

ÉCHOS DU COMITÉ AVISEUR DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME

numéro 4

BULLETIN D'INFORMATION

Automne 1999

«LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE: ENJEUX ET DÉFIS»

AGIR POUR FAIRE CHANGER LES CHOSES

Le Comité aviseur invite le mouvement d'action communautaire autonome à se solidariser autour de l'obtention de la politique gouvernementale.

C'est à une étape cruciale dans la longue marche vers la reconnaissance du rôle social de l'action communautaire autonome que devrait nous conduire l'automne 1999.

En effet, nous voici à la veille du dépôt d'un projet de politique gouvernementale de reconnaissance et de financement qui pourrait enfin répondre aux priorités des milieux communautaires autonomes.

Il s'agit d'une revendication historique, que les divers mouvements communautaires et populaires portent depuis fort longtemps. **Saurons-nous, aujourd'hui, tous ensemble, obtenir que cette revendication devienne réalité?**

Ce bulletin a pour objectifs de faire le point sur les étapes accomplies et de prendre un peu de recul pour situer les défis posés aujourd'hui au mouvement communautaire autonome. Il a aussi pour objectif d'inviter l'ensemble des organismes et regroupements à passer collectivement à l'action pour amener le gouvernement du Québec à respecter son engagement de doter enfin le Québec d'une véritable politique gouvernementale de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome.

Le Parti québécois devra cet automne décider des nouvelles priorités gouvernementales et prendre des décisions budgétaires importantes suite à l'atteinte douloureuse du déficit zéro dont la population et les groupes d'action communautaire ont particulièrement subi et subissent encore les impacts.

Nous, les représentantes et représentants des différents secteurs du mouvement communautaire autonome, membres du Comité aviseur de l'action communautaire autonome, nous invitons toutes les composantes de ce mouvement à se mobiliser, en solidarité, en vue de l'obtention d'une politique qui nous rassemble et nous ressemble.

UN CONTEXTE EXIGEANT

Toutes et tous, dans nos organisations, nous vivons jour après jour des sollicitations multiples, de plus en plus fortes, qui laissent souvent trop peu de place à notre rôle fondamental d'appui à la prise en charge des personnes et des communautés.

Toutes et tous, nous tentons de faire face tant bien que mal aux changements de cap gouvernementaux, aux modifications de programmes, aux effets des coupures, du virage ambulatoire et du virage « milieu »...

Entre la régionalisation, la localisation et la re-centralisation des pouvoirs... Sous l'impact des réformes de la sécurité du revenu et des nouvelles orientations en matière de solidarité sociale et de politique familiale... Devant l'évolution de la mission sociale de l'État vers des orientations de plus en plus économistes... Que devient l'action communautaire autonome? Quelle place lui réserve-t-on?

Divisés, isolés, nous avons peu d'impact. Et notre rapport de force s'exerce souvent de façon compartimentée, sans prise sur la situation globale dans laquelle toutes et tous se débattent.

Nous croyons, comme vous, qu'il faut agir pour faire changer les choses et le faire ensemble.

LA POLITIQUE DOIT VOIR LE JOUR

Les membres du Comité aviseur ont travaillé d'arrache-pied depuis trois ans en vue de l'adoption d'une politique gouvernementale de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome, en faisant valoir sans relâche les positions du mouvement communautaire autonome.

Ministre après ministre, on nous a écoutés, consultés, auscultés! On nous a proposé des démarches, des échéanciers, des étapes. On nous a fait miroiter qu'un projet de politique serait bientôt rendu public et qu'il répondrait à nos attentes.

Après toutes ces démarches, bien des représentations, des dépôts de documents, un projet d'orientations est présentement à l'étude à l'intérieur des différents ministères.

Le moment est arrivé de voir aboutir ce projet de politique gouvernementale. Pour amener le gouvernement à respecter l'engagement officiel pris au Sommet socio-économique de 1996, la solidarité de l'ensemble des organismes et regroupements est essentielle.

Aujourd'hui, c'est à l'ensemble du mouvement de faire savoir haut et fort que le temps est venu pour le gouvernement du Québec:

- **de reconnaître officiellement l'action communautaire autonome et sa spécificité sur la base des caractéristiques adoptées par l'ensemble des secteurs de l'action communautaire autonome,**
- **de reconnaître l'autonomie des organismes et d'assurer le respect de leur mission, de leurs orientations et de leurs pratiques,**
- **de soutenir adéquatement les organismes pour l'accomplissement de leur mission auprès des personnes et des communautés par un financement de base, adéquat, récurrent et minimalement triennal.**

C'est à l'ensemble du mouvement de réclamer avec détermination:

- **la tenue d'une commission parlementaire sur le projet de politique gouvernementale de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome que s'est engagé à adopter le gouvernement du Parti québécois.**

C'est à nous toutes et tous d'agir, ensemble, cet automne, si nous voulons que le gouvernement du Parti québécois passe aux actes et remplisse ses engagements envers les milieux communautaires autonomes.

Sylvie Lévesque, secteur Famille, pour le Comité aviseur

RAPPEL DES ÉVÉNEMENTS DEPUIS AVRIL 1998

AVRIL 1998

- Assemblée extraordinaire des organismes québécois d'action communautaire autonome sur la future politique gouvernementale de reconnaissance et de financement.
- Adoption d'une Déclaration du mouvement communautaire autonome ainsi que du rôle et de la stratégie du Comité aviseur en vue de l'adoption de la politique.

Mai 1998

- La ministre responsable de l'action communautaire met en place un comité d'orientation bipartite qui sera chargé d'encadrer la démarche gouvernementale devant mener à l'adoption de la politique et auquel participera le Comité aviseur.

PRINTEMPS – ÉTÉ 1998

- Démarches de validation par le Comité aviseur du questionnaire de la consultation gouvernementale auprès des organismes d'action communautaire autonome du Québec.
- Commentaires critiques sur le fichier gouvernemental constitué pour cette consultation.

AUTOMNE 1998

- Production et diffusion d'un guide d'information du Comité aviseur face à la consultation gouvernementale.

OCTOBRE – NOVEMBRE 1998

- Début des travaux du comité d'orientation bipartite mis sur pied par le gouvernement.

NOVEMBRE – DÉCEMBRE 1998

- À la demande du Comité aviseur, le Parti québécois et l'Action démocratique du Québec répondent par écrit à une série de questions portant sur leurs engagements face à l'action communautaire autonome.
- Rencontre avec un représentant du Parti libéral du Québec.
- Publication d'une libre opinion dans Le Devoir et Le Soleil portant sur le sort des organismes d'action communautaire autonome suite à la réélection du Parti québécois.

DÉCEMBRE 1998

- Suspension des travaux du comité d'orientation et demande de rencontre du Comité aviseur au nouveau ministre de la Solidarité sociale.

JANVIER - FÉVRIER 1999

- Rencontres du ministre André Boisclair et lettre du Comité aviseur dans le but de clarifier l'objet de la politique gouvernementale : reconnaître et soutenir financièrement l'action communautaire autonome sur la base des caractéristiques déterminées par le mouvement.
- Programmes d'aide financière du SACA : le ministre s'engage à respecter les cadres de financement déjà négociés et à ne pas conclure d'ententes avec d'autres secteurs avant l'adoption de la politique gouvernementale.

MARS 1999

- Incorporation du Comité aviseur de l'action communautaire autonome.
- Séminaire de travail du Comité aviseur pour développer des orientations communes en regard de la future politique gouvernementale sur des aspects complémentaires aux recommandations des Rencontres nationales de 1996 et 1998.
- Le ministre Boisclair confirme par écrit que la reconnaissance de l'action communautaire autonome devra être au coeur de la future politique.

AVRIL 1999

- Reconduction des programmes d'aide financière du SACA pour 1999-2000 sur la

base des programmes offerts en 1998-1999.

- Rencontre par le SACA des parties communautaire et gouvernementale du comité d'orientation et dépôt d'un pré-projet de Déclaration de reconnaissance de l'action communautaire autonome.

Mai 1999 - Juin 1999

- Rencontre du Comité aviseur avec le ministre Boisclair pour s'assurer du processus de consultation du mouvement communautaire autonome sur le projet de politique.
- Adoption par le Comité aviseur d'un plan de sensibilisation et de mobilisation en vue de l'adoption de la politique gouvernementale.
- Dépôt par le ministre André Boisclair au Comité ministériel du développement social (CMDS) des principes directeurs proposés pour la future politique.
- Lettre du Comité aviseur aux ministres du CMDS pour faire valoir les priorités du mouvement.

ÉTÉ 1999

- Création par le CMDS d'un comité interministériel sur l'application de certaines des orientations de travail retenues pour la future politique.
- Échéancier gouvernemental adopté par le CMDS prévoyant le dépôt du projet de politique au Conseil des ministres pour novembre 1999.
- Décision du Comité aviseur de ne pas retourner au Comité d'orientation à moins d'un dépôt d'un avant-projet de politique.

SEPTEMBRE 1999 À ...

- Mise en oeuvre du Plan de sensibilisation et de mobilisation : diffusion large du bulletin d'information, tenue de sessions régionales de formation, planification d'activités de visibilité partout au Québec.
- ...

SOMMAIRE

Présentation	1
Rappel des derniers événements	2
Pourquoi une politique cadre	3
Enjeux et défis d'une politique gouvernementale :	
... le contexte	4
... les enjeux pour le mouvement	8
... l'apport de la politique	12
... les préoccupations de l'État	13
Appel à la mobilisation	16

POURQUOI UNE POLITIQUE CADRE?

CE QU'EST UNE POLITIQUE GOUVERNEMENTALE OU UNE «POLITIQUE CADRE»

C'est une politique dite «horizontale», qui implique le gouvernement dans sa totalité, c'est-à-dire qu'elle traverse, qu'elle s'applique à l'ensemble des ministères et organismes de ce gouvernement.

Elle a donc un impact sur plus d'un ministère ou organisme gouvernemental à la différence d'une politique ministérielle qui n'a d'impact que sur le ministère concerné.

Elle peut ainsi avoir une influence sur d'autres politiques existantes rattachées à un ou des ministères donnés.

Elle aura une influence sur les futures politiques sectorielles (ministérielles) qui seront adoptées et qui devront en respecter les orientations.

QUEL EST LE CONTEXTE GÉNÉRAL QUI NÉCESSITE L'ADOPTION D'UNE POLITIQUE DE CETTE AMPLÉUR?

- La réorganisation de l'État traverse actuellement l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux;
- Les groupes d'action communautaire autonome sont en contact avec nombre de ces ministères et organismes;
- Plusieurs politiques, telles celles sur la sécurité du revenu, la régionalisation, affectent déjà un grand nombre de ministères et d'organismes gouvernementaux;
- Ces mêmes politiques ont des incidences sur le rôle des groupes d'action communautaire autonome;
- Plusieurs politiques ou dossiers sectoriels qui sont présentement en attente d'approbation, de déblocage, vont devoir nécessairement tenir compte des orientations gouvernementales en matière d'action communautaire autonome. Exemples : Loisirs, Famille, Formation continue, ...

QUELS SONT LES IMPACTS PRÉVISIBLES D'UNE TELLE POLITIQUE CADRE?

- L'adoption de la politique gouvernementale affectera les rapports de l'État avec l'ensemble des groupes d'action communautaire autonome;
- Cette politique devrait **favoriser une augmentation de l'enveloppe budgétaire globale** allouée à l'action communautaire autonome;
- Cette politique devrait fournir **un cadre général en matière de reconnaissance et de financement**, qui sera repris par la suite sur une base sectorielle dans chacun des ministères et organismes;
- La mise en oeuvre de cette politique dans chaque ministère et organisme gouvernemental devrait ensuite être **négociée** entre les **représentants du mouvement de chaque secteur et les représentants des ministères et organismes**, en vue d'en arriver à des cadres de reconnaissance et de financement qui

respectent les caractéristiques de chaque secteur de l'action communautaire autonome;

- Cette politique aura de cette manière des **incidences sur les modes d'allocation des fonds** de chacun des ministères et organismes gouvernementaux;
- Cette politique devrait amener chacun des ministères et organismes gouvernementaux à revoir ses programmes, ses modes d'intervention auprès des groupes et à **en examiner la conformité avec les orientations gouvernementales adoptées**;
- Si nous obtenons par notre rapport de force qu'elle réponde aux priorités du mouvement, cette politique pourrait contribuer à **résoudre plusieurs problèmes** communs à chacun des secteurs : en reconnaissant la mission des groupes et en la supportant financièrement, en assurant un financement de base adéquat et récurrent, en contrant la précarité et l'insécurité financière, en simplifiant les démarches de financement, ...

CE QUE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE NE FERA PAS

- La politique gouvernementale ne règlera assurément pas la pauvreté des populations avec lesquelles nous intervenons.
 - Mais...Elle pourrait supporter les groupes dans leurs interventions pour accroître la prise en charge des personnes et des communautés ;
 - La politique gouvernementale ne renversera pas du jour au lendemain la situation des organismes les plus pauvres.
- Mais elle devrait contribuer à contrer les situations de dénuement et à réduire les écarts entre les secteurs de l'action communautaire autonome ;
- La politique gouvernementale ne pourra en rien se substituer à toutes les batailles qu'il faudra continuer de livrer contre les injustices sociales et économiques.

Mais elle pourrait contribuer à établir les engagements de l'État envers la population et envers les organismes qui représentent les catégories de personnes les plus vulnérables de la société ;

- La politique gouvernementale ne mettra pas fin à la restructuration ni au démantèlement de grands pans de l'État québécois.

Mais elle pourrait contribuer à freiner le délestage des services publics vers les groupes d'action communautaire autonome.

La politique gouvernementale sera une politique à caractère «transversal», c'est-à-dire qu'elle devrait avoir un impact sur les autres politiques et l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Elle peut constituer un levier pour consolider et développer l'action communautaire autonome.

Elle ne saurait constituer une fin en soi.

ENJEUX ET DÉFIS DE LA POLITIQUE

LE CONTEXTE

ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'ÉTAT QUÉBÉCOIS :

DE L'ÉTAT PROVIDENCE À L'ÉTAT ACCOMPAGNATEUR

À l'aube de l'an 2000, le mouvement communautaire autonome pourrait voir enfin aboutir ses revendications historiques dans le cadre de la future politique gouvernementale de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome. Cette démarche entreprise il y a plus de dix ans s'avère d'autant plus urgente et nécessaire qu'elle s'inscrit dans un contexte de transformation de l'État québécois et d'une réorganisation de son réseau public qui ont eu et continueront à avoir des répercussions majeures sur les organismes d'action communautaire autonome.

À l'instar de nombreux pays occidentaux, au cours des deux dernières décennies, l'État québécois a délaissé son rôle de régulateur socio-économique et de protecteur du citoyen au profit d'une logique néo-libérale. Dans un souci d'accroître sa productivité, de se redéfinir et de se moderniser, l'État a peu à peu abdiqué à plusieurs égards sa responsabilité d'offrir à la population québécoise des services publics de qualité qui permettent le maintien et le renforcement du tissu social.

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, ce dernier s'est vu grandement compromis par les choix politiques qui ont été faits dans le but d'atteindre le déficit zéro. Les efforts mis en oeuvre pour éliminer le déficit budgétaire ont notamment entraîné une réduction importante de la taille de l'État et des compressions draconiennes dans les programmes éducatifs, sociaux et de santé dont la population subit durement les effets.

Dans une volonté déclarée de remédier au problème du chômage et de l'appauvrissement, le gouvernement a réuni les syndicats, les entreprises et les organismes sociaux dans le cadre de sommets socio-économiques pour cibler des actions prioritaires et redéfinir le pacte social. Les Sommets socio-économiques de 1996 ont ainsi joué un rôle décisif dans les orientations actuelles du gouvernement. Ils ont permis de dégager un certain nombre de «consensus» parmi les partenaires, (consensus qui furent interpellés par des délégués des milieux communautaires) tels que la relance de l'emploi, l'élimination du déficit budgétaire et la réforme des grands services publics incluant la réforme de la sécurité du revenu, de l'éducation, de la santé et de la formation professionnelle.

Rappelons que, lors du deuxième Sommet d'octobre 1996, il s'est dégagé un consensus en faveur de l'adoption d'une politique gouvernementale de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome. L'actuel premier ministre du Québec prenait alors l'engagement public d'adopter une telle politique.

La question de l'emploi, incluant le recours à l'économie sociale, est par la suite devenue un objectif central de la politique économique et sociale du gouvernement, entraînant l'adapta-

RAPPEL DES DEUX GRANDS «CONSENSUS» DÉGAGÉS LORS DES SOMMETS DE 1996

- L'élimination du déficit budgétaire
 - Déficit zéro
 - Réduction des dépenses
 - Lutte contre l'évasion fiscale et le travail au noir
- La relance de l'emploi (entre autres par l'insertion au travail de la population active)
 - Déclaration de l'emploi
 - Allègement réglementaire
 - Économie sociale

GOVERNEMENTALE

tion d'un ensemble de structures publiques et parapubliques à cette seule visée. C'est dans ce contexte et dans un souci de mettre fin aux chevauchements fédéral/provincial que sont nés les Centres locaux d'emploi (CLE), forme de guichet unique de l'emploi visant à desservir sans distinction toute personne apte au travail, et qu'ont été mis en place les Centres locaux de développement (CLD). Le gouvernement affichait ainsi clairement ses couleurs en faveur de la décentralisation de certains pouvoirs et de la régionalisation de centres administratifs visant une meilleure répartition des ressources et un certain rapprochement avec la population. 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 reconnaissait d'emblée le rôle déterminant des organismes communautaires dans notre société. Mais ne confirmait-il pas surtout leur rôle de fournisseurs de services? En dépit de l'existence d'une volonté au sein du gouvernement de reconnaître l'action communautaire autonome, les objectifs de sa politique économique et sociale amalgamés à une réduction des services de l'État ont conduit dans les faits à une vision utilitariste des organismes d'action communautaire autonome pour pallier au retrait de l'État dans des services essentiels à la population.

Cette transformation majeure du rôle de l'État est à questionner à plusieurs égards, en particulier en ce qui a trait aux reculs de la mission sociale de celui-ci, à la réduction de l'accessibilité des services à la population et de son engagement envers les plus démunis. Elle a un impact direct sur le mouvement communautaire autonome, sur son autonomie et ses pratiques. C'est pourquoi le mouvement communautaire autonome doit amener l'État à réaffirmer ses engagements face à la réduction des écarts sociaux, au maintien de sa mission sociale et aux droits des citoyennes et citoyens de bénéficier des services publics accessibles à tous et gratuits. La future politique devrait réaffirmer ces principes fondamentaux tels qu'adoptés par le mouvement communautaire autonome dans le préambule de la Déclaration de 1998.

TRANSFORMATION DES RAPPORTS ENTRE LES ORGANISMES ET L'ÉTAT : DE LA MARGINALITÉ AU DÉFI D'UNE RECONNAISSANCE OFFICIELLE

Les luttes et les revendications populaires participent aussi à la construction de la société québécoise et à la transformation de ses structures sociales. Voici un rappel des différentes phases de l'évolution des relations entre État et organismes d'action communautaire autonome, brossées à grands traits à partir des quatre dernières décennies.

• **Années 60:** Naît ce qu'on appelle aujourd'hui le mouvement communautaire autonome, dans la foulée de l'émergence de l'État moderne. La prise en charge des pauvres par l'Église et l'élite traditionnelle cède la place à une approche plus revendicatrice et collective. Se mettent en place les premiers comités de citoyens des quartiers populaires, suivis de ceux des régions rurales, en parallèle du développement de l'action bénévole et des organismes charitables. Des groupes de services sont créés, tels les Associations d'économie familiale (ACEF), les cliniques médicales populaires, les centres d'éducation populaire de quartier, les comptoirs alimentaires, ..., avec une conception «autre» du service dont se réclame toujours aujourd'hui l'action communautaire autonome.

• **Années 70:** La création de groupes populaires se poursuit avec les garderies, les coopératives d'habitation, les associations de locataires, les regroupements d'assistés sociaux, les associations de défense de droits, les médias communautaires, ... La bataille s'engage pour le financement public de l'éducation populaire. Dans bien des domaines, les actions et les luttes

«(...) Parce que nous croyons que la redistribution de la richesse doit être au cœur des préoccupations et des interventions de l'État afin de lutter contre l'exclusion, l'injustice et l'intolérance,

«Parce que nous sommes favorables à ce que les lieux de décision et d'exercice de responsabilités se rapprochent des citoyennes et des citoyens, mais que nous considérons que l'État doit continuer de fixer de grandes orientations en matière de choix sociaux et économiques et se doter des leviers nécessaires pour en assurer et soutenir la mise en oeuvre,

«Parce que les organismes d'action communautaire autonome se refusent encore et toujours à servir de réservoir de main d'oeuvre à bon marché pour le désengagement de l'État et à se substituer à lui dans son rôle et ses responsabilités face à la population québécoise,

«Nous affirmons que l'État québécois se doit de maintenir un réseau de services publics universel et gratuits ajustés aux réalités spécifiques des hommes et des femmes du Québec, permettant d'assurer aux citoyennes et aux citoyens l'accessibilité dans toutes les régions du Québec.

«Nous affirmons que l'État se doit de reconnaître et de soutenir la mission des organismes d'action communautaire autonome envers la population et à l'égard de la représentation des catégories sociales tenues à l'écart des lieux de pouvoir politiques, sociaux ou économiques, dans le respect de la liberté d'orientations, de pratiques et d'approches, de l'autonomie et de la spécificité des organismes. (...)»

(Réf. «Déclaration des organismes d'action communautaire autonome», *Échos du Comité aviseur*, Bulletin, juin 1998, p. 1)

ENJEUX ET DÉFIS DE LA POLITIQUE

populaires mènent à l'étatisation de certains services jugés essentiels à la population. Exemples : les cliniques juridiques, les cliniques médicales, comme tout récemment les garderies. Le mouvement des femmes se structure et de nombreux services et organismes se développent dans une perspective féministe de remise en cause des rapports de domination.

Les groupes reçoivent alors surtout du financement public de projets, égrenés tant par le gouvernement québécois que par le gouvernement fédéral pour faire taire la contestation très vive à cette époque et pallier aux déficiences observées dans le réseau public. Ils affirment haut et fort leur autonomie « libre et gratuite », contrôlée par les militantes et les militants, les travailleuses et les travailleurs.

• **Années 80:** L'État providence est de plus en plus interpellé pour son contrôle sur la gestion de la vie sociale, tout en étant remis en cause par le discours néo-libéral de la privatisation. La conjoncture économique est difficile et différentes positions stratégiques plus ou moins critiques face à l'État s'expriment au sein des mouvements sociaux. Les personnes engagées au sein des organismes aspirent à des emplois et conquièrent le statut d'organisatrices et d'organismes communautaires. On voit émerger de nouveaux mouvements, entre autres face à la situation des jeunes et pour l'amélioration des conditions de vie des gens du 3e âge. L'action bénévole se consolide alors que les communautés ethno-culturelles font des pressions sur les pouvoirs publics et s'impliquent dans la création de services communautaires.

Tous les secteurs de la vie sont pris d'assaut, avec l'aide d'une nouvelle génération d'organismes communautaires. Le(s) mouvement(s) se structurent de plus en plus, sur des bases autonomes, au travers divers lieux de concertation locale, régionale, nationale et des tables de coordinations sectorielles et intersectorielles. La Coalition des organismes communautaires du Québec (COCQ) est le premier large ralliement intersectoriel d'organismes à porter l'idée d'une politique de reconnaissance.

• **Années 90:** Après la récupération des initiatives populaires pour le développement de l'État québécois, on voit se mettre en place l'utilisation directe des organismes aux fins des priorités gouvernementales. Dans le sillage des coupures effectuées dans les services publics, l'État se restructure et élargit son recours au financement des groupes par contrats de services: les contrôles se resserrent. Exemples: dans les champs de l'insertion et du développement de la main d'oeuvre et dans les services aux personnes en matière de santé et de service sociaux, et tout récemment par les Parcours obligatoires vers l'emploi de la réforme de l'aide sociale.

Dans certains secteurs d'intervention, les groupes se retrouvent davantage financés, quoique selon une approche complètement différente : programmes axés sur la « performance », financement alloué selon le nombre de « clients » desservis, montants « tagués » associés à des contrôles importants, compétition inter-organismes sur le marché des services, ... Conséquence de cette restructuration des services à la population, on observe une transformation des organismes sous l'effet des pressions à la complémentarité avec le réseau public.

On assiste aussi à une redéfinition du rôle des organismes en tant qu'acteurs face au développement. Le courant de la concertation et du partenariat^[3] prend de l'ampleur au sein du mouvement, dans une perspective de collaboration critique. Dans le cadre de la décentralisation, les groupes se retrouvent à gagner un pouvoir de gestion des politiques de développement local décidées ailleurs. Leurs énergies sont sollicitées dans les lieux de concertation avec les pouvoirs publics, au détriment parfois de leur mandat auprès des populations.

Suite à la Marche des femmes et aux Sommets socio-économiques de 1996, l'économie sociale se développe avec le soutien financier gouvernemental. En contre partie, les organismes participants sont tenus d'appliquer une certaine tarification des services.

[3] Ou de « pater-nariat » selon Jean Panet-Raymond, in « Les difficultés et facteurs de succès du partenariat entre les organismes communautaires et les établissements du réseau et les perspectives d'avenir », Conférence lors du colloque Les organismes communautaires, des alliés à découvrir, 28-29 novembre 1996

GOVERNEMENTALE

Cependant, dans une offensive concertée, le mouvement communautaire se réclame dorénavant officiellement de l'action communautaire autonome tout comme les organismes. Lors de la Rencontre nationale de 1996 mandatant le Comité aviseur dans son rôle face au Secrétariat à l'action communautaire autonome, le mouvement opère un large consensus en adoptant un ensemble de caractéristiques communes s'opposant au rôle de sous-traitant et de substitut à bon marché.

• **Vers l'an 2000:** La mission sociale de l'État auprès de la population prend de plus en plus l'allure d'un processus d'«intermédiarisation». Comment ce processus se caractérise-t-il? Par des modes de financement des organismes de plus en plus contraignants; par la mise en place de nouvelles structures par des particuliers; ou encore par des entreprises à but ou non lucratif exerçant des mandats à la place d'institutions à qui elles sont redevables. L'intermédiarisation, c'est aussi la transformation insidieuse des pratiques des organismes par la réalisation d'un mandat public au détriment de leur mission première auprès de la communauté.^[1]

Face aux prétentions de l'État à faire reconnaître comme étant des initiatives du milieu les nouvelles structures qu'il met en place par ses politiques, le mouvement obtient cependant un gain important en 1996-1997: le financement des Carrefours Jeunesse Emploi (CJE) est exclu du budget du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome.

Après avoir connu des gains, subi des reculs, vécu des changements majeurs dans les politiques sociales, peut-on penser arriver à baliser les rapports entre l'État et les organismes? Nous voulons croire que oui. Au delà d'une perspective utilitariste à courte vue, le gouvernement du Québec n'a aucun intérêt à voir disparaître les quelques milliers d'organismes qui entretiennent la vitalité du tissu social et contribuent à briser les rapports de dépendance.^[2]

Le mouvement et les organismes d'action communautaire autonome exigent aujourd'hui avec détermination la reconnaissance de la spécificité de ce vaste champ de participation des citoyennes et des citoyens et un financement public respectueux de son autonomie d'orientations et de pratiques.

EN BREF

- Le nouveau cadre de rapports proposé par l'État «accompagnateur» aux organismes sous le concept de partenariat ne doit pas être imposé
- Nos positions stratégiques face à l'État peuvent contribuer à faire évoluer la structure gouvernementale

[1] Les ressources intermédiaires en hébergement sont un bon exemple de ce processus, qui a pour effet d'exercer d'énormes pressions sur les organismes communautaires en hébergement visant à les faire s'inscrire dans ce type de contrat 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 est la seule à avoir clarifié le statut de ce type d'organismes, dans le domaine de l'hébergement (art.302), 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.

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

[2] Le processus de reconnaissance serait commandé dans la conjoncture actuelle «par les intérêts institutionnels, par les mutations des rapports entre l'État et la société civile et la nécessité de créer de nouvelles balises de «vivre ensemble» [i.e. un nouveau contrat social] (Présentation de Jocelyne Lamoureux, Séminaire du Comité aviseur des 6, 7 et 8 novembre 1997)

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

Gouvernement du Québec, *Rapports des Sommets socio-économiques 1996*, Faits saillants;

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

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

Louis Favreau, *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;

Paul R. Bélanger et Benoît Lévesque, «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.

ENJEUX ET DÉFIS DE LA POLITIQUE

LES ENJEUX POUR LE MOUVEMENT COMMUNAUTAIRE AUTONOME

Depuis la Rencontre nationale de 1996 et l'Assemblée extraordinaire de 1998, le Comité aviseur s'est attaché à faire valoir auprès du gouvernement les orientations adoptées par le mouvement en vue de l'adoption de la politique de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome. Les négociations ont pour toile de fond la réorganisation du réseau public par le gouvernement et la vision utilitaire mise de l'avant face au rôle des organismes, qui ont d'importantes répercussions sur les choix de financement et les priorités gouvernementales.

La réorganisation de l'État fait en sorte que l'action communautaire autonome a plus que jamais besoin d'être reconnue par une politique. Une telle politique s'avère essentielle face aux situations de précarité et de pauvreté vécues par nombre d'organismes d'action communautaire autonome. Elle s'avère d'autant plus urgente que le gouvernement, pour pallier à son retrait des services essentiels à la population, exerce des pressions importantes sur les organismes en les utilisant comme bassin de main d'œuvre bon marché.

La future politique gouvernementale devrait mettre de l'avant des balises nationales qui permettront de définir et de mieux encadrer les relations du gouvernement et de ses différents ministères avec les organismes d'action communautaire autonome, peu importe leur champ d'intervention et leur situation géographique.

Malgré le travail accompli, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir et le mouvement communautaire doit réitérer ses attentes face à la politique. Nous devons faire comprendre clairement au gouvernement que l'action communautaire autonome doit demeurer l'objet prioritaire de la future politique et lui rappeler nos positions face aux deux enjeux majeurs de la politique : la reconnaissance et le financement.

LES ENJEUX DE LA RECONNAISSANCE

Parce que le mouvement communautaire autonome est d'abord et avant tout engagé socialement envers la population qui l'a fait naître, nous réaffirmons que la politique gouvernementale doit avoir pour finalité :

« (...) de reconnaître et de soutenir les efforts de prise en charge des communautés et des personnes, des femmes et des hommes, dans l'ensemble des régions du Québec, à travers les organisations et les initiatives qu'ils mettent sur pied pour répondre à leurs besoins. »
(Réf. Préambule de la «Déclaration des organismes d'action communautaire autonome», 1998, p. 1)

Ce que nous voulons : une politique gouvernementale qui soutienne la mission des groupes d'action communautaire autonome envers la population et à l'égard de la représentation des catégories sociales tenues à l'écart des lieux de pouvoir, dans le respect de la liberté

CITOYENNETÉ

« Dans le cadre de la politique gouvernementale, l'action communautaire autonome sera reconnue comme une forme d'exercice de la citoyenneté s'appuyant sur le droit et la responsabilité de chacune et de chacun, en tant que citoyenne et citoyen de toute origine et condition sociale, de participer librement à la vie démocratique, politique, économique, sociale et culturelle, ici au Québec, et d'agir de façon solidaire et responsable dans ses rapports avec les autres peuples. (...) »

« Pour l'action communautaire autonome, la citoyenne, le citoyen sont les principaux acteurs de leur milieu. Dans cet esprit, la notion de citoyenneté ne doit pas être basée sur l'autonomie individuelle des personnes ni servir à légitimer les mesures d'insertion socioprofessionnelle. Le bénévolat est l'une des façons d'exercer sa citoyenneté : il ne saurait constituer une contrainte ou une obligation. (...) »

(Réf. «Déclaration des organismes d'action communautaire autonome», ..., p. 4 et 5.

NATURE DU MOUVEMENT COMMUNAUTAIRE AUTONOME

« La politique gouvernementale reconnaîtra notamment que l'action communautaire autonome a pour caractéristique de s'inscrire dans un mouvement social autonome d'intérêt public engagé :

- dans les actions et les luttes quotidiennes contre la pauvreté et l'appauvrissement, la discrimination, l'oppression, l'exclusion, et pour la justice sociale et l'égalité, les droits de la personne, la solidarité internationale, ainsi que pour l'amélioration du tissu social et de la qualité de vie;
- dans les actions et les luttes sociales et politiques visant la transformation sociale, le développement durable et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes;
- dans la création d'espaces démocratiques (démocratisation de nos lieux d'existence et des lieux de pouvoir) et la revitalisation constante de la société civile.
- dans l'éducation du public favorisant la compréhension et l'expression de la citoyenneté dans l'ensemble des sphères de la société civile.

En ce sens, la politique gouvernementale reconnaîtra que l'individu et les collectivités doivent pouvoir s'approprier l'identification des situations problématiques, la recherche et l'application de solutions concrètes et adaptées, démarche qui se doit d'être liée à une responsabilité collective ouverte sur le monde.»

(Réf. «Déclaration des organismes d'action communautaire autonome», ..., p. 3)

GOVERNEMENTALE

d'orientations, de pratiques et d'approche, de l'autonomie et de la spécificité des organismes.

Par conséquent : le premier geste demandé au gouvernement du Québec est la reconnaissance de l'action communautaire autonome sur la base des caractéristiques déterminées par le mouvement lui-même.

Il ne s'agit donc pas de demander au gouvernement du Québec de définir les orientations qui guident l'action communautaire autonome, ce qui ne pourrait se faire qu'au péril de l'identité du mouvement et des organismes qui le constituent.

Nous demandons prioritairement à la politique de reconnaître formellement l'action communautaire autonome en tant qu'acteur majeur de la société civile, essentiel à la démocratie, par son rôle critique et son apport privilégié à l'exercice d'une citoyenneté individuelle et collective.

Cette reconnaissance de l'action communautaire autonome doit, par dessus tout, assurer la survie de la spécificité des organismes, dans toute leur originalité, leur pluralité et leur diversité. Les organismes d'action communautaire autonome tirent leur force et leur légitimité des communautés qui les ont fait naître et dans lesquelles ils sont implantés, tout autant que dans le caractère démocratique de leur action et les principes qui les guident. Ces principes incluent notamment des objectifs de transformation et de justice sociales, une vision globale des situations problématiques et des interventions basées sur une approche globale des personnes ainsi que sur la prise en charge par les populations concernées en vue de l'amélioration de leurs conditions de vie. Ces principes s'inscrivent dans les caractéristiques de base de l'action communautaire autonome que nous nous attendons à voir reconnues par la politique gouvernementale.

De plus, l'action communautaire autonome se caractérise par son autonomie par rapport à l'État. Cette autonomie signifie que les organismes communautaires doivent pouvoir déterminer librement leur mission, leurs orientations et les objectifs qu'ils se donnent en regard des besoins identifiés par le milieu.

La reconnaissance de la nature de l'action communautaire autonome et de son autonomie constitue aux yeux du mouvement des principes fondamentaux, qui devraient absolument être inclus dans la politique gouvernementale et guider l'intervention de l'État à l'égard des organismes.

LES ENJEUX DU FINANCEMENT

Un deuxième axe constitue une priorité majeure à laquelle devrait répondre la future politique: le financement de l'action communautaire autonome. Les milieux communautaires autonomes attendent depuis déjà plus de vingt ans que leur action soit non seulement reconnue mais financée adéquatement, par un financement de base en appui à leur mission globale. Cette revendication s'inscrit en continuité des efforts entrepris par les organismes auprès des différents bailleurs de fonds en vue d'obtenir un financement de base stable,

PRINCIPES RELATIFS AUX ORGANISMES DU MOUVEMENT COMMUNAUTAIRE AUTONOME

« La volonté de faire advenir une société plus juste, plus démocratique, plus humaine, ouverte sur le monde et sur sa diversité, ici et ailleurs, exempte de pauvreté et de toutes formes de discrimination.

« Une vision globale du bien-être des personnes et de la société qui permet d'intervenir sur les conditions de vie. Cette vision globale tient à une définition des problèmes sociaux qui met de l'avant que le contexte économique, politique, social, culturel et environnemental (...) constitue un des déterminants majeurs de leur bien-être et influe sur leur capacité à exercer du pouvoir sur leur vie. Donc, les organismes du mouvement communautaire autonome poursuivent des objectifs de transformation sociale (...)

« Les organismes considèrent les problèmes spécifiques à l'intérieur d'une approche globale où l'on tient compte de toute la personne et de son environnement.

« 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.

« Les organismes ont développé une expertise de pratiques novatrices adaptées aux besoins qu'ils ont identifiés. Cette capacité à innover leur permet de suivre l'évolution des besoins et de s'y adapter.

« Les organismes naissent de l'identification d'un besoin par une communauté dans un milieu donné. (...) Ils y sont profondément impliqués, ont le soutien de leur communauté et de ce fait, peuvent susciter la mobilisation de personnes de la communauté (...)

« Les organismes mettent de l'avant une conception égalitaire des rapports entre les personnes engagées de quelque façon dans la vie de l'organisme. »

(Réf. «Recommandation d'ensemble Pour la reconnaissance et le financement de l'action communautaire autonome», *Échos du Sacacom*, Bulletin du Comité aviseur, décembre 1996, numéro 2, p. 3)

ENJEUX ET DÉFIS DE LA POLITIQUE

adéquat, minimalement triennal, récurrent, à l'encontre de la tendance au financement par projet ou par contrat de services amenant les organismes à compartimenter leurs interventions et à s'éloigner de leurs propres priorités.

En cette période de transition et de réorganisation de l'État, la société se doit de préserver ce qui fait depuis plusieurs décennies l'une de ses caractéristiques les plus originales: la vitalité du mouvement communautaire autonome. Il s'agit là d'un enjeu de taille. Si rien n'est fait, un nombre croissant d'organismes verront de plus en plus leur action détournée de leur mission première.

Tel est en effet pour les organismes l'impact des transformations en cours dans le réseau des services publics et parapublics et de la compétition qui s'instaure dans la recherche éperdue de financement. On assiste depuis quelques années à la transformation en «ressources intermédiaires» de certains groupes de services intervenant auprès des communautés. De même peut-on observer la prolifération d'organismes à but non lucratif n'ayant de communautaire que le nom et ne voyant dans les populations vulnérables qu'une nouvelle «clientèle», un «créneau» où se tailler une place sur le marché des emplois.

Il devient de plus en plus urgent qu'une politique gouvernementale vienne mettre des balises à l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux et déterminer les engagements de l'État en faveur de la consolidation et du développement de l'action communautaire autonome.

La politique gouvernementale doit notamment affirmer l'apport prépondérant de l'État dans le financement de base en appui à la mission globale des organismes. Le financement de base traduit, tant pour les organismes que pour les structures de représentation et de concertation autonomes, une reconnaissance de leur apport spécifique à la société et un gage de la préservation de leur autonomie d'intervention.

Ce type de financement ne va pas sans obligation. Les organismes et regroupements doivent être prêts, à cet égard, à continuer à assumer leurs responsabilités en termes de reddition de comptes et de transparence comme ils l'ont toujours fait, en regard du financement reçu de l'État. Cela, tout en continuant d'exiger le respect de leurs modes de gestion et d'organisation démocratique.

AUTONOMIE

« Chaque organisme détermine librement ses règles et ses normes de régie interne.

« Cette autonomie d'action est conforme à la mission, aux orientations et aux objectifs que l'organisme se donne en regard des besoins identifiés par le milieu.

« Les organismes ne sont pas des exécutants des mandats reçus de l'État, ni de l'entreprise privée ou de tout autre bailleur de fonds. La société perdrait un élément essentiel de sa vitalité si l'État, l'entreprise privée ou tout autre bailleur de fonds orientaient, récupéraient ou utilisaient à leurs fins les organismes sous prétexte de rationalité et de complémentarité.

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

(Réf. «Recommandation d'ensemble», ..., p.4)

GOVERNEMENTALE

CONCLUSION

La reconnaissance de l'action communautaire autonome et son financement par la future politique gouvernementale sont deux enjeux indissociables : le financement adéquat des organismes est lié aux balises gouvernementales qui seront établies.

Alors que l'échéance de l'adoption de la politique se rapproche, le mouvement communautaire autonome doit se montrer vigilant face aux enjeux de cette politique. Si l'on veut que la politique gouvernementale permette aux organismes de jouer pleinement leur rôle et leur garantisse les moyens d'y arriver, elle devra porter sur la finalité de l'action communautaire et faire valoir sa spécificité. Actuellement, ces principes sont encore loin d'être reconnus par le gouvernement.

Il ne saurait être question pour le mouvement communautaire autonome que soit remis en cause l'objet de la future politique gouvernementale tel qu'il avait été déterminé par le Conseil des ministres. L'adoption de cette politique, qui a fait l'objet d'un engagement public du premier ministre devant le Sommet socio-économique du 31 octobre 1996, doit donner suite aux engagements pris de longue date par le Parti québécois et réaffirmés au cours de la dernière campagne électorale, en faveur de l'action communautaire autonome.

C'est aux regroupements et aux organismes qui composent le mouvement communautaire autonome de veiller à ce que la politique ne soit pas détournée de sa finalité de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome. Chacune de nos organisations doit continuer à sensibiliser les élus politiques aux revendications du mouvement et ce avant l'adoption de la politique. Après, il sera trop tard.

EN BREF POUR LE MOUVEMENT

TROIS ENJEUX PRINCIPAUX

- Préserver la spécificité de l'action communautaire autonome
- Assurer le respect de la mission des organismes et des regroupements, de leurs orientations, de leurs pratiques et de leurs liens avec la population devant qui ils sont redevables
- Obtenir un financement en appui à la mission des organismes et des regroupements

FINANCEMENT

« La politique gouvernementale doit reconnaître 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.

« La politique gouvernementale doit prévoir de façon primordiale un accroissement substantiel et une indexation régulière de l'enveloppe budgétaire globale destinée à l'action communautaire autonome (...)

« Le financement de l'État doit soutenir l'autonomie des organismes et participer de façon prépondérante au financement de leur mission globale (...)

« Le financement public doit mettre fin au règne de la précarité et contribuer de façon particulière à assurer le financement de base des organismes d'action communautaire autonome (...)

« Le financement de base d'un organisme comprend les coûts d'infrastructure de l'organisme (local, téléphone, matériel, frais de bureau, ...) et les montants nécessaires à l'accomplissement de sa mission globale, y compris les salaires incluant les avantages sociaux, les services, la vie associative, la représentation, les coûts additionnels reliés aux incapacités, les activités qui relèvent de la mission de l'organisme.

« La politique gouvernementale doit mettre de l'avant l'obligation pour tous les ministères de dégager des enveloppes pour le financement de base des organismes communautaires autonomes pour les groupes qui ont un axe d'intervention significatif en lien avec le ministère concerné et de rendre compte régulièrement de leurs engagements financiers envers eux.

« (...) la politique gouvernementale doit viser à assurer le financement de base des organismes tout en évitant de les diriger vers un « guichet unique ».

« La politique gouvernementale doit aussi prévoir et assurer le maintien des acquis reliés au concept de plan triennal (...)

« La politique gouvernementale encouragera également le développement du financement des activités complémentaires (recherche, formation, colloques, ...) par la mise en oeuvre de différentes voies de diversification des sources de financement.

« Le financement public doit être assuré dans le respect des besoins et des caractéristiques du milieu (...): priorité à la consolidation des organismes existants (...), encourager le développement d'initiatives nouvelles et de nouveaux organismes selon les priorités identifiées par le milieu, respecter l'autonomie dans la gestion financière et rendre accessibles et simplifier les modalités de financement.

« La politique gouvernementale doit reconnaître le rôle social du mouvement communautaire autonome en établissant le principe de la nécessité de l'attribution d'un soutien financier de base de l'État aux structures autonomes de représentation et de concertation (...) tant sur le plan national, régional que local.

« Elle doit affirmer d'autre part le principe de la liberté de participation des organismes aux concertations, partenariats ou consultations initiées par l'État ou d'autres acteurs, et établir clairement que le financement des organismes d'action communautaire autonome ne saurait être conditionnel à ces participations.

« Dans le cadre du financement d'ensemble de l'action communautaire autonome, le rôle du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome consistera notamment à reconnaître de façon particulière l'apport des organismes de défense collective des droits, en maintenant la priorité à la consolidation de ces organismes. »

(Réf. « Déclaration des organismes... », juin 1998, p. 5 et 6)

ENJEUX ET DÉFIS DE LA POLITIQUE

L'APPORT DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

Le terrain n'est pas vierge bien sûr : des politiques ministérielles sont déjà en oeuvre, d'autres sont très attendues. De quelle utilité pourra être la politique gouvernementale dans ces contextes particuliers? Voici quelques exemples de ce que pourrait apporter une politique gouvernementale, à partir de quelques grands champs de l'action communautaire autonome.

ÉDUCATION POPULAIRE AUTONOME

Les groupes d'éducation populaire autonome (EPA) sont les héritiers d'une histoire qui a au delà de 30 ans. Issue principalement des mouvements de citoyens des années 60 et des premiers organismes volontaires d'éducation populaire (OVEP), l'EPA porte de longue date une revendication historique de reconnaissance de ses pratiques. Les intervenants de ce grand champ de l'action communautaire autonome sont impliqués dans une démarche d'élaboration d'une politique de reconnaissance de l'EPA qui s'inscrit actuellement dans le cadre des travaux sur une politique de formation continue. Mais la politique tarde, du côté du ministère de l'Éducation on se refuse à reconnaître la mission et les pratiques de transformation sociale des organismes. Cette réalité est partagée par de nombreux secteurs du mouvement.

En établissant des balises nationales qui s'appuient sur les caractéristiques de l'action communautaire autonome déterminées par le milieu, la politique gouvernementale amènerait le ministère de l'Éducation à devoir reconnaître nos pratiques de conscientisation et de transformation sociale ainsi que le rapport volontaire.

SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX

Ce vaste secteur s'est principalement développé comme une alternative aux services étatiques loin de la population. Il a aussi fortement contribué à critiquer et à renouveler les pratiques gouvernementales. Le mouvement communautaire autonome en santé et services sociaux est aujourd'hui plus que jamais en expansion et son rôle auprès des populations est de plus en plus reconnu. Cependant, malgré que le principe même de l'autonomie des organismes ait été inscrit dans la Loi^[1], le mouvement lutte aujourd'hui d'arrache-pied pour obtenir des engagements gouvernementaux encore plus déterminants à cet égard. La dure réalité est que les balises nationales négociées par le mouvement avec le Ministère n'ont pas été respectées dans bien des régions du Québec et que les balises de financement non pas été entérinées le comité interministériel de liaison. De plus, le financement plafonne, les contraintes liées au financement par contrats de services sont énormes et les pressions de plus en plus fortes sur les mandats des organismes.

La mise en oeuvre d'une politique gouvernementale qui reconnaît une véritable autonomie des organismes et assurerait la négociation de cadres de reconnaissance et de financement entre l'ensemble des ministères et les représentants du mouvement de chaque secteur constituerait pour les regroupements en santé et services sociaux un renforcement des gains déjà réalisés et pourrait contribuer à de nouvelles avancées.

DÉFENSE DES DROITS

Sur la ligne de front, les organismes de défense collective des droits sont impliqués depuis des décennies auprès des plus démunis, prenant leur défense face à chacune des réformes gouvernementales et favorisant leur organisation. Ce sont sans aucun doute les organismes pour qui la question du financement a été pendant longtemps la plus épineuse. Au point que l'ensemble du mouvement décidait en 1996 de faire de la défense collective des droits une priorité du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome. Cependant, ils jouent un rôle qui demeure difficile à faire reconnaître et financer : celui d'agents de transformation sociale, dans un contexte de plus en plus difficile suite aux réformes de la sécurité du revenu et de l'aide juridique.

« Tout en maintenant le rôle du Fonds d'aide à l'égard des organismes qui ont pour mission principale et activités la défense collective des droits, la politique gouvernementale pourrait reconnaître ce volet de mission à l'intérieur de la mission globale de l'ensemble des organismes d'action communautaire autonome. »

ACTION BÉNÉVOLE

Ce secteur repose sur une tradition très ancienne d'implication et de gratuité, qui est à la base de l'action de tous les organismes d'action communautaire autonome. Il s'agit d'un milieu aujourd'hui en transformation, confronté qu'il est aux réformes de l'État, pris en étau en particulier entre les divers virages du domaine de la santé et des services sociaux. Récemment, les organismes de ces milieux ont posé un choix collectif important : mandater leurs représentants pour s'opposer à l'utilisation forcée des organismes dans le cadre du «workfare».

Dans le contexte du «workfare», la politique pourrait obliger les ministères à respecter le refus des organismes de jouer des rôles contraires à leur mission et à leurs orientations sans qu'ils soient pénalisés dans leur financement.

[1] Loi sur les services de santé et les services sociaux, article 335.

GOVERNEMENTALE

LES PRÉOCCUPATIONS DE L'ÉTAT

Suite à la consultation gouvernementale et au changement de ministre responsable du dossier de l'action communautaire autonome, le Comité ministériel de développement social (CMDS) décidait en juin dernier de poursuivre les travaux d'élaboration de la politique par la mise en place d'un comité de travail gouvernemental sur quatre thèmes liés à la mise en oeuvre de la politique. (réf. Encadré)

Si l'on fait le parallèle entre le contenu de ces thèmes et les orientations de travail transmises au Comité aviseur par le ministre Boisclair (réf. Encadré p.14), certains aspects peuvent apparaître inquiétants dans le discours du gouvernement, tels une approche des organismes qui serait axée strictement sur le service et la banalisation du concept d'autonomie.

Rappeler les préoccupations gouvernementales dans le contexte actuel peut nous aider à mieux situer la position de l'État face aux trois grands objectifs poursuivis par le mouvement dans l'obtention d'une politique gouvernementale de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome.

LA NATURE DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME

Dans la poursuite de son premier objectif qui vise la reconnaissance de la nature de l'action communautaire autonome, le mouvement fait face à une réorganisation du réseau public marquée par l'élimination du déficit budgétaire et la mise en place d'une offre de services à coûts compétitifs adaptée aux nouveaux besoins.

Aux prises avec une crise structurelle de l'emploi, l'État cherche de plus, par divers moyens, à mettre en activité une partie importante de la population. Dans les mesures mises de l'avant par l'État ces dernières années dans plusieurs domaines, on voit que le gouvernement vise à :

- associer et «responsabiliser» la société civile aux priorités et choix gouvernementaux;
- financer les organismes communautaires en fonction de leur utilité à assurer une certaine continuité dans les services jugés indispensables à la population;
- mettre en oeuvre des réseaux de services intégrés (main d'oeuvre, développement local, santé et services sociaux...) et ce, à moindre coût que s'ils étaient assumés entièrement par la fonction publique;
- faire en sorte que les organismes communautaires jouent un rôle actif dans le développement de l'employabilité des personnes exclues du marché de l'emploi;
- faire en sorte que les organismes communautaires travaillent à l'adaptation sociale des personnes marginalisées.

En somme, l'État s'efforce par divers moyens de lier la mission des organismes à l'offre de services, à moindre coût, et à la lutte au chômage. Il s'agit là d'objectifs réducteurs pour le mouvement communautaire autonome. Le mouvement poursuit des objectifs plus globaux de transformation sociale et de prise en charge par les citoyennes et les citoyens.

L'approche utilitariste mise de l'avant dans les récents documents de travail gouvernementaux produits dans le cadre de l'élaboration de la politique nous fait craindre que la politique soit utilisée pour mettre en oeuvre ces visées.

Le gouvernement semble référer aux groupes communautaires comme à des fournisseurs de services uniquement. On s'interroge dans ce contexte sur la prise en compte qui sera faite des caractéristiques de l'action communautaire autonome, et plus particulièrement de la nature de l'action communautaire autonome.

CHANTIERS DE TRAVAIL DÉCIDÉS PAR LE CMDS :

- «la généralisation du principe de financement de base et triennal des organismes communautaires;
- «la valorisation des lieux d'influence du milieu communautaire auprès du gouvernement du Québec et des orientations à privilégier face à la multiplicité des organismes communautaires et des instances de concertation qui lui sont propres;
- «la mise en oeuvre de mécanismes de coordination pour favoriser la cohérence des orientations gouvernementales en matière de relation avec le milieu communautaire ainsi que la transparence et la simplification des processus d'octroi de financement;
- «l'évaluation des budgets consentis aux organismes communautaires et l'élaboration de recommandations d'ajustements en regard de l'évolution des besoins de la population, des priorités gouvernementales, des exigences d'une saine gestion des fonds publics et des interfaces entre les différents modèles de financement et de développement des services en milieu communautaire, dont l'économie sociale.»

ENJEUX ET DÉFIS DE LA POLITIQUE

L'AUTONOMIE DES ORGANISMES

Le deuxième objectif du mouvement consiste à faire reconnaître l'autonomie des organismes et à assurer le respect de leur mission, de leurs orientations et de leurs pratiques. Cette revendication prend place dans un contexte où l'État tend à imposer dans ses politiques une optique de complémentarité, que ce soit dans le financement des services ou dans ses rapports avec ses «partenaires». Autre élément de conjoncture : la création de structures intermédiaires chargées d'assumer une partie du mandat public sans avoir un statut d'organisme gouvernemental.

Dans ce contexte, il faut absolument éviter que l'adoption d'une politique de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome ait pour conséquences de :

- imposer aux groupes d'action communautaire autonome leur participation aux lieux de concertation mis sur pied par l'État,
- valoriser les lieux de partenariat au détriment des structures autonomes de représentation et de concertation dont s'est doté le mouvement communautaire autonome,
- imposer des mécanismes de reddition de compte aux organismes d'action communautaire autonome en regard du principe d'imputabilité de l'État.

À cet égard, on s'inquiète de voir l'accent mis dans plusieurs documents sur les liens à assurer entre les organismes et les priorités gouvernementales. On y retrouve l'approche de la complémentarité dont les organismes subissent déjà les effets sur leur mission. Il doit être très clair que nous refusons que la politique soit utilisée pour obliger les organismes à travailler à l'application de politiques avec lesquelles ils seraient en désaccord.

On note également une banalisation du principe de l'autonomie des organismes. En réponse aux revendications du mouvement, le gouvernement parle de l'autonomie en termes de fonctionnement et envisage de valoriser les lieux de partenariat créés par l'État.

Alors que la reconnaissance de l'autonomie, aux yeux du mouvement, inclut les orientations, les pratiques, la gestion, ainsi que la reconnaissance des structures autonomes de concertation et de représentation.

Par ailleurs, les documents gouvernementaux relèvent l'existence d'un trop grand nombre d'organismes et de structures. Et pourtant l'État a lui-même contribué à développer une variété d'organismes selon les besoins «pointus» ciblés par ses priorités. 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.

L'État révisera-t-il ses propres pratiques et acceptera-t-il de consolider les organismes existants, très souvent aux prises avec la précarité et l'insécurité financière? Le gouvernement compte-t-il mettre un frein à la mise en place de nouveaux organismes à but non lucratif (OBNL), sans lien ni enracinement avec la communauté, aux orientations relevant davantage de l'entreprise privée que de l'action communautaire autonome? Et le gouvernement compte-t-il clarifier le statut des ressources intermédiaires en tant que structures associées au réseau public?

LE FINANCEMENT DE LA MISSION GLOBALE DES ORGANISMES

Le troisième objectif du mouvement, qui est d'obtenir des engagements à l'égard du financement public de la mission globale des organismes, se confronte aux choix budgétaires fixés par l'État en fonction de ses propres priorités et de sa propre évaluation des besoins de la population. Les organismes enracinés dans la communauté sont pourtant les mieux à même d'identifier avec les populations concernées les situations problématiques et les solutions à y apporter selon une vision globale, dans une perspective de prise en charge.

APERÇU DES ORIENTATIONS DE TRAVAIL DU MINISTRE ANDRÉ BOISCLAIR EN VUE DE L'ADOPTION DE LA POLITIQUE :

- Canaliser les relations entre le milieu communautaire et l'État dans la fixation des priorités gouvernementales au gré de l'évolution des besoins de la population (...)
- Préserver la diversité de relations et de modes de financement tout en reconnaissant le concept d'autonomie des groupes tel que défini par le milieu communautaire (...)
- Assurer la continuité de ce qui existe déjà et s'inscrire dans les limites du contexte budgétaire actuel (...)
- Privilégier la continuité de services à la population au travers des ententes de financement stables ou triennales (...)
- Tracer un canevas de référence pour le financement de base tout en tenant compte de la multiplicité des sources de financement des organismes (...)
- Assurer une meilleure coordination, une plus grande cohérence et la simplification des processus d'attribution de l'aide gouvernementale (...)
- Fixer et établir des mécanismes de saine gestion et de reddition de comptes (...)
- Octroi de crédits sur trois ans aux services offerts en milieu communautaire (...)

(Réf. Extrait des «Orientations de travail pour l'élaboration de l'avant-projet de politique», Document de travail communiqué par le ministre André Boisclair aux représentants du Comité aviseur, 20 août 1999)

GOVERNEMENTALE

Il est certain que le gouvernement s'efforce présentement d'arrimer son soutien financier avec ses priorités d'offre de services et de développement de l'emploi.

Le mouvement devra donc être aux aguets. Tout indique que, dans le re-brassage des modalités d'allocations des budgets à l'action communautaire autonome, le gouvernement a comme préoccupation de :

- coordonner le financement gouvernemental des organismes d'action communautaire autonome ;
- éviter les duplications d'organismes et de financement ;
- harmoniser les modes de relations avec les organismes d'actions communautaire autonome et les procédures d'allocation des fonds;
- baliser la généralisation du financement de base et triennal, par l'accréditation, l'imposition de règles de gestion, l'évaluation et la reddition de comptes.

Il nous faudra être vigilants à l'égard des normes administratives qui pourraient être imposées aux organismes sans égard aux contraintes multiples qu'ils connaissent déjà.

Par ailleurs, la généralisation du principe du financement de base serait une hypothèse sérieusement à l'étude par le gouvernement.

Mais de quel financement de base s'agira-t-il? On parle d'explorer différents modèles : du plus minimal (lire financement de survie) au plus global (du type appui à l'ensemble de la mission). On parle également de mieux le coordonner : est-il question d'un guichet unique pour le financement de base? On parle aussi d'allouer un financement de base en tenant compte des entrées de fonds des organismes autres que celles provenant du gouvernement du Québec. Il y a là un risque important que les organismes ne puissent plus avoir recours à d'autres fonds que gouvernementaux sans se voir pénaliser dans leur développement. Le mouvement s'est déjà prononcé contre le guichet unique en 1998, compte tenu des liens de dépendance que cela entraînerait.

SOYONS VIGILANTS

Face aux préoccupations gouvernementales, c'est au mouvement et à l'ensemble de ses composantes de s'assurer que la politique soit le résultat d'une véritable négociation entre les parties, qu'elle vienne répondre aux priorités des milieux communautaires autonomes et ne soit pas récupérée à des fins utilitaristes.

Il nous faudra surveiller l'évolution de la position des représentants gouvernementaux sur la reconnaissance de la nature de l'action communautaire autonome, de l'autonomie des organismes et du financement de la mission globale.

Lors du dépôt du projet de politique, nous aurons collectivement à évaluer les réponses apportées par l'État à nos principales revendications.

D'ici ce temps, il nous faut faire valoir avec force, de façon unitaire, les principes fondamentaux qui animent l'action communautaire autonome.

À LIRE :

LES ACTES DES RENCONTRES NATIONALES

Pour bien saisir les enjeux exposés dans ce bulletin d'information, nous vous invitons à relire les actes des Rencontres nationales de novembre 1996 et d'avril 1998. Ceux-ci représentent les positions « historiques » du mouvement communautaire autonome. De plus, nous vous encourageons à faire circuler le plus largement possible, dans vos milieux respectifs, les Actes de ces deux Rencontres ainsi que ce bulletin d'information. On peut se les procurer auprès du secrétariat du Comité aviseur.

EN BREF

PRÉOCCUPATIONS DE L'ÉTAT FACE À LA POLITIQUE

- Approche axée sur les services
- Coordination du financement
- Autonomie relative

ÉCHOS DU COMITÉ AVISEUR
DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME

Comité de coordination: Roch Lafrance, Sylvie Lévesque, Gervais L'Heureux, Normand Robert.

Conception, recherche et rédaction: Marie Leclerc, coordonnatrice du Comité aviseur

Collaboration à la recherche et à la rédaction: Irène Le Bot, Yves Côté.

«LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE : ENJEUX ET DÉFIS»

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

Mise en page et impression: Atelier Québécois offset inc.

La reproduction de ce document, en tout ou en partie, est encouragée à condition d'en indiquer la source.

Comité aviseur de l'action communautaire autonome
4205, Saint-Denis, bureau 326
Montréal (Québec) H2J 2K9
Téléphone: (514) 845-6386
Télécopieur: (514) 845-9732
Courrier électronique: comavis@cam.org

Numéro 4 Automne 1999

Dépôt légal:
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
Automne 1999

L'AUTOMNE DE LA SOLIDARITÉ

Face à la conjoncture politique, le mouvement communautaire autonome a su se concerter pour faire valoir le besoin d'une véritable politique gouvernementale de reconnaissance et de financement. Il a aussi bâti une large cohésion en se dotant de positions communes visant à consolider et développer la spécificité de l'action communautaire autonome.

Il existe présentement des conditions favorables à l'adoption d'une politique gouvernementale de reconnaissance et de financement. Un tel contexte ne se présentera peut-être plus avant longtemps. Nous devons donc saisir ce moment et nous assurer d'exercer une réelle influence sur la négociation par la mobilisation des organismes et regroupements d'action communautaire autonome. Cette mobilisation est essentielle si nous voulons obtenir une politique qui nous ressemble et nous rassemble.

Le Comité aviseur a adopté un plan de sensibilisation et de mobilisation, en deux phases. Tous les organismes et les regroupements sont invités à s'associer à des actions concrètes d'appui à l'adoption de la politique.

PLAN DE SENSIBILISATION ET DE MOBILISATION

PHASE I : SEPTEMBRE - OCTOBRE 1999

- **Bulletin d'information du Comité aviseur** (présent document)
Objectif : Informer les organismes d'action communautaire autonome des enjeux actualisés de la politique de reconnaissance et de financement.

- **Tournées régionales de formation**

Objectif : Rencontres intersectorielles portant sur les enjeux de la politique, visant l'information, la sensibilisation et la mobilisation des groupes d'action communautaire autonome en lien avec les préoccupations régionales et intersectorielles.

PHASE II : OCTOBRE - NOVEMBRE - DÉCEMBRE 1999

- **Envoi de lettres d'appui aux travaux du Comité aviseur**
Objectif : Faire pression sur le plan politique pour s'assurer que la politique reconnaîtra l'action communautaire autonome et assurera un soutien financier adéquat aux organismes et regroupements.

- **Sensibilisation des divers acteurs sociaux**

Objectif : Obtenir un appui public à l'adoption d'une politique de reconnaissance et de financement.

- **Conférences de presse nationales et régionales**

Objectif : Orienter le débat public sur les priorités du mouvement communautaire autonome.

- **Actions de visibilité : députés, journées d'étude sectorielles et régionales, manifestations**

Objectif : Rendre publiques les priorités du mouvement communautaire autonome.

- **1^{ER} NOVEMBRE : JOURNÉE DE VISIBILITÉ À L'ÉCHELLE DU QUÉBEC**

Objectif : Intervenir sur la place publique de façon concertée, dans toutes les régions du Québec, en réclamant la reconnaissance et le financement de l'action communautaire autonome par l'adoption d'une politique gouvernementale.

L'HEURE EST VENUE!

Depuis 1995, le gouvernement québécois a promis, année après année, l'adoption d'une politique gouvernementale de reconnaissance et de financement. L'heure est venue pour le mouvement communautaire autonome d'être enfin reconnu pour ce qu'il est :

*un mouvement social autonome d'intérêt public engagé,
entre autres, dans les actions et les luttes quotidiennes
contre la pauvreté, l'exclusion, et pour l'égalité ;
dans les actions et les luttes sociales et politiques
visant la transformation sociale ;
dans la création d'espaces démocratiques
et la revitalisation de la société civile ;
et dans l'éducation à l'exercice de la citoyenneté.*

CE QUE NOUS ATTENDONS DU GOUVERNEMENT :

Une politique gouvernementale, c'est-à-dire une politique cadre, où le gouvernement du Québec s'engagera à préserver et aider à se développer la spécificité et l'apport original de l'action communautaire autonome. Comment? Par des balises nationales, claires et fermes, qui seront respectées par l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux en matière de reconnaissance et de financement.

ACTIONS À MENER :

- ✓ Acheminer massivement la lettre d'appui (ref. Annexe) et en faire parvenir copie conforme au Comité aviseur;
- ✓ Revendiquer avec les différents réseaux d'action communautaire autonome le dépôt du projet de politique et la tenue d'une consultation publique;
- ✓ S'impliquer activement, partout au Québec, dans les activités de visibilité qui marqueront la journée du 1^{er} novembre prochain.