



MARS 2018 Note socioéconomique

## Impact du financement des fondations privées sur l'action communautaire

# Le cas de la Fondation Lucie et André Chagnon

MAXIM FORTIN, chercheur-associé à l'IRIS

---

*Au cours des trois dernières décennies, la philanthropie a connu d'importants développements. Elle s'est notamment transformée sous l'effet de fondations privées qui, sous l'influence de modèles étasuniens, expérimentent une nouvelle approche de la lutte à la pauvreté en partenariat avec des acteurs publics et communautaires. Au Québec, le fer de lance de ces nouvelles approches est la Fondation Lucie et André Chagnon (FLAC). C'est en 2007 que cette fondation suscite la controverse alors qu'elle signait ses premières ententes de partenariats encadrés par des projets de loi du gouvernement québécois. Depuis, le rôle de la FLAC et de la philanthropie se retrouve au cœur d'une multitude de débats soulevant des enjeux de fiscalité, de démocratie et d'autonomie de l'action communautaire. Quel portrait pouvons-nous dresser de la Fondation Lucie et André Chagnon ? Quelle place occupe cette fondation dans ce secteur en émergence qu'est celui de la philanthropie au Québec ? Participe-t-elle ou contribue-t-elle au retrait de l'État des affaires sociales ? Et quel est l'impact de son soutien sur l'action communautaire ? C'est à ces questions que cette note socioéconomique entend répondre.*

---

### Portrait de la FLAC

La Fondation Lucie et André Chagnon voit le jour en 2000 à la suite de la vente de l'entreprise Vidéotron au groupe Québecor. Elle reçoit de la famille Chagnon une dotation initiale de 1,4G\$, ce qui la positionne d'entrée de jeu au sommet des fondations québécoises en termes d'actifs. Dès le départ, la création de la FLAC soulève des enjeux fiscaux qui attirent notamment l'attention de la fiscaliste

Brigitte Alepin. Celle-ci remarque que l'investissement des Chagnon dans une fondation philanthropique leur a permis d'économiser environ 460M\$ en impôts<sup>1</sup>. Les enjeux fiscaux sortent néanmoins du cadre de cette note. Notre attention se porte plutôt sur les actions et les impacts de la FLAC au Québec.

La Fondation Lucie et André Chagnon est une fondation privée dont la mission tourne autour de la prévention de la pauvreté et de la maladie. Avec le temps, la mission

de l'organisme a été sujette à des changements et s'est précisée. La FLAC formule désormais sa mission de la manière suivante :

Notre mission est de prévenir la pauvreté en contribuant à la réussite éducative des jeunes Québécois, dès leur conception jusqu'à 17 ans, par le développement de leur plein potentiel. Pour y parvenir, nous apportons un soutien à long terme à des organismes et des regroupements qui travaillent ensemble au développement de leur capacité à accroître de façon durable la réussite éducative de tous.

Nous entendons par réussite éducative le développement du plein potentiel de l'enfant (physique, psychologique, cognitif, social et affectif) tout au long de son parcours afin que, devenu adulte, il soit autonome et accompli, instruit, qualifié et habile socialement<sup>a</sup>.

La FLAC est en quelque sorte l'incarnation québécoise d'un nouveau type de philanthropie qui a pris son essor à la fin des années 1990. Ce courant philanthropique porté par une nouvelle génération de philanthropes ayant fait fortune dans les nouvelles technologies et sur les marchés financiers se distingue de la philanthropie « traditionnelle » par le fait qu'il souhaite transformer le don philanthropique en « investissement social ». Loin de la charité ou du mécénat, cette philanthropie est à la recherche d'efficacité et d'impact. On a jusqu'à maintenant désigné cette philanthropie de « philanthrocapitalisme », « *venture philanthropy*<sup>a</sup> », « philanthropie de risque », « philanthropie des affaires » ou « philanthropie financière ». Aucun de ces termes ne fait cependant encore consensus au sein de la littérature.

Au-delà de la proximité avec la logique de l'investissement financier, cette philanthropie est aussi fortement marquée par la « perspective de l'investissement social », une approche des politiques publiques qui repose sur trois piliers :

1-la formation tout au long de la vie ; 2-la priorité donnée aux générations futures (avec l'idée que les enfants d'aujourd'hui sont déjà en train de créer le monde à venir) ; 3-la conviction que la réussite individuelle enrichit notre avenir commun et qu'ainsi, assurer le succès de l'individu bénéficie à la communauté dans son ensemble, pour aujourd'hui<sup>3</sup>.

Cette approche se développe dans les années 1990 et prend appui sur une série de travaux convergents mettant en lumière le meilleur « retour sur investissement » et la réduction des coûts sociaux engendrés par des politiques soutenant les individus en début de vie et de parcours scolaire<sup>4</sup>. En termes de politiques publiques, la politologue Jane Jenson nous dit que cela signifie « accorder une attention croissante aux enfants, au capital humain et à l'activation par l'emploi<sup>5</sup> ». L'enfant, ce capital humain en devenir, devient donc une cible d'intervention stratégique et prioritaire. C'est donc sur et autour de lui, de sa famille, de son école et de sa communauté que la philanthropie se réclamant de l'investissement social va concentrer son action.

La fondation est dirigée par un conseil d'administration constitué de neuf personnes. La famille Chagnon y occupe près de la moitié des sièges. André Chagnon agit à titre de président du conseil, son fils aîné, Claude, y siège comme vice-président et chef de la direction, et deux autres de ses fils, Christian et Marc-André, y siègent également<sup>6</sup>.

Au fil du temps, de nombreuses personnalités du monde des affaires ont également siégé au CA de la FLAC. C'est le cas de Guy Brochu, un ancien du groupe Vidéotron, et d'Alban D'Amours, anciennement du Mouvement Desjardins. Plusieurs autres personnalités de ce milieu ont également siégé au CA de la FLAC dans les années précédentes, tels que Sophie Brochu (Énergir), Rémi Marcoux (Transcontinental), Gilles Nolet (Matco-Ravary), etc. Le conseil d'administration de cette fondation est donc fortement dominé, à tout le moins numériquement, par le milieu des affaires et la famille Chagnon. Ce fait est d'ailleurs à mettre en parallèle avec les propos d'anciens employés de la fondation décrivant une organisation conçue initialement comme l'extension du réseau d'affaires et personnel d'André Chagnon<sup>b</sup>. Le pouvoir, au sein de la FLAC, appartient bel et bien à la famille Chagnon, particulièrement à André Chagnon. Cependant, étant donné l'âge avancé du père, Claude Chagnon prend de plus en plus de place au sein de la structure et en devient progressivement la figure de proue<sup>c</sup>. Le pouvoir d'André Chagnon et de sa famille

a Dans le 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 », la FLAC affirme à la page 6 qu'elle a « 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*) ». Il est à noter cependant qu'elle ne revendique plus son appartenance à ce courant.

b Entrevues réalisées en 2016 et 2017 dans le cadre d'une thèse de doctorat sur la philanthropie.

c Non seulement Claude Chagnon prend davantage la parole publiquement au nom de la FLAC que ses frères et sœurs, mais c'est aussi lui le chef de la direction. Voir Fondation Lucie et André Chagnon, <https://www.fondationchagnon.org/fr>, page consultée le 1<sup>er</sup> février 2018. Cette information a aussi été corroborée lors de mes entrevues avec des responsables et anciens responsables de la FLAC.

sur la FLAC est caractéristique des fondations familiales privées relativement récentes où, malgré l'existence d'un CA et même la présence d'experts de différents domaines à certaines instances, la fondation demeure étroitement liée à la volonté et aux préférences de la famille donatrice.

## La FLAC en action...

Dès 2001, la « Fondation Chagnon » s'associe avec le gouvernement du Québec et lance le projet *Québec en forme* afin de favoriser l'activité physique chez les jeunes. Cette phase du partenariat (2001-2006) a été peu documentée et peu analysée. La FLAC se tourne ensuite vers les secteurs de la petite enfance et de la famille. Convertie à l'intervention précoce<sup>a</sup>, la FLAC tente d'implanter des organismes voués au soutien des familles et des enfants dans différentes communautés de Montréal. Sans succès. *Familles en tête*, *Autonomie Jeunes Familles* et le *Centre Premier Berceau*, trois organismes créés par la philanthropie Chagnon, ne parviennent pas à s'enraciner dans leur communauté et font même face à l'hostilité de certains groupes communautaires locaux<sup>7</sup>.

C'est donc par l'entremise des partenariats avec l'État québécois que la FLAC parvient véritablement à se déployer. En 2007, le partenariat *Québec en forme* est remodelé et encadré par la loi. Deux autres partenariats structurés sur le même modèle que *Québec en forme* sont signés avant la fin de la décennie : *Avenir d'enfants* et *Réunir Réussir* en 2009. *Québec en forme*, nouvelle version, entend favoriser l'exercice physique et les saines habitudes de vie chez les jeunes. Pour ce faire, il prétend contribuer à la « mobilisation des communautés » afin de modifier les « environnements » et transformer les « normes sociales »<sup>8</sup>. L'organisme, en soi, ne mène pas de projet et n'offre pas de service. Il distribue les montants et accompagne les donataires. Le deuxième partenariat permet à la FLAC de fondre l'organisation qu'elle a créée en 2004, *Québec enfants*, dans la structure d'*Avenir d'enfants*. L'organisation souhaite mobiliser les communautés, rejoindre les parents et travailler en concertation avec des organismes actifs en petite enfance<sup>9</sup>. Tout comme *Québec en forme*, l'organisme distribue des subventions et accompagne les

donataires. *Réunir Réussir*, troisième partenariat entre la FLAC et le gouvernement québécois, soutient quant à lui des initiatives et des projets favorisant la persévérance et la réussite scolaire<sup>10</sup>.

La FLAC prend bien soin de préciser que ces trois initiatives sont des entités séparées de la fondation. Ces partenariats prennent d'ailleurs la forme d'organismes à but non lucratif distincts de la FLAC. On peut tout de même observer que la fondation occupe une place de choix au sein du conseil d'administration de ces organismes, notamment du côté de *Québec en forme* et d'*Avenir d'enfants*. En 2003-2004, trois membres de la fondation, dont Claude Chagnon, siégeaient au conseil d'administration de *Québec en forme*. En 2007 et 2009, quand le partenariat *Québec en forme* est renouvelé et qu'*Avenir d'enfants* est créé, la FLAC et le gouvernement décident de se partager la nomination des postes. Six ans plus tard, quand *Québec en forme* fusionne avec la Société de gestion du Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie, quatre des six membres nommés par la FLAC occupent des fonctions à la fondation (Guy Brochu, Jean-Marc Chouinard, Sylvianne Chaput et Hélène Chénier), un fait partie de la famille Chagnon, Claude Chagnon, et un provient de la communauté des affaires, Larry Smith. Du côté d'*Avenir d'enfants*, la composition du conseil d'administration de l'année 2009-2010, première année d'activités du partenariat, démontre que sur les quatre membres nommés par la fondation, trois sont directement liés à la FLAC, Claude Chagnon, Jean-Marc Chouinard et Guy Brochu<sup>11</sup>. On peut donc voir que la FLAC est très présente au sein des instances décisionnelles des partenariats et y place son « état-major ».

Cette forte présence tranche avec l'absence des groupes communautaires. Supposé être un partenariat favorisant l'autonomisation des communautés, *Avenir d'enfants* ne compte aucun représentant des groupes communautaires sur son conseil d'administration en 2009-2010. Pourtant, on y trouve Jean Leclerc du groupe alimentaire Laura Secord et Nutriart Inc., Hélène Bohémier de l'Office municipal d'habitation de Montréal, et Mireille Mathieu de l'Agence universitaire de la francophonie<sup>12</sup>. Plusieurs représentants des secteurs public, parapublic et universitaire ont siégé à ce conseil dans les années 2010. Toutefois, aucun regroupement communautaire ou groupe communautaire n'a accédé à cette instance<sup>b</sup>. Cette situation fait en sorte que les groupes communautaires demeurent relégués à la mise en œuvre des services et programmes, alors que des

a On peut définir l'« intervention précoce » comme un ensemble d'actions ciblant les nouveau-nés, les enfants, les jeunes et les parents appartenant à des segments de population considérés comme vulnérables. Son objectif est d'augmenter les niveaux de santé et d'éducation des populations visées. Cette approche est issue de la psychologie, de la psychiatrie et de la médecine. Voir PARAZELLI, Michel, LÉVESQUE, Sylvie et Carol GÉLINAS, « La prévention précoce en question », *Nouvelles pratiques sociales*, Hors-série, n°1, 2012 p.1-15.

b Le Réseau pour la famille et le COSSMOSS n'entrent pas dans la catégorie « organisations communautaires ».

acteurs externes ou périphériques à l'action communautaire accèdent à leur élaboration. Pendant que les compétences et les connaissances d'acteurs en provenance de différents milieux sont sollicitées au niveau décisionnel, celles des groupes communautaires ne le sont pas.

Tableau 1

### Trois partenariats entre la FLAC et le gouvernement du Québec

Partenariat	Durée	Contribution FLAC	Contribution gouvernementale
Québec en forme	2007-2017	240 M\$	240 M\$
Avenir d'enfants	2009-2019	250 M\$	150 M\$
Réunir Réussir	2009-2015	50 M\$	50 M\$

**SOURCE :** Fondation Lucie et André Chagnon, « Soutien au territoire », [www.fondationchagnon.org](http://www.fondationchagnon.org), page consultée le 1<sup>er</sup> février 2018.

Des sommes importantes sont engagées dans ces partenariats. La FLAC et le gouvernement du Québec investissent respectivement 240M\$ sur dix ans dans le projet *Québec en forme* et 25M\$ chacun dans le partenariat *Réunir Réussir*. Du côté d'*Avenir d'enfants*, le gouvernement investit 150M\$ alors que la FLAC y va d'une contribution de 250M\$. En tout, c'est plus de 400M\$ de deniers publics qui ont été investis dans les partenariats Chagnon sur une période de dix ans<sup>13</sup>. Pendant cette période, la FLAC devient un intermédiaire et un bailleur de fonds important de l'action sociale au Québec. Par l'entremise de *Québec en forme*, elle contribue au soutien de 163 regroupements de partenaires, 23 regroupements de communautés autochtones, 33 projets nationaux et 19 projets régionaux. Par ailleurs, *Québec en forme* est présent dans les 17 régions du Québec, 1100 municipalités et 2265 écoles<sup>14</sup>. *Avenir d'enfants* soutient 128 regroupements de partenaires, plus de 2000 organisations locales, 29 communautés autochtones et est présent dans 16 régions de la province<sup>15</sup>. Plus modeste, *Réunir Réussir* a quant à lui soutenu différentes initiatives afin de favoriser la réussite scolaire en collaboration avec des acteurs du monde de l'éducation.

En faisant de la FLAC un partenaire privilégié participant au cofinancement de la lutte à la pauvreté, l'État a habilité cette fondation privée, désignant celle-ci comme un acteur légitime et crédible de l'action sociale. Or, les sommes importantes investies dans ces partenariats et l'habilitation de la FLAC par l'État n'expliquent pas à elles seules comment cette fondation est devenue l'acteur

philanthropique le plus influent au Québec. Si cette fondation exerce un leadership au sein de la philanthropie québécoise, c'est aussi parce qu'elle rompt avec une certaine réserve historique du mouvement philanthropique à l'égard de la transformation des politiques publiques. La Fondation Chagnon exprime clairement et explicitement son désir de modifier les normes et les politiques qui ont un impact sur les enfants, les familles et les communautés. Comme elle le dit elle-même :

Toujours dans la perspective de prévenir la pauvreté, nous voulons aussi soutenir des actions visant à sensibiliser les individus, les décideurs et la société pour qu'ils adoptent des comportements, des pratiques, des politiques publiques et des mesures favorables à la prévention de la pauvreté par la réussite éducative<sup>16</sup>.

Cette volonté de changement amène la fondation et plusieurs fondations américaines à financer, diffuser et mobiliser différents savoirs théoriques et pratiques de même qu'à mener des activités de plaidoyer. En moins de deux décennies, la FLAC est devenue un important bailleur de fonds pour la recherche en neurosciences, le développement de la pédiatrie sociale, l'implantation de l'intervention précoce et de l'écologie du développement humain, l'amélioration des pratiques professionnelles en services de garde, etc. L'un de ses plus récents projets, l'Observatoire des tout-petits, ambitionne de placer la petite enfance au cœur des priorités sociales. Pour parvenir à cette fin, l'organisme créé en 2016 par la FLAC mène des activités de recherche et de plaidoyer.

Au Québec, la FLAC est donc devenue un joueur majeur dans le secteur de la petite enfance. Contrairement à plusieurs fondations américaines, précisons qu'elle ne finance pas directement des groupes de plaidoyer. Elle mène plutôt ses propres activités en cette matière. Dans un premier temps, la fondation s'en est tenue à la production de mémoires. Plus de dix mémoires de la FLAC ont été rédigés et présentés en commission parlementaire entre 2002 et 2016. Mais à partir de 2015, la FLAC commence à prendre la parole de manière plus critique à l'égard du gouvernement, à se regrouper avec d'autres acteurs philanthropiques pour le faire et à utiliser les grands journaux. Entre 2015 et 2016, la fondation prend trois fois la parole en compagnie d'autres acteurs philanthropiques. Deux fois au moyen de lettres ouvertes et une fois dans un mémoire collectif. Mais que demande la FLAC et les autres fondations aux acteurs publics? L'action philanthropique et le plaidoyer de la FLAC encouragent-ils un retrait ou un redéploiement de l'État dans les affaires sociales? C'est ce que notre prochaine section tentera de déterminer.

## Retrait ou redéploiement de l'État ?

L'arrivée de la FLAC dans le paysage de l'action sociale au Québec a pu laisser croire dans un premier temps que la philanthropie ambitionnait de se substituer à l'État. Toutefois, l'évolution des activités de la FLAC nous amène à remettre en question ce pronostic. Le recul, l'analyse et la comparaison avec d'autres cas nous permettent d'affirmer que la philanthropie contribue davantage à un « redéploiement de l'État » et à une « recomposition de l'action publique ». Pour le chercheur français Nicolas Duvoux, la « gouvernance du social » mise en œuvre par les fondations privées « doit être analysée comme un redéploiement de l'État et non comme une rupture radicale avec celui-ci ». Il ajoute que le secteur philanthropique « opère une privatisation des techniques de gouvernement et mène de véritables politiques publiques privées ». Ce secteur philanthropique est d'ailleurs appelé à jouer 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<sup>17</sup> ».

Les partenariats entre la FLAC et le gouvernement du Québec démontrent que si l'État se montre enthousiaste face à cette possibilité de redéploiement et de recomposition de l'action étatique, ses priorités politiques l'amènent souvent à se détourner des mesures réclamées par la FLAC et par différents groupes communautaires qui participent aux partenariats entre la fondation et le gouvernement. C'est d'ailleurs ce qui a amené la FLAC à s'exprimer de manière plus critique à partir de 2015. Les mémoires produits par la fondation dans les années 2000 et au début des années 2010 reposent tous sur un discours plus conciliant faisant la promotion d'une « saine gestion des finances publiques » et d'un maintien des services et programmes sociaux. La fondation défend la place des acteurs privés dans l'action sociale, mais se porte aussi à la défense du modèle social interventionniste qui caractérise le Québec. Quand le Parti libéral du Québec (PLQ) revient au pouvoir en 2014, deux orientations de ce gouvernement indisposent fortement la FLAC : l'approche curative en santé et l'austérité budgétaire. L'approche curative est à l'opposé de l'approche préventive prônée par la FLAC et ses partenariats et l'austérité budgétaire menace directement la survie d'acteurs dont la FLAC est partenaire, déstabilisant les milieux qu'elle tente de soutenir. Un an plus tard, alors qu'elle est encore partenaire officielle du gouvernement, la FLAC publie avec

huit autres fondations une lettre ouverte où elle prévient le gouvernement des « risques de la rigueur budgétaire » et l'enjoint à ne pas procéder à des coupes en santé et en éducation. Cette première lettre est suivie d'une autre, rédigée avec d'autres fondations, recommandant au gouvernement fédéral du Canada d'investir massivement dans la petite enfance. En 2016, le collectif de fondations ayant signé la première lettre dépose un mémoire à la Consultation publique pour l'élaboration du *3<sup>e</sup> Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Le titre du mémoire est évocateur : *Réduire la pauvreté et les inégalités sociales, un enjeu qui nous interpelle*. Ce message va dans le même sens que la première lettre.

Nous nous retrouvons donc devant une situation contradictoire où la FLAC, tout en contribuant à l'émergence d'une action publique privée accordant un rôle privilégié au secteur privé, tente de pousser l'État québécois vers la perspective de l'investissement social, s'érige en critique de l'austérité et s'inquiète des inégalités sociales. Alors que la FLAC consolide la place et l'influence du secteur privé et des élites dans l'action sociale et les politiques publiques, elle fait pression sur l'État pour qu'il maintienne et/ou augmente son financement des programmes et des services sociaux. L'adhésion à la perspective de l'investissement social des fondations comme la Fondation Chagnon n'explique pas à elle seule pourquoi une partie de la philanthropie souhaite maintenir ou ramener l'État dans le champ social. En effet, pour comprendre la posture de la FLAC et de plusieurs autres fondations de cette trempe, il faut comprendre que bien que celles-ci soient richissimes, elles ne possèdent pas assez de ressources pour remplacer l'État et s'y substituer. Elles n'ont ni les ressources financières, ni les ressources humaines pour simplement prendre la place de l'État. Pour que leur action philanthropique soit efficace et s'inscrive dans la durée, elles ont besoin que l'État assume des responsabilités dans plusieurs secteurs sociaux, mais surtout qu'il institutionnalise et généralise les programmes et les projets que la philanthropie contribue à mettre au monde. Le collectif de fondations ayant signé la première lettre du groupe et son mémoire est d'ailleurs très clair là-dessus :

Nous sommes bien conscientes cependant que nos actions ne peuvent avoir un impact durable que si elles s'appuient sur des politiques publiques qui jouent pleinement leur rôle, celui de créer l'environnement sociétal qui permette au plus grand nombre de profiter de programmes à portée universelle<sup>18</sup>.

## L'impact de la FLAC sur l'action communautaire

La plupart des travaux québécois se penchent sur l'impact et les effets du soutien philanthropique sur l'action communautaire se concentrent sur les interactions entre la FLAC, ses partenariats et les groupes communautaires. N'y aurait-il que cette fondation qui finance l'action communautaire au Québec? Bien que des dizaines de fondations versent des dons aux groupes communautaires, seules Centraide, une fondation publique, et la Fondation Lucie et André Chagnon, une fondation privée, jouent un rôle significatif dans le financement des groupes communautaires. La majorité des fondations pratiquent une forme de « saupoudrage » de dons philanthropiques, distribuant de petits dons à une variété de donataires<sup>a</sup>. D'ailleurs en 2011, 56 % des fondations de la région du Grand Montréal soutenant l'action communautaire versaient des dons inférieurs à 20 000 \$<sup>19</sup>. Cette faiblesse des montants octroyés limite l'impact de la philanthropie sur le secteur communautaire, secteur qui, encore aujourd'hui, a pour principal bailleur de fonds l'État québécois. Toujours sur le territoire montréalais en 2011, seulement sept fondations ont effectué des dons supérieurs à un million de dollars au secteur communautaire : les fondations publiques Centraide du Grand Montréal et CJA de même que les fondations privées J.A. De Sève, Marcelle et Jean Coutu, Écho (EJLB), J.A. Bombardier et la Fondation Lucie et André Chagnon<sup>20</sup>. De par son statut de grand donateur, son plaidoyer en faveur des familles, des enfants et des communautés et de par son partenariat avec l'État l'amenant à financer différents types d'action communautaire, la FLAC, plus que toute autre fondation québécoise, représente un cas à étudier.

C'est à partir de 2010 que s'effectue une série de travaux documentant et analysant les effets de la philanthropie Chagnon sur l'action communautaire. L'étude sociologique d'Élise Ducharme a exposé les premières doléances d'une partie des groupes communautaires à l'égard de la fondation<sup>21</sup>. On y apprend que ceux-ci se plaignent d'un manque de respect de la fondation à l'égard des connaissances, des compétences et des instances collectives développées sur le terrain avec les années par ces groupes. La critique est toutefois tempérée par une valorisation des « espaces communs de discussion » rendus possibles par la concertation liée aux partenariats Chagnon. Trois ans plus tard, une recherche-action de Maude Bouchard met en lumière les tensions entre le dirigisme propre à l'approche de la FLAC et le maintien d'une action communautaire

autonome<sup>22</sup>. La même année, une étude de l'IRIS révèle que la FLAC est le bailleur de fonds le plus mal perçu par les groupes communautaires québécois, obtenant un taux de perception négative chez 54,9 % des 266 répondants et un taux de perception positive de seulement 8,2 % d'entre eux<sup>23</sup>. En 2015, une analyse documentaire des publications de la FLAC et de ses partenariats, menée par Annabelle Berthiaume, met en lumière la façon dont la FLAC tente de diffuser au sein des groupes communautaires « une rationalité néolibérale à travers des mécanismes de gouvernance entrepreneuriale axée sur l'efficacité et l'efficience<sup>24</sup> ». La même année, Savard, Bourque et Lachapelle se penchent sur le rôle des groupes communautaires au sein des partenariats Chagnon et concluent que ceux-ci contribuent à « confiner les organisations communautaires à un rôle allant de la sous-traitance à la coproduction » des politiques publiques et ne leur donnent pas accès à l'étape de l'élaboration<sup>25</sup>. Récemment, Sylvain Lefèvre et Annabelle Berthiaume ont signalé différentes atteintes portées à l'autonomie des groupes, notamment l'adoption d'une logique de concertation devenant conditionnelle au financement, l'imposition d'une démarche de financement exigeante et chronophage, l'ingérence des bailleurs de fonds et de leurs « agents de développement », ainsi que la définition des cadres d'intervention, des méthodes et des pratiques à adopter<sup>26</sup>.

Ces constats et la littérature américaine sur les grandes fondations privées nous amènent à formuler quatre hypothèses sur l'impact de la Fondation Lucie et André Chagnon et des fondations qui embrassent la philanthropie dans une optique d'investissement social. Premièrement, le soutien philanthropique de la FLAC favorise une « canalisation » (*channeling*<sup>27</sup>) de l'action communautaire. De par ce qu'elle finance et ce qu'elle ne finance pas, la FLAC crée un contexte où les groupes ont intérêt à aller « là où il y a de l'argent », à « suivre l'argent » (*follow the money*) comme le dit l'expression anglaise. Les grands perdants seront ici les groupes axés sur la défense des droits collectifs, qui sont historiquement très faiblement financés par la philanthropie.

Deuxièmement, on peut faire l'hypothèse que le financement Chagnon favorise une professionnalisation de l'action communautaire. Phénomène déjà bien présent dans le secteur, la professionnalisation se voit renforcée par l'approche de la FLAC. Celle-ci privilégie une action sociale qui se prétend guidée par la science, coordonnée par des experts de la gestion et désireuse d'augmenter le niveau de compétence des acteurs sur le terrain.

Troisièmement, le soutien de la FLAC introduit dans le discours et la pratique de l'action communautaire des normes et des principes propres au marché et à l'entreprise privée. L'imposition d'évaluations et de redditions de comptes – souvent de nature quantitative – aux

a Notons que malgré plusieurs grands dons de la FLAC, nous retrouvons aussi une forme de « saupoudrage » au sein de la philanthropie Chagnon et de ses partenariats.

groupes communautaires est sans doute ici l'exemple le plus frappant.

Enfin, la philanthropie Chagnon contribue à la dépolitisation de l'action communautaire. Dans la mesure où le discours et les pratiques de la FLAC priorisent le partenariat et le consensus social, son action contribue à évacuer la dimension conflictuelle et revendicatrice de l'action communautaire.

Une analyse de l'impact de la FLAC sur l'action communautaire doit cependant prendre en considération certains éléments qui représentent un contrepoids à l'influence de cette fondation. Premièrement, les grands dons versés aux partenariats ont souvent abouti en petits dons pour les groupes communautaires, car les partenariats ont privilégié le soutien à une multitude de groupes et d'initiatives. Cette logique de saupoudrage a limité l'impact du soutien financier. Deuxièmement, il a été signalé que certains groupes ayant négocié les termes de leur financement sont parvenus à obtenir des changements de la part de la FLAC, ce qui révèle l'existence d'une marge de manœuvre pour les groupes financés. Par ailleurs, la FLAC affirme avoir amorcé un processus de remise en question. En effet, face aux doléances des groupes communautaires, doléances qui ont d'ailleurs amené 365 groupes communautaires à demander en 2014 un moratoire sur la signature de partenariats entre l'État et la philanthropie, la FLAC a entamé un processus de réflexion qui l'a amenée à modifier son attitude, certains éléments de son discours et certaines pratiques. Ce processus de réflexion n'est d'ailleurs pas encore terminé. Il est trop tôt pour déterminer quelles seront les grandes orientations de cette fondation pour les prochaines années. Cependant, si les changements apportés jusqu'à présent démontrent une plus grande humilité, aucune annonce ou projet majeur de la FLAC ne semble témoigner d'un virage majeur. Si certains responsables de la FLAC rencontrés en entrevue se sont avérés fort critiques de l'approche médicale centrée sur les comportements individuels associée à cette fondation, plusieurs autres ont minimisé les tensions et problèmes survenus avec les groupes communautaires et n'ont pas semblé avoir saisi l'essence des critiques de ces groupes<sup>a</sup>.

## De la résistance à la résilience...

L'« organisation communautaire » (*community organizing*) et la pratique de l'action communautaire au Québec se sont construites en intégrant différentes perspectives, mais elles ont été fortement influencées par l'approche

de Saul Alinsky et de Paolo Freire<sup>28</sup>. Au sein de ces deux optiques, on retrouve l'idée d'une action communautaire de proximité contribuant à améliorer les conditions de vie des quartiers et communautés populaires. C'est une optique non seulement de changement social, mais de lutte émancipatrice s'organisant selon une logique conflictuelle envers le pouvoir des élites possédantes et des gouvernants. Ce type d'action communautaire perd en popularité à partir des années 1980, au profit d'une action centrée sur la prestation de services et le développement communautaire. Ces changements ne sont pas directement reliés à l'influence de la philanthropie. Mais lorsqu'une philanthropie élitaire désire combattre la pauvreté devient partenaire des groupes communautaires dans les années 1990 et 2000, elle récupère plusieurs éléments du courant de l'organisation communautaire tout en évacuant son contenu revendicateur et conflictuel. Comme plusieurs fondations américaines, la FLAC aborde l'organisation communautaire sous l'angle du « renforcement de la communauté » (*community building*) et du développement communautaire. Claude Chagnon est particulièrement clair à ce sujet :

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<sup>29</sup>.

Comme le démontre cet extrait, si la FLAC souhaite être un vecteur de changement social, le changement préconisé s'apparente à une adaptation des communautés au contexte socioéconomique actuel et non à celui d'une transformation de celui-ci.

## La fin des PPP Chagnon et le financement de l'action communautaire

La Fondation Lucie et André Chagnon annonce en 2016 qu'elle ne renouvellera pas ses partenariats avec l'État québécois. La fondation en ressort relativement insatisfaite, mais demeure discrète sur son choix de ne pas prolonger l'expérience. Outre les difficultés d'arrimage entre une culture propre à l'entreprise privée et une autre typique du secteur public, la fin des partenariats n'est peut-être pas étrangère à l'obtention de résultats mitigés, décevants ou mesurables seulement dans plusieurs années. De l'aveu d'un gestionnaire du secteur public impliqué dans *Québec en forme* et d'un ancien gestionnaire

<sup>a</sup> Entrevues réalisées en 2016 et 2017 dans le cadre d'une thèse de doctorat sur la philanthropie.

de la FLAC, cet organisme n'a pas atteint ses objectifs et les données probantes sur son efficacité se font toujours attendre<sup>a</sup>. Presque dix ans après leur création, l'efficacité des partenariats *Avenir d'enfants* et *Réunir Réussir* dans la prévention de la pauvreté n'a toujours pas été démontrée de manière convaincante.

En parallèle, des centaines de groupes communautaires actifs sur le terrain peinent à s'acquitter de leur mission en raison d'un sous-financement chronique, alors que l'État québécois a reconnu de manière officielle leur contribution au début des années 2000, soit au même moment où il amorçait sa collaboration avec la FLAC. Cette reconnaissance n'a jamais été accompagnée d'un soutien financier suffisant pour permettre aux organismes de sortir de la précarité financière. En 2014, une étude du RIOCM menée auprès de 183 organismes exposait les conséquences de ce sous-financement. Le tableau ci-contre synthétise les réponses obtenues.

## Conclusion

L'implication de la philanthropie dans le financement de l'action sociale et communautaire ne commence pas avec la Fondation Lucie et André Chagnon et ne se terminera pas avec la fin des PPP Chagnon. Dans un contexte où des États souhaitent s'appuyer sur le secteur privé et la philanthropie pour la réalisation de certaines politiques sociales, il est à prévoir que d'autres collaborations « État-philanthropie » voient le jour, mais sous une autre forme.

Dans un contexte où les groupes de la société civile peinent à trouver du financement public et ne parviennent pas à s'autofinancer, la tentation de se tourner vers la philanthropie sera grande malgré l'aspect souvent contraignant du financement provenant des fondations. Ce financement philanthropique n'est pas sans conséquence, et ses effets font en sorte qu'il devient important de mieux comprendre l'impact d'une redéfinition de l'action communautaire à travers un rôle accru pour les grandes fondations privées.

Tableau 2

### Conséquences subies par les organismes découlant de leur sous-financement

Augmentation de la charge de travail	71 %
Abandon des services/activités	38 %
Déficit budgétaire	37 %
Liste d'attente	31 %
Roulement de personnel élevé	27 %
Tarifcation	25 %
Congédiement pour raisons budgétaires	20 %
Licenciement saisonnier	16 %
Diminution de salaire des employé-e-s	16 %
Fermeture temporaire	9 %
Aucune de ces situations	7 %
Changement de la mission	6 %

**SOURCE :** LOCAS, Marie-Chantal, *Les conséquences du sous-financement sur les organismes communautaires montréalais*, RIOCM, 21 octobre 2014, [www.riocm.ca/bulletin/les-consequences-du-financement-les-organismes-communautaires-montrealais/](http://www.riocm.ca/bulletin/les-consequences-du-financement-les-organismes-communautaires-montrealais/), page consultée le 2 février 2018.

<sup>a</sup> Entrevues réalisées dans le cadre d'une thèse de doctorat en 2015 et 2016. Rédaction de la thèse en cours.



## Notes de fin de document

- 1 ALEPIN, Brigitte, *Ces riches qui ne paient pas d'impôts*, Québec, Méridien, 2004.
- 2 Fondation Lucie et André Chagnon, <https://www.fondationchagnon.org/fr>, page consultée le 1<sup>er</sup> février 2018.
- 3 JENSON, Jane, « Politiques publiques et investissement social : quelles conséquences pour la citoyenneté sociale des femmes? », *Cahiers du Genre*, vol. 2, n°3, 2011, p. 23-24.
- 4 Voir notamment HECKMAN, James, « Policies to foster human capital », *Research in Economics*, vol. 54, n°1, mars 2000, p. 3-56.
- 5 JENSON, Jane, *op. cit.*, p. 23.
- 6 Fondation Lucie et André Chagnon, *op. cit.*
- 7 Voir notamment : CMTQ, *Guide d'informations sur les interventions de la Fondation Lucie et André Chagnon*, juin 2010, [www.letamtamcom.com/documents/Guide-FLAC-2010.pdf](http://www.letamtamcom.com/documents/Guide-FLAC-2010.pdf).
- 8 Fondation Lucie et André Chagnon, *op. cit.*
- 9 *Ibid.*
- 10 *Ibid.*
- 11 AVENIR D'ENFANTS, *Rapport annuel 2009-2010*, Fondation Lucie et André Chagnon, juillet 2010.
- 12 *Idem.*
- 13 Fondation Lucie et André Chagnon, *op. cit.*
- 14 *Ibid.*
- 15 *Ibid.*
- 16 Fondation Lucie et André Chagnon, *Miser sur la prévention pour relever le défi de la pauvreté*, Montréal, 29 janvier 2016, p. 10.
- 17 DUVOUX, Nicolas, *Les oubliés du rêve américain : philanthropie, État et pauvreté urbaine aux États-Unis*, Paris, PUF, 2015, p. 114.
- 18 Collectif de fondations, *Réduire la pauvreté et les inégalités sociales, un enjeu qui nous interpelle*, Montréal, 2016, p. 4.
- 19 MORIN, Richard, in FONTAN Jean-Marc, ELSON, Peter R. et Sylvain LEFEVRE (dir.), *Les fondations philanthropiques : de nouveaux acteurs politiques?*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 2017, p. 209.
- 20 *Ibid.*, p. 211.
- 21 DUCHARME, Élise, *Étude de l'impact de l'arrivée des fondations privées sur les organismes communautaires qui se consacrent à la famille*, Québec, Université du Québec, Institut national de la recherche scientifique, Maîtrise en pratiques de recherche et action publique, 2010.
- 22 BOUCHARD, Maude, *Le financement des programmes de la FLAC dans notre milieu : menaces ou opportunités?*, Montréal, Université Concordia, avril 2013.
- 23 DEPELTEAU, Julie, FORTIER, Francis et Guillaume HÉBERT, *Les organismes communautaires au Québec : financement et évolution des pratiques*, Montréal, IRIS, 2013.
- 24 BERTHIAUME, Annabelle, *La gouvernance néolibérale et les organismes communautaires québécois : étude de la Fondation Lucie et André Chagnon*, Mémoire, Montréal (Québec, Canada), Université du Québec à Montréal, Maîtrise en travail social, 2016.
- 25 SAVARD, Sébastien, BOURQUE, Denis et René LACHAPPELLE, « Third Sector Organizations in Québec and the New Public Action in Community Development », *Revue canadienne de recherche sur les OSBL et l'économie sociale*, vol.6, n°2, 2015, p. 28-41.
- 26 LEFEVRE, Sylvain et Annabelle BERTHIAUME « 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*, 2017/3, n°163, 2017, p. 491-506.
- 27 JENKINS, Craig, « Channeling social protest : foundation patronage of contemporary social movements », in POWELL, Walter et Elizabeth CLEMENS (dir.), *Private action and the public good*, New Haven, Yale University Press, 1998.
- 28 Voir notamment ALINSKY, Saul, *Rules for Radicals : A Pragmatic Primer for Realistic Radicals*, Random House, 1971.
- 29 CHAGNON, Claude, *Entreprendre ensemble pour les enfants du Québec*, Fondation Lucie et André Chagnon, 13 novembre 2014, p. 4.







Institut de recherche  
et d'informations  
socioéconomiques

INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIOÉCONOMIQUES  
1710, rue Beaudry, bureau 3.4, Montréal (Québec) H2L 3E7  
514.789.2409 • [iris-recherche.qc.ca](http://iris-recherche.qc.ca)

Imprimé **ISBN 978-2-924727-38-6**  
PDF **ISBN 978-2-924727-39-3**

L'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheur-e-s se positionne sur les grands enjeux socioéconomiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.