-000205/>
- Gouvernement du Québec. (2005). *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale: bilan de la première année (2004-2009)*.

Récupéré de <https://www.mess.gouv.qc.ca/grands-dossiers/lutte-contre-la-pauvrete/plan.asp>

Groupe d'étude critique sur la prévention précoce. (2002). *De l'intervention précoce à la prévention féroce?*. Colloque présenté au Pavillon Hubert-Aquin de l'Université du Québec à Montréal, Montréal, Québec. Récupéré de <http://www.fafmrq.org/wp-content/uploads/2014/05/2002ActesPrevPrecoce.pdf>

Guilhot, N. (2006). *Financiers, philanthropes : sociologie de Wall Street*. Paris, France : Éditions du Seuil.

Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.

Halte parents-bambins. (2017). Rapport d'activités. Récupéré de [anonyme].

Hardoon, D. (2017). *Une économie au service des 99 %: il est temps de construire une économie centrée sur l'humain qui profite à tous, et non à quelques privilégiés*. Récupéré de https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-economy-for-99-percent-160117-fr.pdf

Harlem Children's Zone. (2002). *Harlem Children's Zone, Inc. biennial report 2000-2002*. Récupéré de http://wac.adeef.edgecastcdn.net/80ADEF/hcz.org/wp-content/uploads/2014/04/biennial_00_02.pdf

Harlem Children's Zone. (2003). *Harlem Children's Zone, Inc. (HCZ): Growth plan FY 2001 – FY 2009: Updated fall 2003*. Récupéré de <http://wac.adeef.edgecastcdn.net/80ADEF/hcz.org/wp-content/uploads/2014/04/HCZ-Business-Plan.pdf>

Harlem Children's Zone. (2004). Peacemakers. *Harlem Children's Zone: A Look Inside*, 3(2), 1-8. Récupéré de <http://wac.adeef.edgecastcdn.net/80ADEF/hcz.org/wp-content/uploads/2014/04/ALI-Peacemakers.pdf>

Harlem Children's Zone. (2005). The Harlem Children's Zone asthma initiative. *Harlem Children's Zone: A Look Inside*, (Printemps), 1-8. Récupéré de <http://wac.adeef.edgecastcdn.net/80ADEF/hcz.org/wp-content/uploads/2014/04/ALI-Asthma.pdf>

Harlem Children's Zone. (2006). TRUCE. *Harlem Children's Zone: A Look Inside*, (Printemps), 1-8. Récupéré de <http://wac.adeef.edgecastcdn.net/80ADEF/hcz.org/wp-content/uploads/2014/04/ALI-TRUCE.pdf>

Harlem Children's Zone. (2008). College Success Office. *Harlem Children's Zone : A Look Inside*, (Printemps), 1-8. Récupéré de <https://hcz.org/wp-content/uploads/2014/04/ALI-College-Success-Office.pdf>

- Harlem Children's Zone. (2009). *Whatever it takes: A white paper on the Harlem Children's Zone*. Récupéré de <http://wac.adeef.edgecastcdn.net/80ADEF/hcz.org/wp-content/uploads/2014/04/HCZ-White-Paper.pdf>
- Harlem Children's Zone. (2010). *Harlem Children's Zone FY 2010: Accomplishments: Results continue to demonstrate the effectiveness of our model*. Récupéré de <http://wac.adeef.edgecastcdn.net/80ADEF/hcz.org/wp-content/uploads/2014/04/HCZ-2010-Highlights.pdf>
- Harlem Children's Zone. (2011). *Helping 11,4013 kids - one at a time: 2010-2011 biennial report*. Récupéré de http://wac.adeef.edgecastcdn.net/80ADEF/hcz.org/wp-content/uploads/2014/04/2010-11BR_asReleased092011_LR.pdf
- Harlem Children's Zone. (2012). *Successful Research Collaborations: Rules of Engagement for Community-Based Organizations*. New York, NY : Auteur. Récupéré de http://wac.adeef.edgecastcdn.net/80ADEF/hcz.org/wp-content/uploads/2014/04/Rules_of_Engagement_paper.pdf
- Harlem Children's Zone Inc (HCZ). (2015a). Geoffrey Canada. Repéré à <https://hcz.org/about-us/leadership/geoffrey-canada/>
- Harlem Children's Zone Inc (HCZ). (2015b). History : The beginning of the children's zone. Repéré à <https://hcz.org/about-us/history/>
- Harlem Children's Zone. (2018). About us. Récupéré de <https://hcz.org/about-us/>
- Harvey, D. (2007). *A brief history of neoliberalism*. Oxford, Royaume-Uni : Oxford University Press.
- Hassenteufel, P. (2005). De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. *Revue française de science politique*, 55(1), 113-132.
- Heckman, J. J. (2000). Policies to foster human capital. *Research in Economics*, 54(1), 3-56. doi:10.1006/reec.1999.0225
- Heckman, J., J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902. doi:10.1126/science.1128898
- Heckman, J. J. (2008). The case for investing in disadvantaged young children. *CESifo DICE Report*, 6(2), 3-8.
- Hegel, G. W. F. (1973). *Principes de la philosophie du droit*. Paris, France : Gallimard. (Ouvrage original publié en 1820).
- Horsford, S. D. et Sampson, C. (2014). Promise neighborhoods: The promise and politics of community capacity building as urban school reform. *Urban Education*, 49(8), 955-991. doi:10.1177/0042085914557645

- Huff, A. (2013). Reforming the city: Neoliberal school reform and democratic contestation in New Orleans. *The Canadian Geographer*, 57(3), 311-317. doi:10.1111/cag.12018
- Indeed. (2018). Harlem Children's Zone. Récupéré de <https://www.indeed.com/cmp/Harlem-Children%27s-Zone>
- Institut de la statistique du Québec. (2018). Étude longitudinale du développement des enfants au Québec (ELDEQ). Récupéré de <http://www.jesuisjeserai.stat.gouv.qc.ca/>
- Janoski, T. (1998). *Citizenship and civil society: A framework of rights and obligations in liberal, traditional, and social democratic regimes*. New York, NY : Cambridge University Press.
- Jenkins, J. C. (1998). Channeling social protest: Foundation patronage of contemporary social movements. Dans W. W. Powell et E. S. Clemens (dir.), *Private action and the public good* (p. 206-216). New Haven, CT : Yale University Press.
- Jenkins, J. C. et Eckert, C. M. (1986). Channeling black insurgency: Elite patronage and professional social movement organizations in the development of the black movement. *American Sociological Review*, 51(6), 812-829. doi:10.2307/2095369
- Jenson, J. (2010). Diffusing ideas for after neoliberalism. *Global Social Policy: An Interdisciplinary Journal of Public Policy and Social Development*, 10(1), 59-84. doi:10.1177/1468018109354813
- Johnson, J. (2010, 27 septembre). 21 Promise Neighborhoods grantees representative of broader movement. Récupéré de <http://blog.ed.gov/2010/09/promise-neighborhoods-2/>
- Jouve, B. (2007). La gouvernance urbaine : vers l'émergence d'un nouvel instrument des politiques ?. *Revue internationale des sciences sociales*, 193-194(3), 387-402. doi:10.3917/riss.193.0387
- JPB Foundation. (2018). [Site internet]. Récupéré de <https://www.jpbfoundation.org/>
- Karl, B. D. et Katz, S. N. (1987). Foundations and ruling class elites. *Daedalus*, 116(1), 1-40.
- Klein, M. (2018, 14 juillet). Charter school CEOs get massive paychecks thanks to private donors. *New York Post.com*. Récupéré de <https://nypost.com/2018/07/14/charter-school-ceos-get-massive-paychecks-thanks-to-private-donors/>
- Kohl-Arenas, E. (2015). *The Self-Help Myth. How Philanthropy Fails to Alleviate Poverty*. Californie : University of California Press.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. et Savard, J.-F. (2015). *Analyse et pilotage des politiques publiques : France, Suisse, Canada*. Québec, Québec : Presses de l'Université du Québec.

- Kuhn, T. (1962). *La Structure des révolutions scientifiques*. Montréal, Québec : Les Éditions Flammarion.
- Lalonde, M. (1974). *Nouvelles perspectives de la santé des Canadiens : un document de travail*. Ottawa, Ontario : Ministre des Approvisionnements et Services Canada. Récupéré de <http://www.phac-aspc.gc.ca/ph-sp/pdf/perspect-fra.pdf>
- Lambelet, A. (2014). *La philanthropie*. Paris, France : Les Presses de Sciences Po.
- Lamoureux, D. (2016). *Les possibles du féminisme : agir sans "nous"*. Montréal, Québec : Les Éditions du Remue-ménage.
- Le Bossé, Y. (2003). De l'« habilitation » au « pouvoir d'agir » : vers une appréhension plus circonscrite de la notion d'empowerment. *Nouvelles pratiques sociales*, 16(2), 30. doi:10.7202/009841ar
- Lefèvre, S. (2014). *De la charité au philanthrocapitalisme? : cinq clés de lecture sociopolitique de la philanthropie financière contemporaine*. Québec, Québec : Institut Mallet. Récupéré de https://institutmallet.org/wp-content/uploads/ActesSommet_Section4_WEB.pdf
- Lefèvre, S. (2015). Pour une approche sociopolitique de la philanthropie financière : plaidoyer pour un programme de recherche. *Politique et Sociétés*, 34(2), 61-85. doi:10.7202/1032507ar
- Lefèvre, S. (2018). Les héritiers rebelles : la philanthropie comme « suicide de classe ». *Politix*, 121(1), 55-78. doi:10.3917/pox.121.0055
- Lefèvre, S. et Berthiaume, A. (2017). Les partenariats entre secteur public et fondations philanthropiques au Québec : genèse, contestation et épilogue d'une réforme de l'action publique. *Revue française d'administration publique*, 163(3), 491-506. doi:10.3917/rfap.163.0491
- Lefèvre, S. et Charbonneau, J. (2011). Présentation : philanthropie et fondations privées : vers une nouvelle gouvernance du social ?. *Lien social et Politiques*, (65), 7-16. doi:10.7202/1006023ar
- Lesemann, F. (2011). « Nouvelles fondations privées » et transition de « régimes institutionnels ». *Lien social et Politiques*, (65), 79-97. doi:10.7202/1006027ar
- Lester, P. (2009). *What it took : Lessons learned from the First Cohort of Promise Neighborhoods Planning Grant Applications*. Récupéré de http://alliance1.org/sites/default/files/pdf_upload/report_pp/what_it_took.pdf
- Letts, C., Ryan, W. et Grossman, A. (1997). Virtuous capital: What foundations can learn from venture capitalists. *Harvard Business Review*, 75(2), 36-44. doi:10.1108/09526869510098804

- LinkedIn. (2018). [Anonyme]. Récupéré de [anonyme].
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, 65 (03), 682-693. doi: 10.2307/1955513
- Lizotte, C. (2013). The moral imperatives of geographies of school failure: Mobilizing market-based reform coalitions. *The Canadian Geographer*, 57(3), 289-295. doi:10.1111/cag.12022
- Lord, J. (1991). *Lives in transition: The process of personal empowerment*. Kitchener, Ontario : Centre for Research and Education in Human Services.
- Lounsbury, M., Ventresca, M. et Hirsch, P. (2003). Social movements, field frames and industry emergence: A cultural-political perspective on US recycling. *Socio-Economic Review*, 1(1), 71. doi:10.1093/soceco/1.1.71
- Love, D. A. (2014). Geoffrey Canada to step down from Harlem Children's Zone. Récupéré de <https://thegrio.com/2014/02/13/geoffrey-canada-to-step-down-from-harlem-childrens-zone/>
- Lowe, P., Lee, E. et Macvarish, J. (2015). Growing better brains? Pregnancy and neuroscience discourses in English social and welfare policies. *Health, Risk & Society*, 17(1), 15-29. doi:10.1080/13698575.2014.994479
- Lutheran Family Health Centers. (2010). *Sunset Park Promise Neighborhoods application narrative*. Récupéré de <https://www2.ed.gov/programs/promiseneighborhoods/2010/narratives/lutheran.pdf>
- Macvarish, J., Lee, E. et Lowe, P. (2015). Neuroscience and family policy: What becomes of the parent?. *Critical Social Policy*, 35(2), 248-269. doi:10.1177/0261018315574019
- Maison Blanche. (2011). *Creating pathways to opportunity*. Washington, DC : The White House Washington. Récupéré de https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/revised_creating_pathways_to_opportunity_report_10_14_11.pdf
- Manno, B., Hassel, B. C., Crittenden, S. et Way, A. (2006). *A road to results : Investing resources to achieve results*. Récupéré de <https://www.aecf.org/m/resourcedoc/aecf-ARoadtoResultsResourcesEd-2006.pdf>
- Marcuzzo, C. (2010). Whose welfare state?: Beveridge versus Keynes. Dans R. Backhouse et T. Nishizawa (dir.), *No wealth but life: Welfare economics and the welfare state in Britain, 1880–1945* (p. 189-206). New York, NY : Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511750649.010 pp 189-206
- Martin, D. G. (2004). Nonprofit foundations and grassroots organizing: Reshaping urban governance. *The Professional Geographer*, 56(3), 394-405.

- Marwell, N. P. (2004). Privatizing the welfare state: Nonprofit community-based organizations as political actors. *American Sociological Review*, 69(2), 265-291. doi:10.1177/000312240406900206
- Marx, K. (1972). *Contribution à la critique de l'économie politique*. Paris, France : Éditions sociales. (Ouvrage original publié en 1859). Repéré à Accès direct http://classiques.uqac.ca/classiques/Marx_karl/contribution_critique_eco_pol/contribution_critique.html
- Mathematica. (2018). [Site Internet]. Récupéré de <https://mathematica-mpr.com/>
- Marshall, P. (2005). Trust across the power to divide: A study of the Edna McConnell Clark Foundation. Récupéré de http://thegoodproject.org/wp-content/uploads/2014/10/GoodWork_Project_Report_Series_Number_42.pdf
- McAdam, D. (1999). *Political process and the development of black insurgency, 1930-1970* (2e éd.). Chicago, IL : University of Chicago Press.
- Meisels, S. J. et Shonkoff, J. P. (1990). *Handbook of early childhood intervention*. New York, NY : Cambridge University Press.
- Mercure, D. (2013). Le nouveau modèle de pouvoir et de domination au travail dans le mode de production postfordiste. Récupéré de <http://journals.openedition.org/sociologies/4227>
- Merrien, F.-X. (1997). *L'État-providence*. Paris, France : Presses universitaires de France.
- Mills, C. W., Denord, F. et Caïetti, M. (2012). *L'élite au pouvoir* (éd. rév.). Marseille, France : Agone.
- Ministère de la Jeunesse, du Tourisme, du Loisir et du Sport. (2002). Protocole d'entente (1er) (Création de Québec en forme). Récupéré de http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/daai/15-201_Ententes_avec_la_Fondation_Lucie_et_Andr%C3%A9_Chagnon.pdf
- Ministère de la Santé et des Services sociaux. (2004). Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir - Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Récupéré de https://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiWxvK8367fAhVPnAKHS_3DzcQFjAAegQICRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.mess.gouv.qc.ca%2Ftelecharger.asp%3Ffichier%3D%2Fpublications%2Fpdf%2FADMIN_plan-action-lutte-pauvrete.pdf&usq=AOvVaw0TkpCGP-ei7iZFGkdxMouq
- Mitchell, K. et Lizotte, C. (2014). The grassroots and the gift: Moral authority, American philanthropy, and activism in education. *Foucault Studies*, (18), 66-89. doi:10.22439/fs.v0i18.4652

- Mitchell, K. et Sparke, M. (2016). The New Washington Consensus: Millennial philanthropy and the Making of Global Market Subjects. *Antipode*, 48(3), 724-749. doi:10.1111/anti.12203
- Montpetit, É. (2003). Les réseaux néocorporatistes québécois à l'épreuve du fédéralisme canadien et de l'internationalisation. Dans A. G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société* (Tome 2, p. 191-208). Montréal, Québec : Les Éditions Québec/Amérique.
- Noël, A. (2018). Is social investment inimical to the poor?. *Socio-Economic Review*, doi:10.1093/ser/mwy038
- Northridge, M., Shoemaker, K., Jean-Louis, B., Ortiz, B., Swaner, R., Vaughan, R. D., ... Nicholas, S. (2005). What matters to communities? Using community-based participatory research to ask and answer questions regarding the environment and health. *Environmental Health Perspectives*, 113(suppl. 1), 34-41.
- Obama, B. (2004). *Dreams from my father: A story of race and inheritance*. New York, NY : Three Rivers Press. (Ouvrage original publié en 1995).
- Obama, B. (2007). Remarks of Senator Barack Obama: Changing the odds for urban America. Repéré à <http://www.presidency.ucsb.edu/>
- O'Connor, A. (2011). Contradictions de la philanthropie libérale face aux mouvements sociaux. *Lien social et Politiques*, (65), 19-42. doi:10.7202/1006024ar
- Odendahl, T. (1989). The culture of elite philanthropy in the Reagan years. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 18(3), 237-248. doi:10.1177/089976408901800306
- Offerlé, M. (2003). *La société civile en question*. Paris, France : La Documentation française.
- Organisation mondiale de la santé. (2018). Conférence d'Ottawa. Page consultée le 11 novembre 2018. Repéré à <https://www.who.int/fr>
- Organisation des Nations Unies. (2018). Société civile. Récupéré de <http://www.un.org/fr/sections/resources-different-audiences/civil-society/>
- Ostrander, S. A. (2007). The growth of donor control: Revisiting the social relations of philanthropy. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(2), 356-372. doi:10.1177/0899764007300386
- Ostrander, S. A. et Schervish, P. G. (1990). Giving and getting: Philanthropy as a social relation. Dans J. V. Til (dir.), *Critical issues in American philanthropy: Strengthening theory practice* (p. 67-98). San Francisco, CA : Jossey-Bass.
- Ostrander, S., Silver, I. et McCarthy, D. (2005). Mobilizing money strategically: Opportunities for grantees to be active agents in social movement philanthropy. Dans D. Faber et D. McCarthy (dir.), *Foundations for social change: Critical*

- perspectives on philanthropy and popular movements* (p. 271-290). Lanham, MD : Rowman & Littlefield.
- Palier, B., Morel, N. et Palme, J. (2012). Beyond the welfare state as we knew it? Dans N. Morel, B. Palier et J. Palme (dir.), *Towards a social investment welfare state?: Ideas, policies and challenges* (p. 1-30). Bristol, Angleterre : Policy Press.
- Panet-Raymond, J. (1985). Nouvelles pratiques des organisations populaires... Du militantisme au bénévolat au service de l'État. *Service social*, 34(2-3), 340-352. doi:10.7202/706277ar
- Panet-Raymond, J. (1994). Les nouveaux rapports entre l'État et les organismes communautaires à l'ombre de la Loi 120. *Nouvelles pratiques sociales*, 7(1), 79-83. doi: 10.7202/301253ar
- Parazelli, M. (1994). La coalition des organismes communautaires du Québec (1985-1991) : d'une pratique démocratique à un mimétisme adhocratique. *Nouvelles pratiques sociales*, 7(1), 111-130. doi:10.7202/301255ar
- Parazelli, M., Hébert, J., Huot, F., Bourgon, M., Gélinas, C., Laurin, C., ... Gagnon, S. (2003). Les programmes de prévention précoce : fondements théoriques et pièges démocratiques. *Service social*, 50(1), 81-121. doi:10.7202/006920ar
- Parazelli, M. (2011). Les programmes positivistes de prévention précoce. Vers quel horizon politique ?. Dans Le Collectif pas de 0 de conduite (dir.) *Les enfants au carré ? Une prévention qui ne tourne pas rond : Prévention et éducation plutôt que prédiction et conditionnement* (p.65-91).Toulouse : ERES. doi:10.3917/eres.pasde.2011.02.0065.
- Parazelli, M., Lévesque, S. et Gélinas, C. (2012). La prévention précoce en question. *Nouvelles pratiques sociales*, (1), 1-15. doi:10.7202/1008623ar
- Parazelli, M. (2013). La prévention précoce au Québec. Perspectives normatives d'une approche controversée, *Contrepoint*, (3), 51-68.
- People's Champ. (2018a). Early childhood research initiative. Récupéré de [anonyme].
- People's Champ. (2018b). Board of directors. Récupéré de [anonyme].
- Philanthropy News Digest. (2002), Geoffrey Canada, President/CEO, Harlem Children's Zone, Inc.: Improving outcomes for children and youth through a place-based strategy. Récupéré de <http://www.philanthropynewsdigest.org/newsmakers/geoffrey-canada-president-ceo-harlem-children-s-zone-inc.-improving-outcomes-for-children-and-youth-through-a-place-based-strategy>
- Piketty, T. (2013). *Le capital au XXIe siècle*. Paris, France : Seuil.
- PolicyLink, Harlem Children's Zone et Center for the Study of Social Policy. (2015). *Promise Neighborhoods: A comprehensive approach to expanding opportunity for*

- all children.* Récupéré de http://www.promiseneighborhoodsinstitute.org/sites/default/files/PromiseNeighborhoods_fact%20sheet-february2016.pdf
- Promise Neighborhoods Institute. (2018). [Site Internet]. Récupéré de <http://www.promiseneighborhoodsinstitute.org/>
- Promise Neighborhoods Institute. (2015). *Beyond lessons in the field: Planning for growth and sustainability of Promise Neighborhoods - Keys to success*. Récupéré de <http://www.promiseneighborhoodsinstitute.org/sites/default/files/PN%2Bwebinar%2Bfinancing%2BFINAL.pdf>
- Putnam, R. D. et Rey, O. (2008). Bowling en solo : le déclin du capital social américain. *Conférence*, 27, 417-440.
- Québec. (2001). *L'action communautaire: une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*. Récupéré de <https://www.mess.gouv.qc.ca/sacais/action-communautaire/politique-reconnaissance-soutien.asp>
- Québec en forme. (2004). *Rapport annuel 2003-2004*. Récupéré de http://www.quebecenforme.org/media/4208/Rapport_annuel%202003%202004.pdf
- Québec en forme. (2007). *Rapport annuel 2006-2007*. Récupéré de <http://www.quebecenforme.org/media/4205/Rapport%20annuel%202006%202007.pdf>
- Québec en forme. (2017). [Site internet]. Récupéré de <https://quebecenforme.org/projets/>
- Quermonne, J.-L. (1986). *Les régimes politiques occidentaux*. Paris, France : Seuil.
- Ramos, G. (2017). Towards an empowering state: Turning inclusive growth into a global reality. Récupéré de <http://www.oecd.org/social/towards-an-empowering-state.htm>
- Reckhow, S. et Snyder, J. W. (2014). The expanding role of philanthropy in education politics. *Educational Researcher*, 43(4), 186-195. doi:10.3102/0013189x14536607
- Reich, R. (2006). Philanthropy and its uneasy relation to equality. *Philosophy and Public Policy Quarterly*, 26(3-4), 28.
- Relais-parents. (2015). Rapport d'activités. Récupéré de [anonyme].
- Relais-parents. (2016). Rapport d'activités. Récupéré de [anonyme].
- Relais-parents. (2017). Rapport d'activités. Récupéré de [anonyme].
- Réseau pour un Québec Famille. (2018). Qui sommes-nous? Récupéré de <http://www.quebecfamille.org/qui-sommes-nous.aspx>

- Reysz, J. (2010). *Le changement de logique de la protection sociale des sans emploi en Union européenne : de l'aide au revenu à la réintégration sur le marché du travail* (Thèse de doctorat, Université Pierre Mendès, Grenoble, France). Récupéré de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-00490878/>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x
- Ridde, V. (2004). Une analyse comparative entre le Canada, le Québec et la France : l'importance des rapports sociaux et politiques eu égard aux déterminants et aux inégalités de la santé. *Recherches sociographiques*, 45(2), 343-364. doi:10.7202/009653ar
- Roelofs, J. (2007). Foundations and collaboration. *Critical Sociology*, 33(3), 479-504. doi:10.1163/156916307X188997
- Salamon, L. M. (1987). Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 16(1-2), 29-49. doi:10.1177/089976408701600104
- Salamon, L. M. (1994). The rise of the nonprofit sector. *Foreign Affairs*, 73(4), 109-122. doi:10.2307/20046747
- Salamon, L. M. (2014). *New Frontiers of Philanthropy: A Guide to the New Tools and New Actors that Are Reshaping Global Philanthropy and Social Investing*. Oxford : Oxford University Press.
- Saulnier, P.-Y. (2003). Administrer le monde? Les fondations philanthropiques et la Public Administration aux États-Unis (1930-1960). *Revue française de science politique*, 53(2), 237-255. doi:10.3917/rfsp.532.0237
- Savard, S., Bourque, D. et Lachapelle, R. (2015). Third sector organizations in Québec and the new public action in community development. *Canadian Journal of Nonprofit Social Economy Research*, 6(2), 28-41. doi:10.22230/cjnser.2015v6n2a191
- Schervish, P. G., Herman, A., & Rhenisch, L. (1986). Towards a general theory of the philanthropic activities of the wealthy. Annual Spring Research Forum of the Independent Sector, New York, NY. Récupéré de <https://pdfs.semanticscholar.org/d4bb/35e8c4fd8987c856055e53a2d7d2a768ffd7.pdf>
- Scott, J. (2009). The politics of venture philanthropy in charter school policy and advocacy. *Educational Policy*, 23(1), 106-136. doi:10.1177/0895904808328531
- Scott, J. (2015). Foundations and the development of the US charter school policy-planning network: Implications for democratic schooling and civil rights. *Teachers College Record*, 114 (2), 131-147.

- Scott, J., Lubienski, C. et DeBray-Pelot, E. (2009). The Politics of advocacy in education. *Educational Policy*, 23(1), 3-14. doi:10.1177/0895904808328530
- Shonkoff, J. P. et Meisels, S. J. (dir.). (2000). *Handbook of early childhood intervention* (2^e éd.). New York, NY : Cambridge University Press.
- Silver, I. (2005). *Unequal partnerships: Beyond the rhetoric of philanthropic collaboration*. New York, NY : Routledge.
- Simon, B. (1994). *The Empowerment Tradition in American social Work: a History*, New York, Columbia : University Press.
- Skocpol, T. (2016). Why political scientists should study organized philanthropy. *American Political Science Association*, 49(3), 433-436.
- Smyth, J. (2009). Critically engaged community capacity building and the "community organizing" approach in disadvantaged contexts. *Critical Studies in Education*, 50(1), 9-22. doi:10.1080/17508480802526629
- Snyder, R. (2001). Scaling down: The subnational comparative method. *Studies In Comparative International Development*, 36(1), 93-110.
- Spire, A. (2014). Les formes élémentaires de l'inégalité devant l'impôt. *Pouvoirs*, 151(4), 117-128. doi:10.3917/pouv.151.0117
- Tackett, L. (2012, 4 juin). Impact in place: ED releases report on "place-based" strategy [Billet de blogue]. Récupéré de <http://blog.ed.gov/2012/06/impact-in-place-ed-releases-report-on-place-based-strategy/>
- Talpin, J. (2013). Mobiliser les quartiers populaires : vertus et ambiguïtés du community organizing vu de France. Récupéré de <http://www.laviedesidees.fr/Mobiliser-les-quartiers-populaires.html>
- Tomaskovic-Devey, D. et Lin, K.-H. (2011). Income dynamics, economic rents, and the financialization of the U.S. economy. *American Sociological Review*, 76(4), 538-559. doi:10.1177/0003122411414827
- Tompkins-Strange, M. (2016). *Policy Patrons: Philanthropy, Education Reform, and the Politics of Influence*. United-States : Harvard Education Press.
- Tough, P. (2004). The Harlem Project. *The New York Times Magazine*. Récupéré de <https://www.nytimes.com/2004/06/20/magazine/the-harlem-project.html>
- Tough, P. (2009). *Whatever it takes: Geoffrey Canada's quest to change Harlem and America*. New York, NY : Houghton Mifflin Harcourt.

- Tournès, L. (2007). La fondation Rockefeller et la naissance de l'universalisme philanthropique américain. *Critique internationale*, 35(2), 173-197. doi:10.3917/cii.035.0173
- Tremblay, R. E., Petitclerc, A. et Gervais, J. (2008). *Prévenir la violence par l'apprentissage à la petite enfance*. Montréal, Québec : Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants. Récupéré de http://www.excellence-jeunesenfants.ca/documents/Tremblay_RapportAgression_FR.pdf
- United States Department of Education. (2009). The promise of Promise Neighborhoods: Beyond good intentions -- Secretary Arne Duncan's remarks at the Harlem Children's Zone Fall Conference. Récupéré de <http://www2.ed.gov/news/speeches/2009/11/11102009.html>
- United States Department of Education. (2010a). Notice inviting applications for new awards for fiscal year (FY) 2010. Récupéré de <https://www2.ed.gov/news/fedregister/announce/2010-1.html>
- United States Department of Education. (2010b). Promise Neighborhoods Project Directors Meeting: Event recap. Récupéré de <http://www2.ed.gov/programs/promiseneighborhoods/2010/pd-meeting.html>
- United States Department of Education. (2010c). Reform, accountability, and leading from the local level: Secretary Arne Duncan's remarks to the National League of Cities' Congressional City Conference. Récupéré de <http://www2.ed.gov/news/speeches/2010/03/03152010.html>
- Université de Montréal. (2007) *Soigner pour prévenir : Dre Brigitte Maheux devient titulaire de la Chaire d'enseignement Lucie et André Chagnon sur l'approche intégrée en prévention à l'Université de Montréal*. Récupéré de http://www.fondationchagnon.org/media/7170/2007_Dre_Maheux_titulaire_Chair_Chagnon.pdf
- Vaillancourt, Y. (2017). *Marges de manœuvre des acteurs locaux de développement social en contexte d'austérité*. Copublication, Québec : Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire / Centre de recherche sur les innovations sociales / ARIMA. Récupéré de http://w4.uqo.ca/croc/Fichiers/cahiers/1701_Marges_de_manoeuvre.pdf
- Vaillancourt, Y., Deslauriers, J.-P., Vallières, M., Hillion, M. et Labrèche, J. (1993). Trois thèses concernant le renouvellement des pratiques sociales dans le secteur public. *Nouvelles pratiques sociales*, 6(1), 1-14. doi:10.7202/301192ar
- Vaillancourt, Y. et Laville, J.-L. (1998). Les rapports entre associations et État : un enjeu politique. *Revue du MAUSS semestrielle*, 11(1), 119-135.
- Vaillancourt, Y. et Leclerc, P. (2007). *Vers un État stratège partenaire de la société civile*. Montréal, Québec : Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques

sociales / Université du Québec à Montréal. Récupéré de http://www.larepps.uqam.ca/Page/Document/pdf_transversal/cahier07_10.pdf

Vardi, N. (2014). Barbara Picower is back in business as one of the nation's top philanthropists. Récupéré de <https://www.forbes.com/sites/nathanvardi/2014/09/09/barbara-picower-is-back-in-business-as-one-of-the-nations-top-philanthropists/#4688854a49b2>

Venture Philanthropy Partners. (2004). *High-engagement philanthropy: A bridge to a more effective social sector*. Récupéré de <http://www.socialventurepartners.org/tucson/wp-content/uploads/sites/43/2013/05/VPP-High-engagement-philanthropy.pdf>

Walsh, J. (1999). *The eye of the Storm. Ten Years on the Front Lines of New Futures*. Baltimore : Annie E Casey Foundation.

Wittorski, R. (2008). La professionnalisation. *Savoirs*, 17(2), 9-36. doi:10.3917/savo.017.0009

Wittorski, R. et Roquet, P. (2013). Professionnalisation et déprofessionnalisation : des liens consubstantiels. *Recherche & formation*, 72(1), 71-88. doi:10.4000/rechercheformation.2038

Zone 126. (2011). *Elmezzi Foundation - Zone 126 Promise Neighborhood application narrative*. Récupéré de <https://www2.ed.gov/programs/promiseneighborhoods/2011/narr/elmezzi.pdf>

Zunz, O. (2012). *La philanthropie en Amérique : argent privé, affaires d'État*. Paris, France : Fayard.

Annexe 1

Grille d'analyse des sources écrites

Titre:

Auteur(s):

Année:

Type de document :

Contenu en lien avec les questions et hypothèses:

Q1 (Impact sur les groupes communautaires)

Q1H1 (professionnalisation):

Q1H2 (canalisation) :

Q1H3 (dépolitisation) :

Q1H4 (rationalisation marchande) :

Q2 (impact sur l'action publique)

Q2H1 (habilitation juridique et législative) :

Q2H2 (cofinancement et coconstruction) :

Q3H3 (gouvernance du social, partenariats, concertation) :

Q3 (capacité d'agir, marge de manœuvre, agency des groupes)

Q3H1 (ressources contre argent) :

Q3H1A (contrôle) :

Q3H1B (collaboration) :

Q3H1C (représentation) :

Q3H1D (dialogue) :

Contenu en lien avec les concepts et notions

État/action publique/acteurs publics :

Philanthropie/ action philanthropique/fondations :

Groupes communautaires/ action communautaire :

Organisation communautaire/neighborhood organizing/grassroots democracy :

Développement communautaire/community building :

Normes et principes (action communautaire/action publique):

Élites économiques/ communauté des affaires :

Élites politiques/ élus :

Élites du savoir/ communauté académique/experts du social :

Financement, diffusion et mobilisation des savoirs/ expertise :

Classes populaires/populations vulnérables/pauvres/minorités ethniques :

Pauvreté/ lutte à la pauvreté :

Prévention/ éducation/ activation :

Advocacy/plaidoyer :

Catégories émergentes :

Informations factuelles à retenir :

Annexe 2

Grille d'analyse des entretiens

Nom de la personne en entrevue :

Organisation :

Titre/fonction :

Cas :

Date :

Lieu:

Code de l'entrevue :

Codage :

Contenu en lien avec les questions et hypothèses:

Q1 (Impact sur les groupes communautaires)

Q1H1 (professionnalisation):

Q1H2 (canalisation) :

Q1H3 (dépolitisation) :

Q1H4 (rationalisation marchande) :

Q2 (impact sur l'action publique)

Q2H1 (habilitation juridique et législative) :

Q2H2 (cofinancement et coconstruction) :

Q3H3 (gouvernance du social, partenariats, concertation) :

Q3 (capacité d'agir, marge de manœuvre, agency des groupes)

Q3H1 (ressources contre argent) :

Q3H1A (contrôle) :

Q3H1B (collaboration) :

Q3H1C (représentation) :

Q3H1D (dialogue) :

Contenu en lien avec les concepts et notions

ÉAP (État/action publique/acteurs publics)

Phil (Philanthropie/ action philanthropique/fondations)

Com (Groupes communautaires/ action communautaire)

OC (Organisation communautaire/neighborhood organizing/grassroots democracy)

DC (Développement communautaire/community building)

NP (Normes et principes : action communautaire/action publique):

É\$ (Élites économiques/ communauté des affaires)

ÉP (Élites politiques/ élus)

ÉS (Élites du savoir/ communauté académique/experts du social)

SE (Financement, diffusion et mobilisation des savoirs/ expertise)

Pop (Classes populaires/populations vulnérables/pauvres/minorités ethniques)

P\$ (Pauvreté/ lutte à la pauvreté)

PÉA (Prévention/ éducation/ activation)

AP (Advocacy/plaidoyer)

CÉ (Catégories émergentes)

Infos (Informations factuelles à retenir)