

Mémoire

CONCERNANT LA PROPOSITION DE POLITIQUE

*« Le milieu communautaire :
un acteur essentiel au développement
du Québec »*



Juillet 2000

SOMMAIRE

Mémoire

concernant la proposition
de politique
« Le milieu communautaire :
un acteur essentiel au
développement du Québec »

Juillet 2000

Le contenu de cette publication est
sous la responsabilité du comité de
coordination du Comité aviseur de
l'action communautaire autonome

Comité de coordination :

Pierre Ducasse
Carole Gadoua
Sylvie Gagnon
Madeleine Lacombe
Sylvie Lévesque
Pierre Valois

Coordination et rédaction :

Marie Leclerc,
coordonnatrice du Comité aviseur

Collaboration à la rédaction :

Denis Béliveau, Irène LeBot

Infographie :

Richard Lavigne

Comité aviseur de l'action communautaire autonome

4205, rue Saint-Denis, bureau 326
Montréal (Québec) H2J 2K9

Téléphone : (514) 845-6386
Télécopieur : (514) 845-9732
Courriel : comavis@cam.org
www.cam.org/~comavis

Présentation

Comité aviseur de l'action communautaire autonome..... 3

Introduction

Aperçu du mémoire 4

Mémoire

Section I Origines de la proposition de politique gouvernementale 5

Section II Éléments de contexte : un peu d'histoire 6

Section III Les enjeux de la reconnaissance et du financement
de l'action communautaire autonome 7

Section IV Critique de la proposition de politique 8

Conclusion

..... 17

Liste des recommandations

..... 33

Bibliographie

..... 35

Annexe

Liste des membres du Comité aviseur 36

Présentation du

Comité aviseur de l'action communautaire autonome

Le présent mémoire a été préparé par le Comité aviseur de l'action communautaire autonome. Structure de concertation, de mobilisation et de représentation, le Comité a été mis sur pied par le mouvement communautaire autonome face à la création du Secrétariat à l'action communautaire [autonome] par le gouvernement québécois en 1995. Depuis la mise en branle du processus qui a mené au dépôt d'une proposition de politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, les membres du Comité aviseur ont été des interlocuteurs privilégiés pour les représentants gouvernementaux impliqués dans ce dossier.

En raison de sa composition, le Comité aviseur représente plus de 150 regroupements et fédérations d'organismes d'action communautaire autonome actifs sur le plan national, régional ou local. Il rejoint ainsi quelque 4 000 groupes de base et constitue dès lors la plus importante structure de concertation du milieu communautaire québécois. Ces organisations œuvrent dans de multiples secteurs de l'action communautaire autonome : santé et services sociaux, consommation, éducation populaire, environnement, action bénévole, etc¹. Par ailleurs, l'ensemble de ces organismes adhèrent à une plate-forme commune élaborée en 1996 et 1998 et décrivant les caractéristiques de l'action communautaire autonome. Fort de telles assises, le Comité aviseur constitue un acteur incontournable.

1 Voir en annexe la composition du Comité aviseur de l'action communautaire autonome.

Introduction

Aperçu du mémoire

Les membres du Comité aviseur sont inquiets. À titre de mandataires du mouvement communautaire autonome, ils ont joué depuis 1996 un rôle très actif en vue de l'adoption d'une politique gouvernementale de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome. Ils ont mené des travaux d'analyse et de réflexion et favorisé la concertation du mouvement dans l'élaboration de positions communes face aux enjeux de la politique gouvernementale. Ils ont soumis sans relâche analyses et avis, commentaires et critiques, aux ministres responsables du dossier. Et ils se sont impliqués de bonne foi dans la démarche proposée pour l'élaboration de cette politique, s'efforçant d'y contribuer de leur mieux.

Pour constater, à la fin de cette étape, que la politique ne porte pas sur l'action communautaire autonome et que son objet demeure imprécis, que la reconnaissance de l'autonomie réclamée par les organismes devrait s'inscrire dans un cadre partenarial, et que le gouvernement n'envisagerait pas appuyer de façon significative la réalisation de la mission des groupes. Voilà qui est très alarmant.

Les échanges tenus cet hiver avec le ministre de la Solidarité sociale et le Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA) ont permis de clarifier la teneur de la proposition, de la bonifier dans sa forme sur certains aspects et, surtout, d'identifier les divergences de vue sur les questions plus fondamentales. La proposition rendue publique par le gouvernement en avril dernier vise en fait à resituer les relations de l'État avec un large « secteur » communautaire dans lequel les membres du Comité aviseur se reconnaissent bien peu, et cela en arrimant l'action des organismes aux priorités de l'État dans une perspective de complémentarité avec le réseau public qui n'est pas celle des organismes d'action communautaire autonome.

Si le Comité aviseur salue aujourd'hui avec une certaine satisfaction le fait qu'une proposition soit enfin soumise au débat public, les orientations proposées sont très éloignées de ce qui avait été promis par le Gouvernement du Parti québécois et de ce qu'attendaient les groupes représentés par le Comité aviseur. Le Comité espère que la consultation publique dans laquelle s'inscrit ce mémoire permettra de mieux faire comprendre les aspirations des milieux communautaires autonomes et d'identifier les remaniements substantiels indispensables.

La mission fondamentale des organismes d'action communautaire autonome ne saurait en aucun cas être attachée à celle du réseau. Or, la prépondérance donnée au financement par projet, accordé en fonction des priorités pointues de l'État, pousse les groupes à se détourner de leur mission première. Et l'absence de reconnaissance tangible de leur nature et de leur autonomie les condamne à une complémentarité forcée.

Une véritable politique de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome s'impose, pour baliser les rapports entre les groupes et les différents ministères et organismes gouvernementaux, et reconnaître et financer adéquatement le développement des pratiques en appui à la prise en charge des communautés.

Ce mémoire vise à faire mieux connaître l'histoire et les acquis de ce vaste mouvement de participation sociale que représente l'action communautaire autonome, pour ensuite interpellier les réponses apportées par la proposition de politique aux priorités du mouvement.

Dans une première partie, nous rappellerons les origines de la proposition de politique et situerons les différentes étapes qui ont mené au projet actuel.

Dans une deuxième partie, nous aborderons, avec une perspective historique, le contexte dans lequel s'inscrit la politique et l'évolution du mouvement dans son rapport à l'État, pour démontrer que les groupes ne se situent pas dans un courant irréversible vers le partenariat et la complémentarité ; comme semble l'affirmer la politique.

Dans une troisième partie, nous présenterons les principaux enjeux de la reconnaissance et du financement de l'action communautaire autonome, à la lumière de leur importance pour les organismes comme pour la société québécoise.

Dans la dernière partie, nous ferons une critique systématique du contenu de la proposition au regard des objectifs poursuivis et des engagements énoncés.

Enfin, nous énoncerons les recommandations du Comité aviseur.

Section I

Origines de la proposition de politique gouvernementale

L'analyse de la proposition de politique soumise au débat public par le gouvernement du Québec nécessite dans un premier temps de faire un retour sur les conditions qui ont amené le dépôt du document de consultation intitulé : « Proposition de politique : Le milieu communautaire : un acteur essentiel au développement du Québec ».

Une demande du milieu communautaire, un engagement du Parti québécois

Si l'action communautaire autonome existe depuis les années 1960², c'est dans les années 1970 et 1980 qu'ont été formulées par différentes composantes du mouvement les premières demandes de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome.

Ces premières initiatives allaient donner lieu en 1989 à une mobilisation plus importante. Sous le leadership de la Coalition des organismes communautaires du Québec (COCQ) qui représentait des milliers d'organismes œuvrant au quotidien dans tous les secteurs de la société civile, il est alors demandé au gouvernement de reconnaître l'apport de l'action communautaire autonome dans la mise en lumière de problématiques sociales importantes telles la violence conjugale, l'exclusion des jeunes, l'alphabétisation. On réclame par ailleurs que les responsables politiques respectent l'autonomie des organismes et leur accordent un financement stable et décent.

En 1994, le Parti québécois inclut de façon explicite dans son programme la reconnaissance de l'apport de l'action communautaire autonome. Il est recommandé « *que, dès son prochain mandat, le gouvernement du Parti québécois reconnaisse l'action communautaire autonome, qui suscite la prise en charge et l'autonomie des personnes et des collectivités* ». Le programme mentionne, par ailleurs, qu'un gouvernement du Parti québécois s'engagera à accompagner et soutenir

les organismes d'action communautaire autonome. Pour ce faire, il s'engagerait entre autres à « *élaborer une politique de reconnaissance de l'action communautaire autonome (...) et associer les représentants des organismes populaires et communautaires à l'élaboration de la politique, des programmes cadres et du financement* ».

La mise en place du SACA et la formation du Comité adviseur

En janvier 1995, M. Jacques Parizeau, premier ministre, convoque des représentants du mouvement communautaire autonome et des groupes d'employabilité à une rencontre pour leur annoncer la mise sur pied d'un Secrétariat à l'action communautaire, le SAC. À la suite des pressions du mouvement, le Secrétariat se nommera finalement Secrétariat à l'action communautaire *autonome* (SACA). Le SACA aura pour premier mandat l'élaboration d'une politique de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome et sera responsable de la gestion du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome constitué à partir de 5 % des profits nets des casinos. Le mouvement communautaire autonome obtient, après des pressions renouvelées, que le financement du nouveau réseau des Carrefours Jeunesse Emploi (CJE) mis en place par le gouvernement soit retiré du SACA et que le Fonds d'aide soit entièrement dédié à l'action communautaire autonome.

Dès l'annonce de la création du SAC(A), le mouvement communautaire autonome recommande la mise sur pied d'un Comité adviseur, constitué des différents secteurs d'action communautaire autonome, pour conseiller les fonctionnaires dans l'élaboration de la future politique.

Lors de la première Rencontre nationale tenue en novembre 1996, plus de 125 personnes déléguées par les regroupements nationaux et régionaux adoptent une *Recommandation d'ensemble*, où se trouvent définies les caractéristiques de l'action communautaire autonome devant servir de base

² Voir à ce sujet la section II de ce mémoire, intitulée « Le contexte : un peu d'histoire ».

à la politique gouvernementale. Cette rencontre historique du mouvement constitue l'aboutissement de deux ans de démarches visant à faire reconnaître la participation des organismes d'action communautaire autonome à la détermination des orientations du SACA et de la future politique gouvernementale de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome.

Cette rencontre permet aussi de déterminer les priorités d'attribution du Fonds d'aide ainsi que le mandat et la composition du Comité aviseur, assurant la légitimité du Comité comme instance représentative du mouvement communautaire autonome auprès du gouvernement.

En réponse aux recommandations du mouvement, la ministre Louise Harel, responsable de l'Action communautaire autonome, accepte que le Comité aviseur soit exclusivement constitué de membres désignés par les milieux communautaires autonomes. Une décision du Conseil des ministres viendra, au printemps 1997, entériner cette décision et confier un rôle conseil au Comité aviseur. Aujourd'hui, vingt (20) secteurs et regroupements multisectoriels sont représentés au sein du Comité aviseur.

Lors d'une Assemblée extraordinaire tenue en avril 1998, les représentantes et les représentants du mouvement communautaire autonome adoptent une *Déclaration des organismes* portant sur les différents axes de la future politique gouvernementale tout en réitérant les principes de la Recommandation d'ensemble de 1996.

Les étapes d'élaboration de la politique

À la suite de l'Assemblée extraordinaire d'avril 1998, la ministre responsable de l'Action communautaire autonome met en place un comité bipartite constitué de représentants de ministères et du Comité aviseur, qui sera chargé d'encadrer la démarche gouvernementale devant mener à l'adoption de la politique. Ce comité, qui commence ses travaux à l'automne 1998, se réunit à quelques reprises pour réagir aux documents de travail préparés par le SACA.

Le SACA organise à l'automne 1998 une consultation des organismes d'action communautaire autonome du Québec qui a pour objectif d'alimenter les travaux d'élaboration de la politique. Cette démarche est critiquée par le Comité aviseur, tant pour l'ampleur des objectifs poursuivis et le caractère non représentatif du fichier, que pour le contenu des questions envisagées. Invité à procéder à la validation des outils de consultation, le Comité aviseur obtient que soient apportés certains remaniements au fichier ainsi qu'au guide de consultation, sans avoir cependant pu réaliser une réelle validation dans les délais impartis. Compte tenu de l'importance des enjeux, il publie un Guide d'information invitant les organismes et regroupements à répondre massivement à la consultation gouvernementale. Le rapport ne sera finalement pas rendu public en raison de problèmes méthodologiques.

Lors des élections provinciales de 1998, le Comité aviseur interpelle les différents partis politiques sur leurs positions face à l'action communautaire autonome. À cette occasion, le Parti québécois réitère ses engagements quant à l'adoption d'une politique de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome.

À la suite de l'impasse survenue dans les travaux du comité d'orientation, le Comité aviseur rencontre à l'hiver le nouveau ministre de la Solidarité sociale pour clarifier l'objet de la politique gouvernementale : « reconnaître et soutenir financièrement l'action communautaire autonome sur les bases des caractéristiques déterminées par le mouvement ». Le ministre confirme par écrit que la reconnaissance de l'action communautaire autonome devra être au cœur de la future politique.

Le ministre dépose en juin 1999 au Comité ministériel du développement social (CMDS) les principes directeurs proposés pour la future politique. Il rencontre par la suite le Comité aviseur et s'engage à déposer dès que possible au comité d'orientation, pour consultation, le texte de la proposition gouvernementale en élaboration.

En novembre 1999, le Comité aviseur décide de se retirer du Comité d'orientation dont il constate le caractère inopérant et pose ses conditions à la poursuite de sa collaboration à l'élaboration de la politique, dont celle de la consultation en bonne et due forme du mouvement communautaire autonome.

Faisant suite à la mobilisation du mouvement, une *proposition de politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire* est déposée au Comité aviseur et rendue publique, le 20 décembre 1999, par le ministre de la Solidarité sociale. En février 2000, le Comité aviseur fait parvenir au ministre un Avis requérant des modifications majeures à la proposition, particulièrement concernant l'objet de la politique et le cadre partenarial, et demandant que soit amorcé un processus de négociation. Certains aménagements sont apportés au texte, sans que la proposition remaniée n'assure pour autant une véritable reconnaissance et un financement adéquat de l'action communautaire autonome. Le Comité aviseur réitère sa demande que des négociations aient lieu sur les enjeux de la politique.

Alors que des pourparlers sont en cours avec le Comité sur le processus de consultation gouvernementale, le ministre dépose la proposition de politique à l'Assemblée nationale le 5 avril 2000. Le Comité aviseur dénonce publiquement ce dépôt précipité et réclame avec l'appui du mouvement communautaire autonome le report de la consultation, qui est finalement fixée à la fin de l'été. Le Comité aviseur obtient d'autre part du ministre de la Solidarité sociale le financement des activités de concertation du mouvement face à la consultation, incluant la tenue d'une Rencontre nationale sur la proposition remaniée.

De ce rapide survol des différentes étapes ayant mené au dépôt de la proposition de politique, il importe de relever le fait que le texte soumis à la consultation publique ne vise pas spécifiquement l'action communautaire autonome mais un large « secteur communautaire ». Au regard des promesses maintes fois répétées, ce changement d'orientation est pour le moins surprenant, voire inquiétant. Pour les membres du Comité aviseur, l'enjeu demeure entier : l'obtention d'une véritable reconnaissance de l'action communautaire autonome assortie d'un financement public en appui à la mission et à l'autonomie des organismes.

Si le processus est garant du résultat, il faut admettre que la démarche d'élaboration de la politique gouvernementale s'est jusqu'à maintenant avérée particulièrement laborieuse et que les résultats sont, à cette date, encore incertains. Ces constats ne peuvent que nous inciter comme Comité aviseur à être très prudents pour la suite du processus.

Section II

Éléments de contexte : un peu d'histoire

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la société québécoise a évolué de façon accélérée. Avec l'amélioration du niveau de vie et la forte demande de scolarisation, l'Église ne pouvait plus continuer à gérer et à administrer seule le réseau scolaire et les établissements en santé et services sociaux. À compter des années 1960, l'État québécois entreprend donc de réformer en profondeur la fonction publique, l'éducation, la santé et les affaires sociales.

Très rapidement, la Révolution tranquille pave la voie au développement et à l'essor de nouvelles valeurs sociales et politiques. Même si les gouvernements d'alors adhèrent aux principes de « l'État providence » et s'appliquent à intervenir aussi de façon énergique dans le domaine économique, les transformations de cette période n'entraînent pas la disparition de la pauvreté. Le modèle de développement économique mis de l'avant permet certes un accroissement de la richesse collective ; il n'en demeure pas moins que des inégalités perdurent.

Les débuts d'un mouvement social

Réagissant aux mauvaises conditions de vie d'une partie de la population et aux différentes formes d'exploitation et d'exclusion, des citoyens se réunissent pour s'entraider et revendiquer. Ces groupes jettent alors les bases de ce qui deviendra le mouvement communautaire autonome québécois. Réclamant de meilleures conditions de vie, ces organismes récuse la dépendance, misant plutôt sur la participation, la reconnaissance de leurs droits et l'action collective. Au cours des années 1970, le mouvement se consolide et s'élargit. Cette période est en effet marquée par l'essor du mouvement des femmes et le début de la longue bataille pour le financement de l'éducation populaire autonome. De grands regroupements, tels que la Fédération des femmes du Québec et le Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MEPACQ), se font entendre pour défendre les plus démunis. La vigueur du mouvement social

de ces années témoigne de sa puissance et surtout de l'importance que l'on accorde, déjà à cette époque, à une plus grande responsabilisation des acteurs sociaux en butte aux formes bureaucratiques et impersonnelles de gestion de l'État.

1980 - 2000 : Crise économique, réformes et mobilisation des milieux communautaires

À l'effervescence de ces années, succède ensuite une période marquée au sceau des difficultés économiques. Pour de larges pans de la population québécoise, l'onde de choc de la crise du début des années 1980 se fait cruellement ressentir. L'accent mis sur la compétitivité, la productivité et la recherche de profits sans cesse plus grands ne font qu'accroître les inégalités sociales.

Dans une conjoncture économique de plus en plus difficile et devant l'appauvrissement croissant et le développement d'une société fracturée, la poussée du mouvement communautaire se poursuit et donne lieu à une critique de plus en plus systématique du contrôle de l'État sur la gestion de la vie sociale. Le mouvement se structure dans de larges secteurs d'activité : consommation, habitation, alphabétisation, information, défense des droits, santé et bien-être, travail, loisirs, immigration, etc. Tous les secteurs d'activités socioéconomiques font l'objet de luttes ou de revendications. On assiste également à l'émergence d'un fort mouvement de jeunes et à la mobilisation des personnes du troisième âge pour améliorer leurs conditions de vie.

Au Québec comme dans la majorité des sociétés postindustrielles, les années 1990 se caractérisent par une crise importante et de sérieuses remises en question : crise des valeurs, perte de confiance dans les institutions et le pouvoir politique, diminution de l'emploi au profit du travail précaire ou souterrain, montée de l'intolérance... On assiste alors au démantèlement progressif des assises de l'État providence, à de nombreuses restructurations économiques, à l'érosion continue des protections, à la vulnérabilisation et à l'exclu-

sion sociale et économique d'un nombre sans cesse grandissant d'individus. Plus que jamais, les actions entreprises par les organismes d'action communautaire autonome s'avèrent nécessaires.

Que ce soit au niveau local, régional ou national, le mouvement communautaire autonome s'organise afin de se doter de structures de concertation, de mobilisation et de soutien. Depuis le début des années 1980, différentes structures ont en effet vu le jour afin de d'accroître l'efficacité des groupes. Des regroupements se forment sur les plans :

- sectoriel (comme la Table des fédérations et organismes nationaux en éducation populaire autonome ou la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles, secteur santé et services sociaux) ;
- intersectoriel (ex. : création en 1985 de la Coalition des organismes communautaires du Québec) ;
- régional et local (telles que les tables régionales en éducation populaire ou dans le secteur de la santé et des services sociaux, et les corporations de développement communautaire) ;
- ou national.

Les luttes et les revendications du mouvement communautaire autonome ont donc joué un rôle important au chapitre de l'évolution des structures sociales de la société québécoise. En fait, l'histoire du mouvement s'articule pour l'essentiel autour d'une visée de transformation sociale, et ce, à partir de la réalité des citoyennes et des citoyens les plus démunis économiquement, les plus exclus socialement et politiquement.

De l'État providence à l'État accompagnateur

Depuis une vingtaine d'années, force est de constater que l'État québécois a progressivement délaissé son rôle de régulateur socioéconomique. En effet, les gouvernements qui se sont succédés à Québec ont peu à peu abdiqué bon nombre de leurs responsabilités en matière de services publics à offrir à la population. Entreprise sous le gouvernement libéral, la redéfinition du rôle de l'État s'est poursuivie de façon accélérée sous le gouvernement du Parti québécois. Si le gouvernement actuel n'a pas complètement renoncé au modèle

québécois d'une société plus juste et plus équitable, les choix politiques qui ont été faits dans le but d'atteindre le déficit zéro participent d'une logique néolibérale et nous éloignent d'un tel modèle.

Les efforts mis en œuvre pour éliminer le déficit ont entraîné une réduction importante de la taille de l'État et se sont accompagnés d'un courant de déréglementation ainsi que de coupures draconiennes dans les programmes éducatifs, sociaux et de santé. Ainsi, après plusieurs années de compressions et de remises en cause de son organisation, le réseau de santé et de services sociaux est à bout de souffle. En dépit des nombreuses fermetures d'hôpitaux, du virage ambulatoire, de l'instauration d'un régime assurance-médicaments et de l'injection périodique de nouveaux crédits, les listes d'attente continuent de s'allonger et la qualité des services de se dégrader. Dans la foulée du rapport de la commission présidée par Roland Arpin, la ministre de la Santé et des Services sociaux laisse en outre entendre qu'un certain nombre de services pourraient être confiés au secteur privé.

Ce basculement d'un État providence à un État accompagnateur annonce l'avènement d'une société de plus en plus fracturée, notamment en regard de l'accessibilité des services. C'est pourquoi le mouvement communautaire autonome doit continuer d'exercer des pressions afin d'amener l'État à respecter ses engagements face à la réduction des écarts sociaux, au maintien de sa mission sociale et aux droits des citoyennes et citoyens de pouvoir bénéficier de services publics accessibles à tous et gratuits.

Or, les tendances qui traversent l'action gouvernementale nous laissent présager l'avènement de politiques de plus en plus intrusives en matière d'orientation de l'action communautaire. On décèle en effet une forte tentation de la part du gouvernement à vouloir interpeller le « tiers secteur » afin d'arrimer ses services aux priorités des ministères.

Annonçant vouloir remédier aux problèmes du chômage et de l'appauvrissement, le gouvernement décidait en 1996 de réunir les syndicats, les entreprises et les organismes sociaux dans le cadre de Sommets socioéconomiques ; il s'agissait alors de cibler des actions prioritaires et de redéfinir le pacte social. Ces sommets ont joué un rôle décisif dans les orientations actuelles du gouvernement. Ils ont permis de dégager un certain nombre de « consensus » autour de la relance de l'emploi (entre autres par l'insertion au travail de la popula-

tion active et des allègements réglementaires), de l'élimination du déficit budgétaire et de la réduction des dépenses. Ces orientations ont également pavé la voie à d'importantes réformes touchant les grands services publics (en matière de sécurité du revenu, d'éducation, de santé et de formation professionnelle).

En dépit des réserves exprimées par les délégués des milieux communautaires, le gouvernement est allé de l'avant avec ces orientations, provoquant du même coup de nombreuses brèches dans l'édifice des protections sociales. À l'instar de ce qui se produit ailleurs, nous sommes ainsi passés d'un modèle construit sur le concept de droit à des protections, à un régime de plus en plus centré sur la notion de responsabilité (une tendance que les sociologues résument en parlant de glissement d'un « Welfare » à un « Workfare »). Quatre ans après la tenue de ces Sommets, la population québécoise subit encore les contrecoups des orientations alors prises. Le démantèlement de « l'État providence » se fait de plus en plus omniprésent, systématisant l'abandon par l'État de son rôle de régulation pour un rôle « d'accompagnateur » des forces du marché.

Le mouvement communautaire autonome face à ces orientations

Depuis la formation des premiers comités de citoyens jusqu'à la mise sur pied des différentes structures de concertation qu'il s'est données, le mouvement communautaire autonome a toujours été très critique à l'égard des modes de gestion de l'État. L'autonomie des groupes qui composent le mouvement a toutefois été sérieusement menacée au cours des dernières années. D'où certaines de nos inquiétudes en regard de la politique qui nous est proposée.

En effet, les efforts pour atteindre le déficit zéro et le démantèlement des services publics pourraient inciter le gouvernement à vouloir assujettir le mouvement communautaire autonome à des fins strictement utilitaires. Dans le contexte actuel de restructuration de l'État, les organismes sont de plus en plus sollicités pour assumer des mandats qui vont au-delà de leur mission première, banalisant du même coup leurs pratiques de conscientisation et de transformation sociale.

La question de l'emploi, incluant le recours à l'économie sociale, est devenue un objectif central de la politique économique et sociale du gouvernement, entraînant l'adaptation d'un ensemble de structures publiques et parapubliques à cette visée et l'utilisation des organismes communautaires pour leur capacité à offrir des services complémentaires. Sur un autre plan, la localisation est venue consacrer le virage partenarial et l'accent mis sur la concertation de l'appareil gouvernemental avec les organismes du milieu, en fonction des priorités et des orientations gouvernementales.

En suscitant la participation des partenaires socio-économiques, dont les organismes communautaires, l'État reconnaît le rôle déterminant des organismes communautaires dans notre société. On craint toutefois qu'il s'agisse surtout d'un rôle de fournisseurs de services.

À l'aube des années 2000, le défi majeur à relever pour le mouvement est sans doute de parvenir à négocier les conditions d'un nouveau contrat social dans lequel figureraient bien sûr la reconnaissance de l'identité communautaire et des balises de financement des organismes, tout en obtenant de l'État qu'il s'associe à la société civile sans céder à la tentation de la contrôler.

Section III

Les enjeux de la reconnaissance et du financement de l'action communautaire autonome

Au cours des dernières années, le Comité aviseur n'a cessé de promouvoir et de sensibiliser le gouvernement aux demandes du mouvement communautaire autonome, qui réclame depuis plus de dix ans une politique qui soit conforme aux besoins et aux aspirations des organismes et des dizaines de milliers de personnes rejointes par ces derniers. Ce que le mouvement revendique globalement :

- une véritable politique gouvernementale de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome ;
- une politique transversale qui implique le gouvernement et qui mette des balises aux relations entre l'ensemble des ministères et organismes parapublics et les organismes d'action communautaire autonome ;
- une politique qui s'applique à tous sans entraîner l'uniformisation du mouvement communautaire autonome ;
- une politique qui protège des iniquités, dans le respect des spécificités du mouvement communautaire autonome ;
- une politique qui reconnaisse la diversité du mouvement ainsi que son histoire et l'apport des femmes dans les organismes ;
- une structure de liaison respectueuse du mouvement communautaire autonome.

Cette revendication s'articule autour de trois grands axes correspondant aux priorités du mouvement face aux situations de précarité vécues par les organismes et à l'évolution de leurs rapports à l'État. Il s'agit de : la nature de l'action communautaire autonome, l'autonomie des organismes et le financement de la mission.

La nature de l'action communautaire autonome

Les organismes d'action communautaire autonome se définissent dans leur variété comme constituants d'un mouvement social autonome d'intérêt public et se reconnaissent dans des caractéristiques qui leur sont propres. Ils sont engagés socialement envers la population qui les a fait naître et le bien-être des citoyennes et des citoyens est au cœur de leur action quotidienne. Leurs actions visent à lutter contre la pauvreté, la discrimination, l'appauvrissement et participent à une amélioration du tissu social et de la qualité de vie.

Les organismes d'action communautaire autonome sont des milieux de participation active des citoyennes et des citoyens engagés dans les luttes sociales et politiques pour la transformation sociale, le développement durable et la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Dans leur mode de fonctionnement, les organismes se sont donné des formes diversifiées de vie démocratique où les membres jouent un rôle actif. C'est sur la base de ce contrôle démocratique par les membres que se décide la vie de l'organisme.

En mettant de l'avant la coordination de l'ensemble des services offerts à la population, la réorganisation de l'État menace le mouvement communautaire autonome dans sa spécificité. En axant sa reconnaissance sur une vision utilitariste des organismes, le gouvernement priverait la société de leur capacité à innover et à créer, de leur capacité à détecter les nouvelles réalités que vivent les populations et à explorer de nouvelles solutions.

Il importe donc que la politique réaffirme le rôle des organismes d'action communautaire autonome dans la prise en charge des communautés locales et régionales tout en respectant leur autonomie d'action, leur identité et leur choix de territoire d'intervention. L'action communautaire autonome est une forme d'expression de la citoyenneté et de promotion des intérêts collectifs qui participe à l'évolution sociale et contribue activement au bien commun. C'est pourquoi sa reconnaissance constitue aujourd'hui un enjeu de société.

L'autonomie des organismes

Historiquement, les groupes d'action communautaire autonome reçoivent leur mandat de leurs membres issus de la communauté et doivent leur rendre compte de leurs actions. De tout temps, ce fonctionnement démocratique a permis aux citoyennes et aux citoyens de reprendre en main leurs conditions de vie et de définir les moyens d'action à privilégier. C'est cette autonomie de décision et d'action qui amène les organismes d'action communautaire autonome à rester à l'écoute des besoins des populations et à déceler les nouvelles problématiques auxquelles elles sont confrontées. Il est donc essentiel de continuer à stimuler et encourager les pratiques alternatives dans les multiples champs d'intervention que recouvre l'action communautaire autonome.

Les pratiques développées par les organismes considèrent les personnes dans leur intégralité, à l'intérieur de leur environnement, et non pas seulement à partir d'un problème spécifique. Elles visent à soutenir la prise en charge des personnes par elles-mêmes dans le but d'identifier des solutions durables aux situations problématiques. Plutôt que d'appliquer des recettes toutes faites, ces pratiques souples et évolutives permettent d'adapter les interventions aux réalités vécues et favorisent le développement de l'autonomie à l'intérieur d'une démarche collective.

Pour ce faire, chaque organisme doit pouvoir déterminer librement ses règles et ses normes de régie interne pour répondre de façon adéquate à la mission, aux orientations et aux objectifs fixés par ses membres en regard des besoins identifiés par le milieu et dans le milieu. C'est pourquoi les organismes se refusent à devenir les exécutants de l'État, de l'entreprise privée ou de tout autre bailleur de fonds. Les organismes jouent un rôle primordial dans l'identification des besoins des communautés, dans la compréhension des nouvelles problématiques sociales. Pour cette raison, ils se trouvent souvent à l'avant-garde des politiques sociales, notamment en ce qui concerne les solutions à apporter.

L'autonomie permet aux organismes communautaires autonomes de conserver et de faire intervenir leur sens critique par rapport aux priorités de l'État qui ces dernières années, on doit bien le dire, relèvent plus d'une logique marchande que sociale. L'accent mis par le gouvernement sur la sous-traitance et la complémentarité des services menace l'autonomie d'action et d'intervention des organismes, ainsi que

leur approche basée sur la participation libre et volontaire des populations qu'ils desservent.

Une véritable reconnaissance de l'autonomie des organismes constitue un enjeu démocratique de taille pour la société québécoise, qui perdrait un élément essentiel à sa vitalité si les organismes étaient utilisés à des fins de rationalisation et de complémentarité.

Une mission à soutenir adéquatement

Depuis leurs origines, les organismes d'action communautaire autonome ont dû composer avec un sous-financement chronique et une précarité financière. Ils subissent aujourd'hui de très grandes pressions pour répondre aux priorités de l'État en échange d'un financement gouvernemental.

Comme le soutien gouvernemental se trouve de plus en plus axé sur le financement par projets, les organismes se trouvent souvent poussés, pour survivre, à abandonner des volets entiers de leur mission première, tels que la prévention, la promotion, l'éducation, la défense des droits. Toutes ces activités sont pourtant nécessaires au développement des solidarités sociales, au maintien des acquis sociaux et à l'établissement d'une plus grande justice sociale.

Les organismes d'action communautaire autonome ont toujours joué un rôle bénéfique pour la vitalité de la démocratie et la défense des droits collectifs. Sans financement adéquat, cette spécificité est menacée de disparaître. Une vraie politique de reconnaissance implique nécessairement que l'État participe de façon prépondérante au financement de la mission globale des organismes et de leurs regroupements, sur une base stable, récurrente et minimalement triennale. L'autonomie dans la gestion financière représente une condition essentielle à la mise en œuvre et à la réalisation des orientations des groupes.

Ce financement de la mission doit prendre en compte non seulement le respect de l'autonomie d'orientations, de politiques et d'approches des organismes, mais aussi le respect de la polyvalence et de l'approche globale qu'ils ont développées. À cette fin, le financement de l'État doit prévoir la conclusion d'ententes collectives de financement négociées. Il doit également assurer le maintien de l'accès à des programmes de financement variés, tant nationaux que

régionalisés, notamment le financement sectoriel assuré par certains ministères et organismes gouvernementaux.

Compte tenu du risque de nivellement des pratiques et des liens de dépendance qui pourraient résulter d'une source unique de financement, le financement gouvernemental destiné à l'action communautaire autonome doit résister à la tentation du « guichet unique », que ce soit sur une base nationale ou territoriale.

De plus, face aux dangers de disparités régionales et locales, l'État devrait déterminer, en concertation avec les différents secteurs du mouvement communautaire autonome, des balises nationales fournissant de grandes orientations aux ministères et organismes gouvernementaux en matière de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome, tout en prenant en compte les dynamiques et caractéristiques régionales et locales.

Une véritable reconnaissance de la nature de l'action communautaire autonome et de l'autonomie des organismes passe par un financement public prépondérant de la mission des groupes. Un redressement véritable de la situation actuelle de précarité et d'instabilité financière des organismes suppose également un accroissement substantiel de l'enveloppe budgétaire globale destinée à l'action communautaire autonome, mettant l'accent sur la consolidation des programmes existants.

Un tel redressement devrait constituer une priorité pour le gouvernement du Québec, s'il entend véritablement viser la reconnaissance de l'apport du milieu communautaire au développement social du Québec et favoriser « la consolidation de ses interventions et services ainsi que l'innovation dans les approches d'intervention qui caractérisent son action ».

Les enjeux sociaux de la reconnaissance

Au delà des impacts à prévoir pour la consolidation et le développement des organismes, la reconnaissance et le financement de l'action communautaire autonome constituent un enjeu de développement social qui concerne l'ensemble de notre société.

Face au désengagement de l'État des services essentiels à la population et aux impacts sociaux qui en ont découlé, le mouvement communautaire autonome considère que l'État se doit de réinvestir la sphère sociale afin d'assurer aux

citoyennes et aux citoyens l'accessibilité, la gratuité et l'universalité des services, lutter et contrer l'exclusion et accroître son soutien aux efforts de prise en charge des communautés et des personnes dans l'ensemble des régions du Québec.

Si les organismes d'action communautaire jouent un rôle important auprès de la population, l'État doit lui aussi jouer son rôle dans la redistribution de la richesse et dans la consolidation des acquis de la société québécoise. Le développement social est aussi essentiel au progrès de notre société que la croissance économique et la saine gestion des affaires publiques.

Les organismes d'action communautaire autonome se sont développés pour proposer des alternatives et favoriser la prise en charge par les collectivités. Ils se refusent aujourd'hui à jouer un rôle palliatif orienté exclusivement sur une approche utilitariste. Les citoyennes et les citoyens attendent du gouvernement qu'il investisse dans le maintien de leur qualité de vie et préserve les services à la population qui ont été mis en place au cours des décennies.

Parallèlement, pour continuer à jouer son rôle, l'action communautaire autonome doit être reconnue et soutenue pour l'entièreté de sa mission. Son action est essentielle au renouvellement des forces vives de notre société. L'État doit soutenir ces initiatives collectives et ne pas se limiter à coordonner les services selon une approche épidémiologique basée sur des solutions apportées à la pièce à des problèmes traités de façon isolée.

Face au processus de déconcentration administrative en cours et aux dangers d'une accentuation des disparités régionales et locales, l'État doit assumer un leadership face aux orientations des ministères en matière de reconnaissance et d'allocation des fonds dédiés à l'action communautaire autonome. En établissant des balises nationales, le gouvernement devra s'assurer que la politique vienne appuyer les initiatives originales des communautés en toute équité.

Section IV

Critique de la proposition de politique

À la lumière de ce qui précède, le Comité aviseur considère qu'un changement de cap est essentiel pour rétablir un équilibre dans les relations entre les organismes et l'État. Nous analyserons donc les orientations gouvernementales proposées en nous demandant si ces orientations répondent aux attentes du mouvement, à savoir : est-ce qu'elles peuvent contribuer à redresser la situation faite aux organismes d'action communautaire autonome et à les aider à réaliser leur mission dans le respect de leurs orientations et des mandats reçus de leurs membres.

Dans cette partie du mémoire du Comité aviseur, nous reprendrons les différents chapitres et sections de la politique pour évaluer leur portée. Les pages qui suivent sont inspirées du Guide de réflexion produit ce printemps par le Comité aviseur et des différents avis émis sur les versions antérieures de la proposition de politique. Cette section a aussi été alimentée par les commentaires des participantes et participants aux rencontres régionales de concertation intersectorielle organisées par le Comité aviseur et par les analyses réalisées par les différents secteurs.

Chapitre 1 La reconnaissance de l'action communautaire

Objet de la politique et champ d'application

(Sections 1.1, 1.2, 1.3, 1.4)

Il est clair que la proposition datée du 5 avril 2000 ne correspond pas aux engagements officiels pris par le gouvernement du Parti québécois lors du Sommet économique de 1996, ainsi que lors des élections de 1998, à l'effet d'élaborer une politique de reconnaissance de l'action communautaire autonome. On en paraît encore bien éloigné, alors que le mouvement communautaire autonome a revendiqué, de longue date :

3 « Les organismes favorisent la prise en charge par les personnes et les groupes dans la résolution de leurs difficultés et la modification de leurs conditions de vie. Cette action nécessite l'autonomie des groupes ainsi que des individus, mais ne saurait en aucun cas nier la responsabilité de l'État. » (extrait *Échos du SACAcom*, décembre 1996, Recommandation d'ensemble, 2.4, p. 3).

4 Pour faciliter la lecture, les références suivantes au document de consultation gouvernemental référeront seulement aux pages concernées.

- *une politique gouvernementale de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome qui ait pour principe directeur une définition de l'action communautaire autonome et des organismes qui réfère aux caractéristiques déterminées collectivement par le mouvement lors de la Rencontre nationale de 1996.*

Qu'en est-il exactement de la proposition à l'étude ? La proposition décrit d'emblée les organismes communautaires comme faisant partie du « tiers secteur », notion qui dans son application réfère surtout à l'économie de marché et qui reflète bien peu la perspective de développement social que prétend mettre de l'avant la politique.

Même si le texte gouvernemental reconnaît dans une certaine mesure les caractéristiques de l'action communautaire autonome, en s'appuyant sur ces caractéristiques pour situer l'enjeu de l'autonomie, la politique s'adresse au « secteur » communautaire dans son ensemble, sous toutes ses formes. Les caractéristiques de l'action communautaire autonome sont présentées dans la proposition en date du 5 avril, mais elles ont été réarticulées selon une autre logique, passant sous silence le fonctionnement démocratique qui fait pourtant partie intrinsèque des principes de base de l'action communautaire autonome. La reconnaissance du mouvement, porteur de changement social notamment par son rôle critique et son approche de prise en charge³, est loin de traverser la proposition et aucun engagement spécifique n'y est associé. (Réf. *Proposition de politique*, Section 1.3.1, p. 14-15-16.)⁴

Le champ d'application de la politique est peu précis. Les organismes visés par la politique répondraient à cinq grands critères : « Ils ont un statut à but non lucratif ; ils poursuivent une mission sociale qui leur est propre ; ils répondent globalement aux grands principes de l'action communautaire ; ils sont enracinés dans leur communauté et, enfin, ils entretiennent une vie associative et démocratique. » (p. 16)

Les « *grands principes* » auxquels on réfère ici ne sont pas identifiés. S'agit-il de ceux de l'action communautaire autonome ? Si oui, pourquoi ne pas le dire clairement ? Et sinon, comment peut-on attendre que des organismes répondent à des principes non définis ? Et qui les définira ?

Le texte précise que les fondations et les ressources intermédiaires seraient exclues en principe du champ d'application. Cependant, le « secteur » communautaire inclurait notamment les fondations assimilables à des organismes communautaires qui ont une mission autre que la levée de fonds, les organismes communautaires qui ont des projets d'économie sociale ou qui prennent des contrats à titre de ressources intermédiaires⁵ (alors que ce type de contrat comporte des clauses qui vont à priori à l'encontre du principe de l'autonomie), les Carrefours Jeunesse Emploi, etc. (p. 16)

Une fois ces désaccords exprimés, nous sommes cependant favorables à l'exclusion de la politique des organismes soumis à un cadre réglementaire, qui ne sont pas en mesure de déterminer sur leurs propres bases leurs orientations ni leurs approches d'intervention. Il faudrait cependant rectifier les catégories citées à titre d'exemples, les organismes de justice alternative ne constituant pas une catégorie d'organismes régie par un cadre réglementaire.

C'est pourquoi :

1. Nous réitérons le caractère vital de l'adoption par le gouvernement du Québec d'une véritable politique gouvernementale de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome.
2. Nous demandons que la reconnaissance des caractéristiques de l'action communautaire autonome soit établie comme principe directeur de cette politique ;
 - 2.1 Conséquemment, nous demandons l'exclusion du champ d'application de la politique de l'ensemble des organismes ayant comme mission fondamentale la levée de fonds,
 - 2.2 Nous demandons également l'exclusion du champ d'application de la politique des ressources intermédiaires, en tant que ressources mises en place par l'État tirant leur mandat des établissements publics dont elles sont le prolongement.

Le pourquoi de la politique : objectifs et fondements (Section 1.5)

La proposition s'appuie sur une argumentation qui semble à plusieurs égards contradictoire si l'on considère les **objectifs** cités. Nous analyserons systématiquement ces objectifs et questionnerons la logique qui les sous-tend, à partir de la réalité des organismes d'action communautaire autonome.

D'entrée de jeu, la politique déclare viser « *essentiellement la reconnaissance de l'apport de l'action communautaire au développement social du Québec* ». Elle aurait pour grand objectif de valoriser « *ce qui en constitue l'essence, soit la transformation sociale, la vie démocratique, la vision globale des problématiques, l'enracinement dans la communauté et l'écoute des besoins de la communauté* ».

Voilà un objectif dans lequel pourraient se reconnaître les organismes d'action communautaire autonome et qui devrait à notre avis inspirer davantage la politique, de même que celui visant à « *favoriser la prise en compte de l'approche globale qui caractérise l'action communautaire* ». Ils sont malheureusement très peu pris en compte dans le reste du texte. (p. 17-18)

En effet, la proposition a surtout par la suite une approche utilitariste. Ainsi, on soutiendrait les organismes pour leurs services, pour « *mieux répondre aux besoins de la population et aux nouvelles problématiques sociales, particulièrement ceux qui apparaissent prioritaires* ». Il y a là un **enjeu démocratique** majeur. Qui déterminera les priorités sur lesquelles les organismes devraient intervenir ? Et selon quels critères ? Les membres des organismes ne sont-ils pas les mieux placés ? D'autre part, l'intervention selon une approche globale se concilie mal avec une réponse à la pièce aux besoins de la population. (9^e objectif, p. 18)

De plus, les orientations adoptées par le gouvernement ces dernières années sont très présentes dans les objectifs de cette

5 La mise en place de structures intermédiaires repose sur des contrats de services, où se trouvent définis le « plan » d'intervention, l'évaluation, le code de vie, dans le cadre d'un financement à l'« acte » et d'une obligation à la tarification. Qu'est-ce qu'une ressource intermédiaire ? La Loi sur la santé et les services sociaux définit ce type d'organisme comme étant une ressource qui est le prolongement d'un établissement public dans la communauté et qui doit avoir un contrat de services avec un établissement.

« Est une ressource intermédiaire, toute ressource rattachée à un établissement public qui, aux fins de maintenir ou d'intégrer un usager à la communauté, lui dispense par l'entremise de cette ressource des services d'hébergement et de soutien ou d'assistance en fonction de ses besoins. » (Loi sur la santé et les services sociaux, art. 302)

politique : lutte à l'exclusion, développement de la citoyenneté et... développement d'une offre de services autre que celle du réseau public. (2^e objectif, p. 18) Faisant le lien entre ces orientations et l'arrimage projeté avec la politique de développement régional et de localisation, nous nous questionnons sur les visées réelles de la politique gouvernementale. Servira-t-elle à mettre en œuvre différentes politiques gouvernementales auprès du « secteur communautaire » ? Cette perspective a de quoi inquiéter.

Par surcroît, le bilan des impacts de la politique de régionalisation sur les organismes communautaires n'a pas encore été effectué, que ce soit au gouvernement (du moins à notre connaissance), ou au sein du mouvement communautaire autonome.

C'est pourquoi nous sommes perplexes devant l'objectif qui parle d'appliquer « *les grandes balises nationales que constituent les orientations de la politique, dans le respect des dynamiques et des caractéristiques régionales et locales* ». Des orientations ne sauraient constituer des balises, mais elles doivent servir de cadre pour l'élaboration de celles-ci. Mais nulle part dans la politique on ne donne d'indication sur ce que seront ces dites balises. Quelles lignes directrices les organismes gouvernementaux suivront-ils : celles déterminées par les instances administratives régionales ou celles déterminées par la politique gouvernementale ? Cela est loin d'être clair. (3^e objectif, p. 18)

Nous nous inquiétons tout particulièrement du fait que la politique poursuive l'objectif d'« *assurer la reconnaissance et le soutien de l'action communautaire en cohérence avec les grandes politiques du gouvernement, notamment en matière de développement régional et local* ». (4^e objectif, p. 17) Dans quel sens sera dirigée cette **cohérence** ? Il y a risque que cela corresponde à un arrimage forcé à des politiques avec lesquelles les organismes se trouveraient en désaccord.

Dans le contexte où les politiques gouvernementales actuelles (réforme de la sécurité du revenu, « allègements réglementaires », coupures dans les services publics et réduction de l'universalité, ...) concourent à l'accroissement des écarts sociaux et à l'appauvrissement de la population, nous croyons qu'il faut absolument éviter que la reconnaissance et le soutien financier des organismes d'action communautaire autonome soient articulés « en cohérence » avec les grandes politiques du gouvernement.

Cela est particulièrement clair pour les groupes de défense de droits, dont le rôle primordial consiste à critiquer les orientations gouvernementales lorsqu'elles sont jugées inéquitables et à en surveiller l'application. Il est évident que leur financement de base ne doit en aucun cas être alloué en cohérence avec les politiques du gouvernement. Cela est vrai pour l'ensemble des organismes intervenant auprès de catégories de populations vulnérables ou face à des enjeux sociaux. Cela est vrai également dans une autre optique : les organismes d'action communautaire autonome se veulent dans leur essence même une alternative aux services et interventions déployés par le réseau public et parapublic. Leur mission fondamentale ne saurait en aucun cas être attachée à celle du réseau. Nous le répétons : le gouvernement doit résister à la tentation d'arrimer les organismes d'action communautaire autonome aux politiques de l'État. La société toute entière y perdrait, tant sur le plan démocratique que sur le plan social.

Les **objectifs relatifs aux relations** que le gouvernement veut entretenir avec le milieu communautaire sont orientés selon deux axes : l'instauration de conditions « *favorisant l'exercice de la relation partenariale, en particulier par le respect de l'autonomie des organismes (...)* » et « *la détermination des besoins de la population et des services et interventions à déployer prioritairement pour y répondre* ». Cela soulève d'autres enjeux.

Tout d'abord, on peut questionner l'inscription de l'autonomie dans l'exercice de la relation partenariale... Ces deux notions auraient pu être traitées dans des objectifs distincts, ce qui aurait évité bien des ambiguïtés et des interprétations : les organismes seront-ils plus respectés dans leur autonomie lorsqu'ils accepteront de s'inscrire dans une relation partenariale ?! La **définition de l'autonomie** présentée dans cet objectif nous paraît une bonne base de départ, en ce que l'on y traite du respect de « *l'autonomie des organismes à déterminer leur mission, leurs orientations, leurs modes et approches d'intervention et leurs modes de gestion* ». (5^e objectif, p. 17)

Mais c'est le cadre partenarial balisant ce respect qui pose problème. Les organismes d'action communautaire autonome ne se voient pas a priori comme des partenaires de l'État. On a vu qu'il se refusent à toute forme d'arrimage forcé aux politiques gouvernementales. Ils se refusent également à tout partenariat forcé, qui serait en soi un contre-sens. Nous y reviendrons lorsque nous traiterons du chapitre portant sur la relation partenariale.

Face à l'objectif visant à « favoriser la prise en compte de l'expertise et des diagnostics posés par les organismes communautaires dans la **détermination des besoins**... », l'on peut craindre l'utilisation des groupes pour cautionner l'identification des services prioritaires à donner à la population. Et que la politique gouvernementale serve à mettre en place une offre intégrée de services de la part du réseau public incluant les milieux communautaires autonomes. (6^e objectif, p. 17)

À ce propos, à l'encontre du courant néolibéral qui prédomine actuellement, nous réitérons la position prise par le mouvement communautaire autonome en 1998 : « Nous affirmons que l'État québécois se doit de maintenir un **réseau de services publics universels et gratuits** ajustés aux réalités spécifiques des hommes et des femmes, permettant d'assurer aux citoyennes et aux citoyens l'accessibilité dans toutes les régions du Québec »⁶.

Les **orientations relatives au soutien gouvernemental** s'articulent autour de la même préoccupation gouvernementale : assurer la réponse aux besoins de la population en évolution, « particulièrement ceux qui apparaissent prioritaires ». (7^e et 9^e objectifs, p. 17-18) Nous reposons notre question : prioritaires aux yeux de qui ? Par définition, les organismes d'action communautaire autonome déterminent eux-mêmes leurs priorités d'action. Ils veillent à identifier avec les membres de leur association les activités qu'ils doivent mettre de l'avant, et cela sur la base de la connaissance qu'ils ont développée des problématiques sociales présentes sur leur territoire ou dans leur domaine d'intervention. Il nous semble que les objectifs traitant de l'identification des besoins de la population entrent dans les faits en contradiction avec les objectifs mettant de l'avant le respect de la vision globale des organismes et de leur approche globale de la personne, et encore davantage avec l'objectif visant le respect de leur autonomie.

Enfin, un dernier objectif vise à « développer une connaissance plus approfondie de l'action communautaire... ». C'est louable. Il aurait été cependant pertinent que soit affirmée dans la politique gouvernementale la nécessité d'associer les représentantes et représentants des organismes à la détermination des orientations les concernant. La proposition entretient un certain flou existentiel sur cette question.

Un examen systématique des différents objectifs nous amène à soulever une question fondamentale face à la proposition de politique : l'intention du gouvernement du Parti québécois est-elle de reconnaître véritablement l'autonomie des organismes dans le respect de leur mission, de leurs orientations, de leurs modes et approches d'intervention et de leurs modes de gestion ? Ou cette intention est-elle de les arrimer à l'offre de services du réseau public ? Cela ne peut pas être l'un et l'autre à la fois.

Ces objectifs doivent bien sûr être mis en relation avec les **fondements** de la politique, qui sont présentés à partir de trois grands axes situant l'action communautaire comme : outil de développement de la citoyenneté, partenaire du développement et réseau d'interventions et de services. Malheureusement, le reste du texte de la proposition est axé par la suite sur l'offre de services. On évacue ainsi la dimension critique de la citoyenneté qui vise la transformation sociale et s'appuie notamment sur des valeurs de justice sociale, de solidarité et d'égalité entre les hommes et les femmes.

Si l'action communautaire autonome se veut un outil de développement de la citoyenneté, elle est surtout, à ce titre, citoyenneté critique, pratiques de conscientisation, implication dans un changement social et appropriation collective par les citoyennes et les citoyens de plus de pouvoir sur leur vie et leur environnement. La question du partenariat et de la mise en place d'un réseau de services nous paraît d'un autre ordre : cela ne relève pas des finalités, comme le développement de la citoyenneté, mais bien des moyens. (p. 18-19-20)



Coup d'œil sur les engagements gouvernementaux

Le gouvernement envisage de diffuser une déclaration de reconnaissance de « l'apport de l'action communautaire au développement du Québec » [à noter ici que l'on ne parle pas uniquement de développement social]. De plus, on entend « procéder à la nomination d'un ou une ministre responsable de l'Action communautaire ». (p. 20-21) Rappelons que cette responsabilité visait, il y a encore un an et demi, l'action communautaire **autonome**.

6 Échos du Comité aviseur, Déclaration des organismes, juin 1998, p. 1.

De notre point de vue, quelle que soit la responsabilité confiée au ministre chargé du dossier, l'enjeu du respect des organismes inclut la reconnaissance du fait qu'ils doivent rester *maîtres d'œuvre* à l'intérieur de ce vaste champ de participation sociale. L'action communautaire autonome n'est pas un vain mot : nous continuons de revendiquer une politique qui vienne reconnaître et supporter la philosophie d'intervention qui l'anime.

Chapitre 2 Comment reconnaître l'action communautaire

L'ensemble du chapitre 2 de la proposition gouvernementale, qui porte à la fois sur la reconnaissance et le soutien de l'action communautaire, inscrit d'emblée les relations entre l'État et les milieux communautaires dans un cadre partenarial, en plus de lier la reconnaissance des groupes à la réponse aux besoins de la population, comme on l'a vu dans le chapitre 1.

La notion de partenariat (Sections 2.1 et 2.2)

Par sa proposition de politique, le gouvernement sollicite l'expertise des organismes afin de procéder à l'identification des priorités auxquelles répondre. La proposition considère d'ailleurs les modes d'interventions et les pratiques des organismes « comme autant d'options pour répondre adéquatement aux besoins de la population ». On entend favoriser la participation des groupes aux lieux d'influence initiés par l'État visant « à cerner les besoins de la population et à convenir des priorités ».

Le cadre de reconnaissance proposé serait ainsi clairement lié à la réponse aux besoins prioritaires de la population, et cela à l'intérieur d'un rapport partenarial avec l'État. Cette « offre de partenariat globale » à l'approche utilitariste, qui valorise dans les faits surtout l'offre de services venant des milieux communautaires, suscite des inquiétudes. Elle tient peu compte de la nature de l'action communautaire autonome, qui implique notamment de faire la critique de l'impact des politiques gouvernementales.

Rappelons ce que le mouvement revendique à ce sujet :

- *la liberté de participation des organismes aux concertations, partenariat et consultations initiés par l'État ou d'autres acteurs ;*

- *que le financement des organismes ne soit pas conditionnel à ces participations.*

L'offre de partenariat globale est balisée entre autres par l'objectif suivant : « Permettre aux organismes communautaires de jouer le rôle de partenaires à part entière de l'État par l'instauration des conditions favorisant l'exercice de la relation partenariale et en particulier, par le respect de l'autonomie des organismes à déterminer leur mission, leurs orientations, leurs modes et leurs approches d'intervention ainsi que leurs modes de gestion ». (p. 17) Mais la reconnaissance proposée inscrirait d'emblée les organismes dans un cadre partenarial, sans tenir compte de la diversité des pratiques et des rapports à l'État. De même, nous relevons avec étonnement l'interprétation de l'évolution du mouvement vers le partenariat effectuée dans l'historique présenté au chapitre 1 de la Proposition sous le titre « Quelques étapes de l'évolution de l'action communautaire ». (p. 12-13) Soulignons que le bilan des relations entre les groupes et l'État est lui aussi orienté selon la même approche. (p. 24-25)

Il nous faut donc clarifier que l'établissement d'un partenariat est fonction des convergences d'intérêts et d'objectifs sur un enjeu donné, ou encore de projets mis en commun. Le fait d'établir une relation de type partenarial, avec qui que ce soit, relève de l'initiative de chacun, et si certains organismes s'inscrivent dans ce type de rapport avec l'État, ce n'est pas le cas de tous.

D'autre part, la proposition balise les liens avec les ministères bailleurs de fonds en s'appuyant sur l'accréditation et la notion de *ministère « partenaire »*. (p. 33-34) Nous constatons que la notion de partenaire n'est pas claire dans la proposition. Un bailleur de fonds n'est pas en soi un partenaire. De plus, il paraît difficile de parler de correspondance entre la mission d'un ministère « partenaire » et la mission des organismes qui jouent un rôle critique face aux politiques de ce même ministère. Qu'entend-on par mission ? Veut-on parler du champ d'intervention ?

Le texte du document de consultation affirme également que l'offre de partenariat s'inscrit « dans une dynamique de *participation libre et volontaire* et ne conditionne pas l'accès au soutien des organismes et regroupements ». On y dit aussi que « l'engagement gouvernemental de soutenir l'action communautaire n'est pas lié à la participation des organismes

communautaires aux lieux de partenariat (...) ». (Sections 2.2 et 2.4, p. 25 et 28)

Mais il nous apparaît que les références nombreuses aux priorités de l'État et à l'accent mis sur la nécessité « d'assurer la réponse la plus adéquate aux besoins des citoyennes et des citoyens » viennent contredire à plusieurs égards ces affirmations quant à ce qui guidera le soutien financier gouvernemental.

Nous relevons le fait que l'offre partenariale ouvre notamment des portes aux organismes désireux de s'inscrire dans les lieux d'influence initiés par l'État, en tant que « *partenaires essentiels* » lors de la planification et de la mise en œuvre des politiques gouvernementales. (p. 26) Plusieurs signaux d'alarme sont cependant lancés par des organismes qui constatent que leurs énergies sont déjà très sollicitées pour peu de résultats, au détriment parfois de leur mandat auprès des populations.



Coup d'œil sur les engagements gouvernementaux

Les engagements associés à cette offre (p. 26) soulèvent à eux seuls un certain nombre de questionnements : on dit vouloir considérer les organismes communautaires comme des partenaires essentiels des politiques de *développement social et économique* (on ne parle plus ici seulement de développement social), on entend favoriser leur participation dans les forums, lieux et événements « *ayant une influence sur les politiques sociales et économiques* » et « *visant, entre autres, à cerner les besoins de la population et à convenir des priorités* » (à noter que l'on parle ici des priorités au sens très large : on est loin de l'action communautaire autonome). D'autre part, on convierait les organismes, par l'entremise du Comité aviseur, à une « *consultation annuelle sur les enjeux globaux découlant des orientations gouvernementales...* ».

Ce qui est questionnant dans ces engagements, ce n'est pas l'ouverture aux avis des milieux communautaires, c'est le temps réquisitionné auprès des groupes, à la grandeur des régions du Québec, pour tenter d'influencer les priorités gouvernementales dans les très vastes domaines du développement social et économique. Encore là, on est rendu très loin de l'action communautaire autonome et de son rôle de prise en charge des communautés. Tout cela nous semble

relever d'un autre ordre de préoccupations : en fait, cela semble s'inscrire en droite ligne dans la mise en œuvre des différentes politiques gouvernementales existantes.

Les autres engagements de cette section réfèrent à une nécessaire réflexion sur les enjeux du partenariat : nous croyons que cette réflexion devrait associer les différentes parties concernées et non les seuls acteurs gouvernementaux, et qu'elle devrait porter tant sur les conditions du partenariat que sur les *conditions de la reconnaissance* en dehors du cadre partenarial. Le gouvernement s'engagerait également à interpeller « l'ensemble de la société civile dont les différents bailleurs de fonds privés et publics... ». Cela réfère à l'association des bailleurs de fonds privés à la mise en œuvre de la politique gouvernementale : nous sommes très mal à l'aise avec cette perspective. Nous y reviendrons dans la section concernant les mesures de soutien financier.

L'enjeu, en ce qui concerne cette offre de partenariat venant du gouvernement, consiste à obtenir la reconnaissance et le soutien financier des *modes d'intervention librement et démocratiquement choisis* par les organismes, quels que soient leurs rapports à l'État.

C'est pourquoi :

3. Nous demandons que la politique gouvernementale reconnaisse les modes d'intervention librement et démocratiquement choisis par les organismes, quels que soient leurs rapports à l'État.

Le respect de l'autonomie (Section 2.3)

Le respect de l'autonomie des organismes est circonscrit dans une section spécifique, où l'on situe d'ailleurs cette dimension comme devant être le *fondement de la relation de partenariat*. Notre critique majeure à cet égard est la suivante : on reconnaît en principe l'autonomie des organismes, mais sans que cela traverse la politique.

Rappelons ce que le mouvement revendique sur ce sujet :

- que la politique affirme le principe de l'autonomie des organismes comme devant guider l'intervention de l'État à leur égard ;
- que la politique reconnaisse que chaque organisme détermine librement ses règles et normes de régie interne,

en conformité avec sa mission, ses orientations et les objectifs qu'il se donne en regard des besoins identifiés par le milieu ;

- que la politique reconnaisse que l'organisme n'est pas un exécutant des mandats reçus de l'État et qu'il évalue lui-même sa mission et ses orientations et s'assure de la cohérence entre celles-ci et ses pratiques ; ...

Nous reconnaissons que, sur le plan des principes, la proposition tombe juste : le respect de l'autonomie et de ses fondements se trouverait reconnu à l'intérieur du 5^e objectif de la politique, qui traite des relations que le gouvernement veut entretenir avec le milieu communautaire. (Section 1.5, p. 17)

Le texte de la proposition admet « que la communauté elle-même structure la réponse à certains de ses besoins par l'intermédiaire des organismes communautaires.... ». De plus, on mentionne un peu plus loin que le financement de base s'est avéré concluant, dans certaines régions, comme mesure permettant de reconnaître l'autonomie de l'action communautaire. (Section 2.4.2, p. 31)

Plus tôt dans le texte, la proposition s'appuie sur les caractéristiques de l'action communautaire autonome pour camper les exigences posées par l'autonomie aux organismes qui s'en réclament. On tend cependant à réduire ainsi l'action communautaire autonome à un simple enjeu d'autonomie pour les organismes, banalisant le mouvement social qui se définit à partir de ces caractéristiques et de la philosophie d'intervention qu'elles sous-tendent. (Section 1.3, p. 14)

Et pourtant nous doutons. Sur quoi nous basons-nous ? Sur le fait que le respect de l'autonomie ne traverse en rien la suite de la proposition de politique gouvernementale. Parce que, on a pu le voir dans la pratique avec l'article 335⁷ de la Loi sur la santé et les services sociaux, le respect de l'autonomie ne signifie rien s'il ne devient pas une **balise nationale**

7 L'article 335 de la Loi sur la santé et les services sociaux se lit comme suit : « Un organisme communautaire qui reçoit une subvention en vertu du présent titre définit librement ses orientations, ses politiques et ses approches » (L.R.Q., chapitre 4.2). Le mouvement communautaire de ce secteur a maintes fois dénoncé que cet article se trouve invalidé par d'autres dispositions de la même Loi, notamment celle qui stipule que la régie régionale a parmi ses objets de responsabilités « (...) de planifier, d'organiser, de mettre en œuvre et d'évaluer, dans la région, les programmes de santé et de services sociaux élaborés par le ministre ». Elle a aussi pour objets : « 5° d'assurer la coordination des activités médicales (...) ainsi que des activités des établissements, des organismes communautaires, ... » (L.R.Q., chapitre 4.2, art. 340). Ces autres dispositions permettent aux régies de s'ériger en juges de ce que peuvent et ne peuvent pas faire les organismes dans le cadre de « leur » mission.

que l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux concernés seront tenus d'appliquer. Or, et c'est là une de ses grandes faiblesses, la proposition de politique n'identifie formellement aucune balise.

De plus, d'autres dispositions viennent porter atteinte à ce même principe de respect de l'autonomie : la systématisation de la reddition de comptes et l'application de l'approche de l'évaluation par résultats aux organismes communautaires, qui ne font pourtant pas partie du réseau public et qui, à ce titre, ne sauraient être liés aux mêmes **exigences d'efficience**.



Coup d'œil sur les engagements gouvernementaux

Le gouvernement reverrait ses pratiques pour assurer le respect de l'autonomie. Il s'engagerait à « examiner et harmoniser ses pratiques pour assurer le respect de l'autonomie des organismes communautaires à déterminer leur mission, leurs orientations, leurs modes et approches d'intervention et leurs modes de gestion ». (p. 28)

C'est là un début d'engagement sur lequel les organismes pourraient s'appuyer face aux menaces d'ingérence dans leurs pratiques et dans leur régie interne. Il reste à évaluer si les conditions se trouvent réunies pour assurer le respect de l'autonomie des organismes. Cela dans le contexte où les incitations à la complémentarité des interventions et des services avec le réseau public se font de plus en plus pressantes au détriment du développement de pratiques alternatives.

Par ailleurs, le respect de l'autonomie ne se trouve pas pris en compte de façon systématique dans les orientations sur le financement, si l'on considère par exemple les sept principes énoncés en matière de soutien financier. Ces derniers constitueraient, si notre lecture est juste, les véritables balises qui guideraient la politique gouvernementale en cette matière, bien plus que les « modalités » que l'on parle d'établir par la suite. Le respect de l'autonomie des organismes n'y est nullement considéré. (Section 2.4.1, p. 30)

Voilà pourquoi nous soulevons cette autre question : Le gouvernement déclare vouloir respecter l'autonomie des organismes. Dans quelle mesure soutiendra-t-il leurs différentes pratiques ?

À cet égard, l'enjeu pour le mouvement communautaire autonome est très clair : il s'agit de **contrer la complémentarité forcée**. Les organismes doivent pouvoir décider librement de leurs mandats, orientations, priorités, modes et approches d'intervention, modes de gestion, etc., et être respectés dans la mise en œuvre de ceux-ci, sans que cela ne soit contrecarré par quelque cadre ou entente de financement que ce soit.

C'est pourquoi :

4. Nous demandons que le respect de l'autonomie des organismes traverse l'ensemble de la politique gouvernementale et qu'il fasse partie des balises nationales qui guideront la mise en œuvre de la politique.

Les mesures de soutien financier

(Section 2.4, jusqu'à 2.4.4)

Le document de consultation contient des énoncés de principe intéressants, mais limités sur le financement de base, qui ne remettent pas en question la diversité des types de soutien financier qui existent présentement et ne présentent pas *a priori* de caractère contraignant pour les différents ministères et organismes gouvernementaux concernés.

Rappelons ce que le mouvement revendique sur ce sujet :

- que la politique reconnaisse le principe d'un financement public, stable, adéquat, récurrent et minimalement triennal, en appui à la reconnaissance de la mission globale des organismes d'action communautaire autonome ;
- que la politique prévoie un accroissement substantiel et une indexation régulière de l'enveloppe globale dédiée à l'action communautaire autonome (...);
- que le financement de l'État soutienne l'autonomie des organismes et participe de façon prépondérante au financement de leur mission globale ;
- que le financement public contribue à assurer le financement de base des organismes d'action communautaire autonome au moyen d'ententes de financement (...);
- que la politique mette de l'avant l'obligation pour tous les ministères de dégager des enveloppes pour le financement de base des organismes d'action communautaire autonome (...);

- qu'elle vise à assurer le financement de base des organismes tout en évitant de les diriger vers un guichet unique.

En principe, la proposition étendrait le **financement de base** à tous les ministères et généraliserait le **financement triennal**. Dans les faits, la proposition inclut des énoncés de principe en faveur du financement de base qui pourraient constituer des avancées, si le financement en appui à la mission avait un caractère prépondérant face aux autres modes de financement (soutien ponctuel, projets, etc.). Ce n'est pas le cas et cela invalide à proprement parler le caractère potentiellement intéressant de certains engagements.

Par contre, le gouvernement se ferait un devoir d'accorder son soutien à « la réponse la plus adéquate possible » aux besoins de la population, tout en favorisant « le développement de pratiques de concertation et de gestion régionales et locales ». (p. 28) Ce lien, qui a été établi par les objectifs, on l'a vu, apparaît ici plus exigeant encore. Et dans quel but parle-t-on de soutenir des pratiques de gestion ?

Avant d'aller plus avant, la proposition fait intervenir un **bilan du soutien financier gouvernemental** (p. 28-29) que nous ne commenterons pas en détail mais qui nous apparaît cependant contestable à plusieurs égards. Ne serait-ce que par la provenance des sommes comptabilisées. On y met sur le même pied les subventions allouées aux organismes sur une base annuelle par le gouvernement, à même les budgets des ministères, et un fonds non récurrent comme le Fonds de lutte à la pauvreté, dont les sommes sont allouées non pas aux organismes mais pour le développement de l'employabilité des personnes et dont l'existence a été prolongée de justesse ce printemps pour une autre année. De plus, on passe sous silence le fait qu'une bonne partie de ces sommes est issue de la réallocation aux organismes communautaires des sommes récupérées à la suite des coupures effectuées dans le réseau public. Par surcroît, il est clair que certains des investissements identifiés concernent ce qu'il est convenu d'appeler des « ressources intermédiaires » mises sur pied par le gouvernement pour assumer les mandats qu'il a lui-même définis. Le bilan financier nous apparaît donc faussé en ce qu'il surestime les sommes réellement investies en action communautaire par le gouvernement du Québec.

Ce bilan financier est suivi de certaines considérations sur la réalité financière des organismes, puis de l'énoncé des enjeux posés entre autres par la multiplication des organismes communautaires. On y indique très clairement que « les orientations ne peuvent impliquer l'octroi d'un soutien financier à tous les organismes communautaires existants ou à venir », référant aux « paliers régionaux et locaux » pour dégager des priorités. (p. 30) Cette affirmation suscite bien des inquiétudes au sein des organismes. Entend-on remettre en cause les **acquis** arrachés de haute lutte par certains milieux qui, pauvres hier encore, sont parvenus à faire reconnaître la valeur de leur intervention et à négocier des cadres de reconnaissance ? Un tel rebrassage de cartes n'apparaît pas la solution à un problème auquel l'État a lui-même largement contribué, en développant une variété d'organismes selon les besoins pointus ciblés par ses priorités. Il nous faut rappeler que dans plusieurs domaines, les ministères et les régies régionales ont notamment privilégié la création de nouveaux organismes ou de nouvelles structures de concertation, dont certains mis en place directement par l'État.

Par ailleurs, le gouvernement favoriserait la **participation des autres bailleurs de fonds** privés et publics dans la consolidation des organismes communautaires. Nous réitérons notre objection à l'inclusion du financement privé dans la proposition de politique gouvernementale. L'État entend-il contribuer à privatiser le financement des organisations qui luttent pour une plus grande justice sociale et la réduction des écarts ? Il nous semble que le respect de l'autonomie doit aussi passer par le respect des structures de financement des organismes.

Dans le même esprit, la politique inciterait les organismes à l'**autofinancement**, avec l'objectif qu'ils soient soutenus par des fonds autres que publics. En dépit du fait que le texte de la proposition prenne en compte diverses sources de soutien financier, incluant la participation bénévole de citoyens et de citoyennes, il faut relever que les ministères ou organismes gouvernementaux pourront s'appuyer sur le principe de l'autofinancement ainsi posé pour durcir les exigences. Or, les réalités sont très diverses d'un secteur à l'autre. De plus, on note depuis quelques années une prolifération de campagnes de levées de fonds organisées pour les fins du financement de services autrefois assumés par l'État. Le « marché » de l'autofinancement se trouve ainsi saturé par les fondations mises sur pied dans la foulée des restrictions budgétaires imposées aux établissements du réseau public. (p. 31)

En plus des frais généraux et des frais salariaux, la proposition prévoit que la défense collective des droits et l'éducation aux droits feraient partie des **coûts admissibles** dans le financement de base, de même que la vie associative, les activités de concertation et de représentation ainsi que le soutien et l'encadrement de l'action bénévole. (Réf. p. 32) Nous constatons que, au delà de l'« offre de services », la proposition avance ainsi une forme de reconnaissance des interventions et des pratiques reliées à l'action d'un organisme. Le tableau semble cependant incomplet : il manque des dimensions importantes, notamment les pratiques de conscientisation telle que l'éducation populaire qui est complètement absente de la proposition. Nous avons déjà indiqué que cette approche englobante pourrait constituer une avancée intéressante. Cela dans la mesure où un financement adéquat serait alloué par l'État au fonctionnement des organismes, sans pour autant empêcher ceux-ci de développer des activités ou projets spécifiques reliés à leur mission.

D'autre part, on établirait des **critères d'accès** au financement de base : statut d'organisme à but non lucratif ; faire preuve d'un fonctionnement démocratique ; être enraciné dans la communauté (...); avoir une finalité sociale ; répondre globalement aux « grands principes » de l'action communautaire. (p. 34) La question se pose à nouveau : quels sont ces grands principes ? Ces critères, très larges, pourraient être resserrés si l'on parlait des caractéristiques de l'action communautaire autonome, et si l'on référait par exemple aux notions de prise en charge, de transformation sociale.



Coup d'œil sur les engagements gouvernementaux

Le gouvernement s'engagerait à « consacrer une portion importante du soutien financier global qu'il octroie aux organismes communautaires sous la forme d'une participation au financement de base ». Il ne s'engagerait cependant pas à donner un caractère prépondérant au financement de base comme mode de financement : c'est ce que nous lui reprochons principalement. Le texte précise que la participation au financement de base constituerait une **balise** pour tous les ministères, même si « le niveau de participation est susceptible de varier d'un ministère à l'autre ». (p. 31 et 35)

Il est à noter que le gouvernement s'engagerait à ce que soient négociés avec le milieu communautaire les paramètres

en matière de *défense collective des droits* à prendre en compte dans le financement de base de la mission ou dans les interventions spécifiques des organismes. (p. 33)

Par ailleurs, *aucun engagement financier* n'est associé à la politique, même si, au chapitre de la mise en œuvre, la proposition indique que « la généralisation de la participation au financement de base de même que les autres mesures de soutien vont (...) nécessiter des fonds additionnels ». Cela ne semble guère compromettant et n'est accompagné d'aucun engagement lié à un échéancier précis. Une politique d'une telle ampleur sans engagements financiers correspondants ressemble à une coquille vide habillée de bonnes intentions.

L'enjeu est ici limpide : les organismes attendent de la part du gouvernement du Québec des *engagements financiers substantiels*, afin que soit enfin privilégié le financement de base comme mode de financement et que soit renversée la tendance lourde du financement par projet. La proposition ne va pas assez loin dans cette direction.

C'est pourquoi :

5. Nous demandons que le gouvernement s'engage à donner un caractère prépondérant au financement de base de la mission des organismes, sans oublier le financement pour des activités spécifiques liées à la mission.

6. Nous demandons que soit retirée de la politique la référence à tout objectif d'autofinancement qui pourrait être imposé par l'un ou l'autre bailleur de fonds comme condition préalable à l'accès au financement gouvernemental.

6.1 Conséquemment, nous demandons que soit retiré de la proposition le rôle des partenaires et bailleurs de fonds privés dans la consolidation des organismes communautaires.

7. Nous demandons que la reconnaissance de l'action communautaire autonome soit associée à des engagements financiers spécifiques prévus par la politique gouvernementale.

7.1 Nous demandons que ces engagements prévoient une hausse substantielle de l'enveloppe budgétaire de l'action communautaire autonome dès 2001.

Le financement des regroupements

(Section 2.4.5)

Par cette proposition de politique, l'État participerait au financement de base des regroupements, mais en mettant un accent particulier sur les cotisations des organismes.

Rappelons à cet égard ce que revendique le mouvement :

- que la politique reconnaisse le principe de la reconnaissance des structures autonomes de représentation et de concertation mises sur pied par les milieux communautaire autonomes, tant sur le plan local, régional, national, international, que sectoriel, intersectoriel ou multisectoriel. Cette reconnaissance doit s'appuyer sur le respect de leur autonomie, de leur identité, de leurs orientations et de leur fonctionnement ;
- que la politique établisse la nécessité de l'attribution d'un soutien financier de base de l'État aux structures autonomes de représentation et de concertation dont se sont dotés les organismes d'action communautaire autonome.

Nous devons souligner que la proposition semble prendre en compte *l'ensemble de la mission* des regroupements, de divers niveaux, tant comme instances de concertation et de représentation politique, que dans leur rôle de recherche, de formation, d'analyse, de défense collective des droits, de protection de la qualité des services et de l'intervention de leurs membres. Cela devrait être a priori favorable à l'établissement d'un financement adéquat. (p. 35-36)



Coup d'œil sur les engagements gouvernementaux

Le gouvernement s'engagerait à ce que les ministères et organismes gouvernementaux participent au *financement de base* des regroupements. Il s'attend cependant à ce que les regroupements ayant accès à un financement de base « complètent une partie de celui-ci par le biais des *cotisations d'adhésion* de leurs organismes membres ». Il s'engagerait à cet égard à ce que ces cotisations puissent être prises en considération dans le financement de base des organismes. (p. 36)

Tout en reconnaissant l'importance des cotisations dans la vie démocratique d'un regroupement, nous ne croyons pas que l'on puisse s'attendre à ce que le financement de l'ensemble des regroupements s'appuie sur les cotisations de

leurs organismes membres, aux revenus trop souvent précaires. Par surcroît, cette approche est difficile d'application pour les organismes adhérant à plusieurs structures de concertation, de divers niveaux. Il est à noter que le phénomène du réseautage, caractéristique des milieux communautaires, a été amplifié par le courant de la régionalisation et de la localisation.

Nous relevons également le fait que la proposition reconnaît spécifiquement le **rôle des regroupements en matière de formation** et que le gouvernement s'engagerait à les soutenir pour qu'ils puissent répondre aux besoins de formation de leurs membres. Cependant, on ferait du Comité sectoriel sur l'action communautaire et l'économie sociale un interlocuteur privilégié, alors que ce comité ne constitue pas une structure autonome de représentation des milieux communautaires. Cela est fort questionnant. Il sera ici très important de préciser l'approche selon laquelle serait effectuée l'identification des besoins, et pour quelles fins. (p. 41-42)

L'enjeu pour le mouvement est le suivant : obtenir une **reconnaissance et un financement de base adéquats pour les regroupements** en appui à la totalité de leurs rôles.

C'est pourquoi :

8. Nous demandons que les regroupements soient reconnus et soutenus financièrement, de façon adéquate, pour la totalité de leurs rôles.

La reddition de comptes et l'évaluation par résultats (Section 2.5)

Un des aspects très inquiétants de cette proposition est l'intention gouvernementale de systématiser le principe de la reddition de comptes des organismes et d'appliquer aux milieux communautaires l'approche de l'évaluation par résultats.

Rappelons que le mouvement revendique que :

- les organismes évaluent eux-mêmes leur mission et leurs orientations et s'assurent périodiquement de la cohérence entre celles-ci et leurs pratiques.

Les organismes d'action communautaire autonome sont en pratique d'accord avec le fait de devoir rendre compte rigoureusement des sommes reçues de leurs bailleurs de fonds. Ils

sont cependant préoccupés face au risque que, derrière la simplification apparente, ne se profilent des dispositions équivalant à de l'ingérence dans la vie interne des organismes. La **reddition de comptes**, telle que présentée dans la proposition, ouvre la porte à l'ingérence lorsque toute personne semble pouvoir s'enquérir de la « conformité » des activités des organismes avec leur mission. À notre avis, cette vérification relève de l'évaluation et elle doit rester du ressort des organismes. (p. 37-38)

De plus, l'on prévoit aussi implanter l'**évaluation par résultats**, en indiquant cependant que « la démarche gouvernementale doit, dans toute la mesure du possible, s'inspirer du modèle participatif développé par le Comité ministériel de l'évaluation pour les organismes communautaires du secteur de la santé et des services sociaux ».

Si nous croyons que l'évaluation doit être participative, ce n'est cependant pas dans n'importe quel cadre, ni dans n'importe quelles conditions. En fait, nous nous inquiétons de ce que l'on tente d'imposer aux milieux communautaires autonomes une approche qui ne correspond ni à leurs valeurs, ni à leur fonctionnement. L'approche des organismes, nous l'avons dit, est d'abord axée sur le processus, difficilement mesurable, et non sur les résultats directs obtenus.

Les dispositions concernant la reddition de comptes et l'évaluation par résultats viennent, selon nous, porter atteinte à l'autonomie que prétend vouloir respecter la politique. Les organismes d'action communautaire autonome ne font pas partie du réseau public, n'entendent pas y être arrimés et ne sauraient être liés aux mêmes **exigences** sur le plan de la gestion que celles imposées, par exemple, aux ministères et organismes gouvernementaux par la Loi sur l'administration publique adoptée tout récemment par le Gouvernement du Québec. Nous sommes prêts à rendre des comptes, au même titre que n'importe quel organisme recevant du financement de l'État. Ni plus, ni moins.

Il nous apparaît fort important qu'il soit stipulé dans la politique que l'organisme doit demeurer **maître de son évaluation**, ce qui ne nie nullement le pouvoir de l'État d'évaluer ses programmes. Mais l'application au sein d'un ministère de l'approche de l'évaluation par résultats ne saurait avoir pour conséquence d'exiger d'un organisme une évaluation de sa mission ou de ses orientations.

Par ailleurs, il faut distinguer entre les grandes balises nationales à faire respecter par l'ensemble des ministères, qui devront être négociées avec les regroupements, et l'objet de l'évaluation, les modalités et le processus qui devront être négociés avec l'organisme lui-même.



Coup d'œil sur les engagements gouvernementaux

Le gouvernement entend « harmoniser et simplifier les pratiques gouvernementales (...) relatifs à la reddition de comptes et à l'accès au soutien financier (...) » Il entend aussi « développer des indicateurs relatifs à la reddition de comptes ». (p. 38) Cependant, il ne précise pas sur quelles bases s'effectuera cette « harmonisation », il n'indique pas non plus avec qui, ni comment, il entend développer ces outils. Nous croyons que le respect de l'autonomie des groupes commande des mécanismes de reddition de comptes souples et adaptés, tout en étant rigoureux. Mais rigueur ne veut pas nécessairement dire uniformisation. La démarche de détermination des indicateurs, qui pourraient varier selon la nature des activités, devrait à notre avis être précisée. Quel type d'informations seraient requises et quelle utilisation pense-t-on en faire ?

Le gouvernement s'engage à mettre en place un comité de travail, afin d'identifier des balises en matière d'évaluation par résultats et de reddition de comptes. Il s'engagerait de plus à négocier paramètres, modalités, indicateurs et processus d'évaluation. (p. 39) Cela est bien. Nous croyons cependant qu'une étape a été escamotée. Le respect de l'autonomie commande en effet que des consultations préalables soient réalisées, en concertation avec le mouvement, auprès d'intervenants ayant développé une expertise en la matière, pour s'entendre sur le type d'évaluation qui devrait être appliquée.

Concernant ces deux approches, l'enjeu est le même : le respect de l'autonomie de gestion des organismes. Les organismes refusent de se voir intégrés au réseau public par la voie administrative.

C'est pourquoi :

9. Nous demandons que des consultations préalables soient réalisées, en concertation avec le milieu, auprès d'intervenants ayant développé une expertise en la matière, avant que l'approche de la reddition de comptes et l'approche de l'évaluation par résultats ne soient appliquées aux organismes.

La question des conditions de travail

(Sections 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10)

La politique, si elle était adoptée dans sa forme actuelle, pourrait avoir pour effet que le gouvernement interviendrait dans les conditions de travail au sein des organismes par le développement de l'accès à certains régimes préférentiels.

Le mouvement n'a pas formulé collectivement de revendications concernant les conditions de travail. Il a bien plutôt revendiqué au travers des années un financement de base adéquat, ce qui demeure sa véritable revendication sur la question de l'amélioration des conditions d'intervention. Cependant, en référant à la présence majoritaire des femmes dans les organisations, le mouvement a revendiqué une politique qui ait pour objet de combattre les situations de précarité et de pauvreté vécues par les organisations ainsi que par les personnes qui les supportent.

Que dit plus précisément la politique ?

La proposition envisage que soient explorés en collaboration avec le Comité aviseur certains aspects des conditions de travail (**accès aux avantages sociaux**), interpellant sur d'autres aspects des interlocuteurs communautaires non précisés (« milieu communautaire », représentants des regroupements, ...), à l'exception du **soutien à la formation** dont la préoccupation serait confiée au Comité sectoriel sur l'action communautaire et l'économie sociale. (p. 41 à 44)

Il nous faut relever le fait que la proposition met notamment de l'avant des exemptions de « taxes » pour les organismes communautaires. Il s'agit dans le cas de la **cotisation à la CSST** d'une obligation à titre d'employeurs envers la protection des travailleuses et travailleurs. On créerait ainsi une brèche dans les responsabilités des employeurs en s'appuyant sur les milieux communautaires, ce qui apparaît critiquable

dans une approche de solidarité sociale. Nous nous objectons fermement à cette approche. (p. 44)

Par l'examen des besoins de formation des organismes, la proposition ouvre potentiellement la porte à l'établissement de **profils de formation**. Le mouvement se doit d'être vigilant face à cette autre approche, dans le contexte actuel des pressions à la compétitivité de la main d'œuvre. Nous croyons qu'il appartient aux milieux communautaires autonomes de déterminer par eux-mêmes leurs besoins et moyens de formation, avec plein contrôle de l'évaluation de ces besoins. (p. 41-42)

Une fois énoncés ces premiers commentaires, le Comité aviseur considère largement prématuré de s'intéresser aux questions relatives aux conditions de travail alors que le financement de base même des groupes n'est toujours pas assuré. Ces questions pourraient être référées à d'éventuels comités de travail, mais il ne nous apparaît pas que la politique devrait prévoir de telles dispositions.

L'enjeu à cet égard pour le mouvement est donc d'éviter l'ingérence dans la gestion des organismes en s'assurant d'obtenir un **financement de base adéquat**.

C'est pourquoi nous demandons :

10. Nous demandons que soit retirée de la politique l'exemption éventuelle des organismes communautaires de leur cotisation à la CSST à titre d'employeur.

Le rôle du palier régional (Section 2.12)

La politique serait très clairement arrimée à la politique gouvernementale de **développement régional et de localisation**, à l'encontre de la recommandation du mouvement faite en 1998.

Face à cette question, le mouvement revendique avant toute chose *que la politique ne soit pas utilisée pour orchestrer la mise en œuvre auprès des milieux communautaires autonomes des politiques de régionalisation*. Il met aussi de l'avant certains principes :

- *que la politique affirme le rôle des organismes d'action communautaire autonome dans la prise en charge des communautés locales et régionales ainsi que le respect de leur autonomie et de leur identité face à la déconcentration (...)* ;

- *que l'État détermine, en concertation avec le mouvement communautaire autonome, des balises nationales fournissant de grandes orientations aux ministères et organismes gouvernementaux en matière de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome (...)* ;
- *que ces balises s'appliquent pour l'ensemble des politiques sectorielles et qu'elles s'appuient sur la définition de l'action communautaire autonome incluse dans la politique dans le respect des caractéristiques adoptées par le mouvement ; pour ce faire, que la politique prévoie le maintien d'une instance de niveau national de consultation et de décision concernant l'allocation des fonds, et la détermination d'orientations en concertation avec les milieux communautaires autonomes ;*
- *que ces balises reflètent et prennent en compte les dynamiques et caractéristiques régionales et locales et permettent un appui véritable aux initiatives originales et aux besoins des communautés et des collectivités.*

Rappelons que, dans ses objectifs, la proposition prévoit l'articulation entre les orientations de la politique gouvernementale et la politique de soutien au **développement local et régional**. (p. 17) On indique, dans la section portant sur le palier régional, que c'est dans ce contexte que la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire devrait se déployer, dans le but de rapprocher les acteurs locaux et régionaux de l'**identification des besoins**. (p. 45) On voit revenir ici la notion de besoins, qui traverse l'ensemble de la proposition.

D'autre part, le texte souligne, sans s'y engager formellement, que la politique impliquerait « l'adoption de balises nationales précisant les modalités de mise en œuvre des orientations et des principes de la politique ». L'absence de garantie à cet égard suscite de vives inquiétudes quant au respect des orientations de la politique. (Section 2.4.1, p. 30)

Et cela, d'autant plus que le gouvernement confierait aux Conférences administratives régionales (CAR) le rôle d'harmoniser les interventions gouvernementales liées à la politique en région, et de réunir avec l'aide des Conseils régionaux de développement (CRD) les conditions pour la **conclusion d'ententes** spécifiques et multisectorielles, locales et régionales. (p. 46)

Nous nous inquiétons de cette orientation alors que ces instances n'ont aucune expertise reconnue en matière d'action communautaire autonome. De plus, les représentantes et représentants des organismes d'action communautaire autonome se retrouvent très minoritaires au sein des *instances régionales*.

Enfin, la proposition incite les ministères à régionaliser leurs interventions auprès des organismes. (Section 3.1, p. 48) Sans véritables balises nationales, l'expérience démontre que l'attribution des fonds répondra à bien d'autres priorités, en termes de création d'emploi ou de développement économique, avant celles du mouvement communautaire autonome.



Coup d'œil sur les engagements gouvernementaux

Le seul engagement à l'égard de la régionalisation consisterait « à ce que les orientations touchant le soutien financier puissent dans toute la mesure du possible être appliquées au palier régional ». (p. 46)

Devant l'éventualité d'une régionalisation effective du soutien financier des ministères, par l'entremise de structures régionales sans aucune expertise en matière d'action communautaire autonome, les enjeux pour le mouvement consistent à refuser la poursuite de la régionalisation du financement de l'action communautaire autonome, à obtenir *l'établissement et l'application de balises nationales* dans l'allocation des fonds dédiés aux organismes et à faire reconnaître ses propres priorités.

C'est pourquoi :

11. Nous demandons que soient établies et appliquées des balises nationales assurant le respect des acquis et l'équité dans l'allocation des fonds dédiés aux organismes.
12. Nous demandons que soit abandonnée l'idée de confier aux Conférences administratives régionales (CAR) ou aux Conseils régionaux de développement (CRD), ou à toute autre structure régionale ou locale dénuée d'expertise en la matière, la responsabilité de l'allocation des fonds destinés aux organismes d'action communautaire autonome.

Chapitre 3 Le SACA et la mise en œuvre de la politique

Le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome (Section 3.2)

Nous voyons venir à ce chapitre des reculs inacceptables pour les organismes de défense des droits, qui ne seraient plus assurés de leur financement dans le cadre de la régionalisation du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome.

Voici ce que le mouvement revendique à ce sujet :

- que, dans le cadre du financement d'ensemble de l'action communautaire autonome, le rôle du Fonds d'aide consiste notamment à reconnaître de façon particulière l'apport des organismes de défense collective des droits, en maintenant la priorité à la consolidation des organismes.

Rappelons tout d'abord que les priorités d'attribution des budgets du Fonds d'aide avaient été déterminées en 1996 lors de la consultation du mouvement communautaire autonome réuni en rencontre nationale. Et que les actuels programmes d'aide financière du SACA ont été établis après négociation entre le Comité aviseur et la ministre responsable.

Le document de consultation affirme la vocation du Fonds dédiée au développement de l'action communautaire dans ses aspects novateurs, soulignant que « toute société qui souhaite progresser doit miser sur des façons de faire qui peuvent apparaître (...) dérangeantes, mais qui peuvent paver la voie de l'avenir ». (p. 49)

Le document indique aussi, sans s'y engager formellement, que les *programmes actuels* du Fonds d'aide seraient maintenus pendant les deux premières années de mise en œuvre de la politique. (Section 2.4.5, p. 37) Cela, alors que l'utilisation du Fonds serait progressivement réorientée afin d'éviter toute substitution avec les programmes existants. Durant ce temps, un financement comparable serait assuré aux organismes présentement financés par le SACA. On parle aussi de conclure des ententes liant plusieurs ministères avec des regroupements multisectoriels.

Il nous faut noter que l'utilisation prévue pour le Fonds n'est toujours pas claire dans le document de consultation, par plus qu'elle ne l'était en décembre. Cette situation nous inquiète fort pour l'avenir des groupes de défense de droits qui ont trouvé au Fonds d'aide une source de financement

de base jusqu'ici inédite, dans le respect de leur mission et de leur liberté d'intervention.



Coup d'œil sur les engagements gouvernementaux

Tout en s'engageant à préserver le « *caractère distinct* » du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome en regard des programmes et mesures ministériels et sectoriels, le gouvernement entend régionaliser l'allocation des budgets du Fonds et s'engagerait par surcroît à « favoriser l'affectation des fonds du SACA selon des priorités établies par les acteurs régionaux et locaux ». (p. 50) Ce qui n'assure aucune prise au mouvement sur les futures priorités d'attribution du Fonds d'aide, sinon par l'entremise d'un Avis du Comité aviseur.

Nous déplorons fortement le fait que le gouvernement ne s'engagerait aucunement à protéger les organismes et regroupements dont la mission principale est la défense collective des droits, qui ne bénéficient pas de financement de base en dehors du Fonds d'aide et ont le plus de difficultés à se faire financer. La responsabilité du financement de ces groupes serait présumément « transférée » à un éventuel ministère « partenaire », ce qui nous apparaît inacceptable. Nous croyons que ce type de groupes devrait pouvoir continuer de bénéficier d'un interlocuteur « neutre », qui ne soit pas partie prenante dans les dossiers défendus. Le SACA pourrait continuer d'avoir cette vocation, dans la mesure où le permettrait la croissance du budget voué à la défense collective des droits.

Dans ce contexte, les enjeux pour le mouvement sont d'obtenir que soit abandonnée la régionalisation du Fonds, protégé le financement des organismes dont la défense collective des droits est la mission principale, et préservée la vocation du Fonds d'aide dédiée à l'action communautaire autonome.

C'est pourquoi :

13. Nous demandons que le gouvernement maintienne le rôle du Fonds d'aide en appui aux organismes et regroupements de défense collective des droits.
14. Nous demandons que soit abandonnée la régionalisation du Fonds et que soit maintenue la gestion du Fonds par le SACA.

Le rôle du SACA (Section 3.1)

Enfin, nous devons commenter le nouveau départage des responsabilités qui serait effectué dans la politique. La proposition confierait au SACA le rôle conseil auprès du gouvernement ainsi que la coordination de la mise en œuvre et des travaux de recherche liés à la politique.

Il est important de rappeler à ce sujet que le mouvement revendique :

- que la politique soit portée par une structure gouvernementale responsable à l'égard de l'action communautaire autonome, qui corresponde (...) à un acte politique de reconnaissance du mouvement communautaire autonome et qui constitue un lieu privilégié pour incarner la politique gouvernementale au moyen de plans d'action et de mesures concrètes ;
- que cette structure prévoie la participation de représentantes et représentants du mouvement à la détermination de ses orientations et à l'identification des besoins et des priorités des milieux communautaires autonomes ;
- que la composition et le mandat de cette structure soient établis en consultation des milieux communautaires autonomes (...);
- que cette structure joue un rôle majeur au sein de l'appareil d'État à l'égard des organismes d'action communautaire autonome notamment : en exerçant un leadership face au soutien financier (...), en incitant chacun des ministères à accroître son soutien (...), en initiant des mesures d'accessibilité du soutien gouvernemental (...).

La proposition confie au SACA un rôle de **support au secteur communautaire**, notamment par la réalisation de recherches et d'analyses sur l'action communautaire, de même qu'une mission horizontale. On y affirme de plus que le SACA jouera un **rôle conseil** auprès du ministre responsable de l'Action communautaire, du gouvernement et des ministères. (p. 47)

Le SACA **coordonnera la mise en œuvre** des orientations de la politique et devra veiller à la cohérence entre ces orientations et les pratiques ou politiques ministérielles. Il assurera la coordination des travaux portant sur les assurances collectives, le régime de retraite, la formation et autres mesures de soutien, ainsi que les démarches auprès d'Investissement-Québec ; il travaillera également à identifier des **indicateurs** des différentes formes de l'action communautaire. (p. 48)

Ces rôles sont de divers niveaux, certains sont plus techniques alors que d'autres ont un caractère politique : la proposition favorise ainsi le développement de l'expertise en matière d'action communautaire par le SACA, en établissant notamment des liens avec le milieu universitaire. Le risque est que ce soit au détriment du rôle conseil joué par le Comité avisier jusqu'à ce jour. Il devrait être acquis que la recherche en action communautaire autonome, par définition, se doit d'être associée aux milieux concernés et qu'elle ne saurait se développer en parallèle. (Section 2.11, p. 44-45)



Coup d'œil sur les engagements gouvernementaux

La proposition confie clairement au SACA un **rôle de concertation**, afin de rechercher une meilleure complémentarité des mesures de soutien. Pour ce faire, le gouvernement s'engage à mettre en place un **réseau de répondants** à l'action communautaire formé par un représentant de chaque ministère ou organisme gouvernemental concerné, ayant pour mandat de soutenir le SACA dans l'exercice de son rôle. (p. 47)

Cependant, le document de consultation n'annonce aucun renforcement du caractère politique du SACA, qui demeure une structure administrative sans liberté d'expression sur la place publique et sans autonomie. On est face à une structure de liaison qui remplace en partie le rôle du Comité avisier sans bénéficier d'un poids politique permettant de défendre les dossiers de l'action communautaire autonome.

Il est très clair que l'**enjeu** consiste donc à obtenir le **maintien de la participation de représentants du mouvement** à la détermination des orientations du SACA et à l'identification des priorités gouvernementales en matière d'action communautaire autonome.

Nous constatons, à cet égard, que le mouvement communautaire autonome semble devoir refaire les batailles déjà faites pour imposer le rôle de ses représentantes et représentants, afin d'assurer une meilleure réponse aux besoins et aux priorités des organismes d'action communautaire autonome et une meilleure liaison avec les ministères. Ce que nous déplorons.

Le rôle du Comité avisier (Section 1.3)

En contrepartie, la proposition ne confie pas au **Comité avisier** le rôle conseil qui lui était auparavant reconnu.

Voici ce que le mouvement a revendiqué concernant le rôle du Comité avisier :

- que le mandat du Comité avisier consiste à formuler des avis-conseils au gouvernement et au SACA à l'égard : des éléments-clés d'une politique gouvernementale, des orientations gouvernementales en matière d'action communautaire autonome, de la promotion et de la défense de l'autonomie des organismes du mouvement communautaire autonome, de l'impact de la régionalisation, du mandat et des activités du SACA, des budgets de l'État, des règles et des critères d'attribution du SACA, des cadres juridiques des organismes d'action communautaire autonome ;
- que la tâche prioritaire du Comité avisier consiste à préciser : la structure gouvernementale la plus appropriée à l'égard de l'action communautaire autonome, le statut du Comité avisier, son rôle, ses pouvoirs, ses tâches, ses responsabilités et son budget, ses règles de fonctionnement, ses liens avec le gouvernement ; ses liens avec les organismes d'action communautaire autonome, son plan de travail et ses priorités, ses mécanismes de consultation démocratique ; sa composition (...).

Selon la proposition de politique, le gouvernement reconnaîtrait au Comité avisier un rôle dit « stratégique » et se déclarerait prêt à renforcer son rôle de porte-parole du milieu communautaire, tout en tenant compte du champ d'application de la politique. On invite conséquemment le Comité avisier à réfléchir sur sa **composition** afin que celle-ci soit « la plus représentative possible du milieu communautaire et de son évolution ». (p. 51)

D'autre part, on associerait le Comité avisier aux travaux du comité interministériel et on solliciterait son **Avis** sur l'**utilisation du Fonds d'aide** et sur les enjeux à long terme en matière d'action communautaire.

Paradoxalement, partout dans la proposition de politique, on fait référence à des « interlocuteurs communautaires » ou encore au « milieu communautaire », sans plus de précisions. Il s'agit pourtant de dossiers névralgiques, tels : la détermination de paramètres en matière de défense collective des

droits (p. 33), l'identification de balises en matière de reddition de comptes et de processus d'évaluation (p. 39), le soutien aux organismes au moyen d'exemptions de « taxes » (p. 44), l'identification d'« indicateurs » de l'action communautaire (p. 48)...

Quels seront ces interlocuteurs ? Le cas échéant, le Comité aviseur ou les représentants des milieux communautaires bénéficieront-ils de budgets de recherche permettant de documenter ces questions ? Nous touchons ici à la délicate question des conditions de la reconnaissance ou du partenariat, selon le point de vue. Un certain flou entoure le rôle attribué aux interlocuteurs communautaires du gouvernement.

Sur le plan formel, hormis pour le dépôt d'un mémoire sur les enjeux en matière d'action communautaire, le gouvernement semble vouloir strictement consulter le Comité aviseur sur l'établissement d'un régime d'assurances collectives et d'un régime de retraite simplifié, ainsi que sur la réorientation des budgets du Fonds d'aide. C'est là un rôle réducteur si l'on considère le mandat confié par le mouvement et l'ampleur du travail accompli par le Comité depuis sa mise en place.



Coup d'œil sur les engagements gouvernementaux

Dans le premier chapitre, la proposition convie les organismes communautaires, par l'entremise du Comité aviseur, à une **consultation annuelle** sur les enjeux globaux découlant des orientations gouvernementales et sur les enjeux propres à chacun des secteurs de l'action communautaire. (Section 2.2, p. 26)

Le gouvernement s'engagerait ainsi à considérer le Comité aviseur comme un interlocuteur privilégié, dans une certaine mesure. Cela, en affirmant le principe du respect du mandat confié par le mouvement, tout en modifiant son rôle et en l'incitant à devenir plus largement représentatif de l'action communautaire. À noter que le gouvernement ne s'engage pas formellement à soutenir financièrement le Comité aviseur. (Section 3.3, p. 51)

Dans la même logique, il s'engagerait cependant à veiller à ce que les principales composantes ou différents secteurs de l'action communautaire puissent être associés à la mise en œuvre de la politique. (p. 51)

Cette question interpelle le mouvement communautaire autonome face au rôle que pourrait assumer le Comité aviseur. Le mouvement devra d'ailleurs statuer sur le mandat du Comité aviseur lors de la prochaine Rencontre nationale.

Il apparaît qu'un **enjeu** primordial pour le mouvement consistera à assurer sur le plan national son **influence sur les orientations gouvernementales en matière** d'action communautaire autonome face à l'adoption de la politique. Il reste à voir si, dans l'état actuel de la proposition, le rôle de porte-parole des diverses composantes de l'« action communautaire » qui serait confié au Comité aviseur par le gouvernement correspond au désir du mouvement et si le rôle du Comité aviseur se trouve reconnu et soutenu de façon adéquate. Nous pensons que non.

C'est pourquoi :

15. Nous demandons que la politique reconnaisse l'expertise du Comité aviseur en matière d'action communautaire autonome et que soit maintenu son rôle conseil auprès du Gouvernement du Québec, associé à un financement adéquat.

Conclusion

Les membres du Comité aviseur réclament aujourd'hui, au nom du mouvement communautaire autonome qu'ils représentent, une véritable politique de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome.

La proposition de politique
« *Le milieu communautaire : un acteur essentiel au développement du Québec* »
ne répond pas aux attentes du mouvement sur plusieurs aspects fondamentaux. Pour y parvenir, il faudra que le gouvernement du Québec effectue un virage important dans ses orientations et qu'il renonce à lier la reconnaissance des organismes à leur complémentarité au réseau public.

Nous voulons croire que la consultation publique présidée par Monsieur Gérald Larose saura jeter la lumière nécessaire sur les enjeux démocratiques soulevés par les mémoires des organismes et regroupements qui se prononceront lors de la tournée.

Nous attendons avec espoir que le rapport de cette consultation soit rendu public dans les meilleurs délais et qu'une nouvelle proposition soit élaborée prenant en compte de façon sérieuse les divers avis exprimés.

Face aux enjeux sociaux et démocratiques soulevés par ces débats, le Comité aviseur réclame par ailleurs que s'entame par la suite une véritable période de négociation avec le mouvement communautaire autonome avant l'adoption d'un projet de politique.

Liste des recommandations

Considérant que la proposition actuelle ne répond pas aux attentes du mouvement communautaire autonome sur plusieurs aspects fondamentaux ;

Considérant que la proposition actuelle ne contient aucun engagement spécifique face à l'action communautaire autonome, non plus qu'aucun engagement financier ;

1. Nous réitérons le caractère vital de l'adoption par le gouvernement du Québec d'une véritable politique gouvernementale de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome.
2. Nous demandons que la reconnaissance des caractéristiques de l'action communautaire autonome soit établie comme principe directeur de cette politique ;
 - 2.1 Conséquemment, nous demandons l'exclusion du champ d'application de la politique des organismes ayant comme mission fondamentale la levée de fonds,
 - 2.2 Nous demandons également le retrait complet de la proposition des ressources intermédiaires, en tant que ressources mises en place par l'État tirant leur mandat des établissements publics dont elles sont le prolongement.
3. Nous demandons que la politique gouvernementale reconnaisse les modes d'intervention librement et démocratiquement choisis par les organismes, quels que soient leurs rapports à l'État.
4. Nous demandons que le respect de l'autonomie des organismes traverse l'ensemble de la politique gouvernementale et qu'il fasse partie des balises nationales qui guideront la mise en œuvre de la politique.
5. Nous demandons que le gouvernement s'engage à donner un caractère prépondérant au financement de base de la mission des organismes, sans oublier le financement pour des activités spécifiques liées à la mission.
6. Nous demandons que soit retirée de la politique la référence à tout objectif d'autofinancement qui pourrait être imposé par l'un ou l'autre bailleur de fonds comme condition préalable à l'accès au financement gouvernemental.
 - 6.1 Conséquemment, nous demandons que soit retiré de la proposition le rôle des partenaires et bailleurs de fonds privés dans la consolidation des organismes communautaires.

Liste des recommandations (suite)

7. Nous demandons que la reconnaissance de l'action communautaire autonome soit associée à des engagements financiers spécifiques prévus par la politique gouvernementale.
 - 7.1 Nous demandons que ces engagements prévoient une hausse substantielle de l'enveloppe budgétaire de l'action communautaire autonome dès 2001.
8. Nous demandons que les regroupements soient reconnus et soutenus financièrement, de façon adéquate, pour la totalité de leurs rôles.
9. Nous demandons que des consultations préalables soient réalisées auprès d'intervenants ayant développé une expertise en la matière, en concertation avec le milieu, avant que l'approche de la reddition de comptes et l'approche de l'évaluation par résultats ne soient appliquées aux organismes.
10. Nous demandons que soit retirée de la politique l'exemption éventuelle des organismes communautaires de leur cotisation à la CSST à titre d'employeur.
11. Nous demandons que soient établies et appliquées des balises nationales assurant le respect des acquis et l'équité dans l'allocation des fonds dédiés aux organismes.
12. Nous demandons que soit abandonnée l'idée de confier aux Conférences administratives régionales (CAR) ou aux Conseils régionaux de développement (CRD), ou à toute autre structure régionale ou locale dénuée d'expertise en la matière, la responsabilité de l'allocation des fonds destinés aux organismes d'action communautaire autonome.
13. Nous demandons que le gouvernement maintienne le rôle du Fonds d'aide en appui aux organismes et regroupements de défense collective des droits.
14. Nous demandons que soit abandonnée la régionalisation du Fonds et que soit maintenue la gestion du Fonds par le SACA.
15. Nous demandons que la politique reconnaisse l'expertise du Comité adviseur en matière d'action communautaire autonome et que soit maintenu son rôle conseil, associé à un financement adéquat.

Bibliographie

Bélanger, Lucie, Greason, Vincent et Guay, Lorraine, *Le Secrétariat à l'action communautaire autonome*, printemps 1995.

Castel, R., *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris, Gallimard, 1995.

Comité aviseur de l'action communautaire autonome, *Échos du SACA^{com}*, Recommandation d'ensemble, décembre 1996.

Comité aviseur de l'action communautaire autonome, *Échos du Comité aviseur*, Déclaration des organismes, juin 1998.

Comité aviseur de l'action communautaire autonome, *Échos du Comité aviseur*, « La politique gouvernementale : enjeux et défis », automne 1999.

Comité aviseur de l'action communautaire autonome, *Guide de réflexion sur la proposition de politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire*, mai 2000.

Favreau, Louis, *Mouvement populaire et intervention communautaire : de 1960 à nos jours. Continuité et ruptures*, Centre de formation populaire (CFP) et les Éditions du Fleuve-Alternatives, 1989.

Gouvernement du Québec, *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., chapitre S-4.2.

Gouvernement du Québec, *Rapports des Sommets socioéconomiques 1996*, Faits saillants.

Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux, *Rapport*, Gouvernement du Québec, 1997.

Guay, Lorraine, *Pour un mouvement communautaire citoyen*, Regroupement des organismes communautaires des Laurentides, 1999.

Hébert, Lise, Lacombe, Madeleine et Théoret, Robert, *Enjeu : Ressources intermédiaires versus Organismes communautaires d'hébergement*, 1999.

Linteau, P.A., Durocher, R., Robert, J.C., Ricard, F., *Histoire du Québec contemporain. Le Québec depuis 1930*, Montréal, Boréal, 1989.

Leseman, Frédéric et Ulysse, Pierre Joseph, « Welfare, workfare et citoyenneté aux États-Unis », dans : *Lien social et politiques - RIAC*, 34, 1995.

Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MEPACQ), *Les enjeux de la reconnaissance*, bulletin spécial, printemps 1999, numéro 11.

Bélanger, Paul R. et Lévesque, Benoît, « Le mouvement populaire et communautaire : de la revendication au partenariat (1963-1992) », in *Le Québec en jeu. Comprendre les grands défis*, Presses de l'Université de Montréal, 1992.

Liste des membres du Comité aviseur

REGROUPEMENTS MULTISECTORIELS

Coalition des tables régionales des organismes communautaires du secteur santé et services sociaux

Monsieur Renaud Beaudry
TROC – Centre-du-Québec/Mauricie
Substitut : Marc Vallade
ROC Lanaudière

Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MEPACQ)

Madame Carole Gadoua
Substitut : Madame Monique Villeneuve
MEPAC Saguenay - Lac Saint-Jean

Table des fédérations et organismes nationaux en éducation populaire autonome

Monsieur Pierre Valois
Substitut : Monsieur Jean-Marie Lafortune
Centre Saint-Pierre

Table des regroupements d'organismes communautaires et bénévoles, santé et services sociaux (TRPOCB)

Madame Madeleine Lacombe
Substitut : Monsieur Serge Charbonneau
Regroupement des organismes en justice alternative du Québec (ROJAQ)

Table nationale des Corporations de développement communautaire (TNDC)

Monsieur Pierre Ducasse
Substitut : Monsieur Robert Bernatchez
CDC Bas-Richelieu

REGROUPEMENTS SECTORIELS

SECTEUR ACTION BÉNÉVOLE

Monsieur Pierre Riley
Fédération des centres d'action bénévole du Québec (FCABQ)
Substitut : Madame France Cormier
Centre d'action bénévole de la région de Shawinigan

SECTEUR ALPHABÉTISATION POPULAIRE

Madame Nathalie Dionne
Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec (RGPAQ)
Substitut : Monsieur Christian Pelletier
Regroupement des groupes populaires en alphabétisation (RGPAQ)

SECTEUR AUTOCHTONES

Madame Lyne Beaulieu
Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec (RCAAQ)

SECTEUR COMMUNICATIONS

Madame Marie-Claude Savoie
Fédération des TVC autonomes du Québec
Substitut : Monsieur Gérald Gauthier
Fédération des TVC autonomes du Québec

SECTEUR CONSOMMATION

Monique Villemaire
Fédération des ACEF
Substitut : Monsieur Frédéric Boudreau
APIC Côte-Nord

SECTEUR DÉFENSE DES DROITS

Monsieur Raymond Johnston
Assemblée des travailleurs et travailleuses accidentés du Québec (ATTAQ)
Substitut : Madame Yolande Tourigny
Front commun des personnes assistées sociales du Québec

SECTEUR ÉDUCATION À LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

Madame Francine Nemeh
Association québécoise des organismes de coopération internationale (AQOCI)
Substitut : Nomination à venir

SECTEUR ENVIRONNEMENT

Madame Gabrielle Pelletier
Réseau québécois des groupes écologistes (RQGE)
Substitut : Monsieur Karel Ménard
Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets

REGROUPEMENTS SECTORIELS (suite)**SECTEUR FAMILLE**

Madame Sylvie Lévesque
Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ)

Substitut : Madame Marie Rhéaume (à confirmer)
Fédération des unions de familles (FUF)

SECTEUR FEMMES

Madame Nicole Lachaine Gingras
Association féminine d'éducation et d'action sociale / région de Québec (AFEAS)

Substitut : Nomination à venir

SECTEUR JEUNES

Madame Sylvie Gagnon
Regroupement des organismes communautaires autonomes jeunesse du Québec (ROCAJQ)

Substitut : Madame Céline Morin
Regroupement des maisons de jeunes du Québec (RMJQ)

SECTEUR LOGEMENT

Monsieur Denis Cusson
Regroupement des comités logement et association des locataires du Québec (RCLALQ)

Substitut : Monsieur Pierre Gaudreau
Front d'action populaire et de réaménagement urbain (FRAPRU)

SECTEUR LOISIR

Madame Sonia Vaillancourt
Conseil québécois du loisir (CQL)

Substitut : Monsieur Normand Robert
Pavillon d'éducation communautaire (PEC)

SECTEUR PERSONNES HANDICAPÉES

Monsieur Steve Leblanc
Alliance québécoise des regroupements régionaux pour l'intégration des personnes handicapées (AQRIPIH-Regr. Mauricie)

Substitut : Madame Chloé Serradori
Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN)

SECTEUR RÉFUGIÉS, PERSONNES IMMIGRANTES ET COMMUNAUTÉS ETHNOCULTURELLES

Monsieur Stephan Reichhold
Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI)

Substitut : Madame Rosemarie Mayetela
Alliance des communautés culturelles pour l'égalité dans la santé et les services sociaux (ACCESSS)



4205, rue Saint-Denis, bureau 326, Montréal (Québec) H2J 2K9

Téléphone : (514) 845-6386 • Télécopieur : (514) 845-9732
comavis@cam.org • www.cam.org/~comavis