



**ÉLÉMENTS DE BILAN DE
LA CONSULTATION GOUVERNEMENTALE
SUR LA PROPOSITION DE POLITIQUE :**
*« Le milieu communautaire :
un acteur essentiel au développement du Québec »*

30 octobre 2000



ÉLÉMENTS DE BILAN DE LA CONSULTATION GOUVERNEMENTALE SUR LA PROPOSITION DE POLITIQUE :

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

30 octobre 2000

Introduction

Depuis plus de dix ans, les organismes d'action communautaire autonome du Québec réclament le dépôt d'une politique de reconnaissance et de financement qui soit respectueuse de leurs besoins, de leurs priorités, de leurs pratiques démocratiques, de leur autonomie et de leur mission fondamentale. En avril dernier, le ministre de la Solidarité sociale, André Boisclair, déposait une proposition de politique qui, selon les diverses composantes du mouvement communautaire autonome, constitue une menace importante pour l'autonomie des groupes.

Le Comité aviseur de l'action communautaire autonome, qui représente quelque 4000 organismes du Québec, estime que la proposition de politique déposée par le ministre de la Solidarité sociale, doit être revue en profondeur avant son adoption. C'est pourquoi il a demandé que le processus de consultation sur la proposition soit ouvert, démocratique et public afin de bien faire comprendre les aspirations des milieux communautaires autonomes et d'identifier les remaniements substantiels nécessaires.

Mise en contexte

Dès la création en 1995 d'un Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA), dont le premier mandat a été d'élaborer une politique de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome, le mouvement communautaire autonome a recommandé la mise sur pied d'un Comité aviseur formé de différents secteurs afin de conseiller les fonctionnaires dans l'élaboration de la future politique. En 1996, plus de 125 personnes déléguées par les regroupements nationaux et régionaux ont adopté une *Recommandation d'ensemble*, précisant les caractéristiques de l'action communautaire autonome devant servir de base à la politique gouvernementale. En 1998, les représentantes et représentants du mouvement ont adopté également une *Déclaration des organismes d'action communautaire autonome* portant sur les différents axes de la future politique gouvernementale.

Après des démarches d'élaboration plutôt laborieuses, une première proposition de politique a été finalement déposée au Comité aviseur et rendue publique le 20 décembre 1999 par le ministre de la Solidarité sociale. En février 2000, le Comité aviseur a demandé que des modifications majeures soient apportées à cette proposition et que soit amorcé un processus de négociation sur les enjeux de la politique. Alors que le processus de consultation gouvernementale était encore en élaboration, le ministre déposait une proposition de politique à l'Assemblée nationale le 5 avril 2000. Ce dépôt précipité a été dénoncé publiquement par le Comité aviseur et la tenue de la consultation a été reportée à la fin de l'été.

Le présent document présente des éléments de bilan tirés des rapports réalisés par les représentantes et représentants du Comité aviseur à la suite des audiences de consultation publique qui se sont tenues, sous la présidence de Gérald Larose, dans 17 régions du Québec, entre le 24 août et le 22 septembre 2000. Dans le cadre de ce processus, plus de 500 mémoires ont été soumis au président et quelque 1500 participantes et participants étaient inscrits au 31 juillet 2000.



Retour sur la démarche de consultation

Mandat du président

Gérald Larose a précisé au début des audiences la nature du mandat confié par le ministre de la Solidarité sociale, qui devait consister à porter un jugement sur les questions suivantes :

- 1- *Le projet de politique actuel est-il une base suffisante pour poursuivre la discussion entre le mouvement communautaire autonome et le gouvernement ?*
- 2- *Si la proposition actuelle constitue une base suffisante, doit-elle être bonifiée ?*
- 3- *Si oui, dans quel sens devraient aller ces bonifications ?*

Monsieur Larose a informé l'assistance que son évaluation serait présentée dans un rapport soumis au ministre André Boisclair, rapport qui serait rendu public et devrait contenir des recommandations sur le contenu de la politique.

Enjeux identifiés

Huit enjeux majeurs ont été identifiés à partir des mémoires déposés, auxquels s'est ajouté un neuvième enjeu au fil des audiences publiques : 1) le champs d'application de la politique, 2) le partenariat global, 3) la vision utilitariste, 4) l'autonomie, 5) la défense des droits, 6) le financement de base, 7) la régionalisation, 8) l'absence d'engagement financier, et, 9) le peu de prise en compte de la présence fortement majoritaire des femmes dans le milieu communautaire.

À cette liste se sont ajoutés des enjeux complémentaires, dont les suivants : le rôle du Comité aviseur, la reddition de comptes et l'évaluation, la cotisation des membres aux regroupements, l'éducation populaire.

Synthèse des interventions

Commentaire général

Ce qui se dégage tout d'abord des audiences régionales est un malaise partagé face à la proposition de politique. Certains demandent le rejet de la politique, d'autres une réécriture totale, alors que d'autres saluent cependant l'effort du gouvernement de mettre enfin en place une telle politique. On note un manque de confiance envers le gouvernement et un écart très large entre les attentes du mouvement communautaire et les priorités gouvernementales.

Au cours de la tournée de consultation, la présence de Gérald Larose à titre de président et son engagement de plus en plus ferme à aller au-delà de la simple reformulation de la proposition de politique déposée par le ministre Boisclair ont cependant contribué à un certain climat de confiance.

Face à la question de départ posée par Gérald Larose dans la présentation de son mandat - « *Devrait-on travailler avec la proposition sur la table ou recommencer ?* » - on a exprimé des doutes dans plusieurs régions quant aux choix politiques déjà posés par le gouvernement actuel (déréglementation, privatisation, coupures, etc.). On a toutefois souligné l'importance de faire pression pour en arriver à l'adoption, dans les



meilleurs délais, d'une politique gouvernementale, qui pourrait être acceptable dans la mesure où des changements majeurs seraient apportés à la proposition actuelle.

1) Le champ d'application de la politique

La politique devrait-elle s'appliquer à l'action communautaire au sens large (c'est-à-dire, en tant que constituante de la société civile et vue comme le « tiers secteur », en excluant le public et le privé) ou uniquement à l'action communautaire autonome ?

Selon la majorité, la proposition de politique ne reconnaît pas véritablement l'action communautaire autonome qui se trouve diluée dans un vague concept d'action communautaire au sens large, selon lequel des structures intermédiaires, mises sur pied par l'État lui-même et mandataires de ce dernier (les Carrefours Jeunesse Emploi, par exemple), feraient partie du champ d'application de la politique. Il existe un fort sentiment que le gouvernement n'a pas tenu compte des demandes du mouvement communautaire autonome *en dépit de ses engagements à cet égard*.

Cet enjeu est intimement lié aux questions d'autonomie et de reconnaissance des groupes. De nombreux porte-parole d'organismes d'action communautaire autonome ont rappelé la demande du mouvement que soit mise en place une véritable politique de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome. La Recommandation d'ensemble de 1996 et la Déclaration des organismes de 1998 sont mentionnées à titre de références incontournables en appui à cette revendication.

2) Le partenariat

Bon nombre de personnes participantes ont exprimé que les groupes vivent déjà une forme de partenariat avec l'État, qu'il est inégal et parfois très difficile (en santé et services sociaux, par exemple). Les rapports entre les milieux communautaires et l'État sont des rapports souvent tendus et asymétriques. Dans ce qui est proposé dans la politique, selon plusieurs, il ne s'agit pas d'un réel partenariat mais plutôt d'une façon déguisée de modifier l'approche globale du mouvement communautaire autonome. Pour d'autres encore, un tel partenariat est impossible compte tenu de la mission même des organismes. On considère en général que l'offre globale de partenariat du gouvernement vise à transformer les groupes communautaires en sous-traitants de l'État en les arrimant aux priorités définies par ce dernier au détriment de leur autonomie.

On a aussi fait valoir avec insistance que le contrôle des orientations et la détermination des priorités des groupes devaient rester aux membres par le biais de leur assemblée générale. Le partenariat doit être libre et volontaire, sans lien avec le financement.

3) La vision utilitariste

La proposition de politique insiste trop fortement sur la prestation de services. Les groupes se sentent assimilés à des sous-traitants de l'État qui seraient forcés d'assurer, à moindre coût, les responsabilités dont l'État tend à se désengager.

La critique du désengagement de l'État face à ses responsabilités envers la population a marqué d'une façon significative les interventions. Selon une forte majorité, la complémentarité avec le réseau public est le fil conducteur qui traverse la politique. Les groupes craignent que leur financement soit attaché uniquement aux services qu'ils offrent. Ils refusent fermement d'être embrigadés et récupérés pour participer à la production de services publics. On s'est par ailleurs inquiété, à plusieurs reprises, de la tenue simultanée de la



Commission Clair sur la réorganisation des services en santé et services sociaux, en faisant le parallèle avec la vision utilitariste de la politique proposée.

La proposition de politique oublie le rôle de transformation sociale, de justice sociale et d'éducation populaire des organismes d'action communautaire autonome. Plusieurs personnes ont rappelé que lorsque les groupes offrent des services, ils s'adressent à des citoyennes et à des citoyens, selon une approche globale, et non pas pour répondre aux commandes de l'État.

4) L'autonomie

L'autonomie n'est pas protégée dans la proposition de politique actuelle et les participants ont exprimé un grand malaise devant ce fait, associé à l'inégalité du rapport à l'État et à l'orientation du financement gouvernemental axé sur les services.

On s'entend pour dire que le respect de l'autonomie doit se concrétiser par le financement de base de la mission de l'organisme, indépendamment des priorités régionales et des services à offrir. Ce principe a été répété à maintes reprises durant les audiences et est considéré comme un enjeu crucial par la vaste majorité. En particulier pour les groupes de défense collective des droits qui s'inquiètent de leur avenir sans la reconnaissance et le financement de leur mission.

5) La défense collective des droits

La défense collective des droits est vue comme le parent pauvre dont rien ne garantit la survie. Les participantes et les participants ont majoritairement noté l'absence de prise en compte sérieuse de cet enjeu dans la politique. Le rôle critique du mouvement communautaire autonome dans la transformation sociale n'est pas véritablement pris en considération. Il a été souligné que ce sont souvent les groupes d'action communautaire autonome qui, par le volet défense collective des droits de leur mission, donnent une voix à celles et à ceux qui n'en ont pas et accompagnent les personnes les plus vulnérables de la société dans leur prise en charge. On est particulièrement inquiet pour l'avenir des groupes dont la mission principale est la défense collective des droits.

6) Le financement

En excluant l'hypothèse d'un guichet unique et en maintenant un certain financement ponctuel (par projets), on a fait valoir l'importance d'un financement de base prépondérant et dénoncé les pressions à l'auto-financement.

L'idée de financement triennal est bien accueillie. Beaucoup d'organismes ont partagé leur difficulté à répondre aux besoins croissants de la population avec les maigres moyens financiers dont ils disposent. Le désir de sortir enfin l'action communautaire autonome de sa précarité financière a été exprimé avec force. On a souligné que les montants requis pour un financement adéquat peuvent varier énormément selon le type de groupes, leur stade de développement et leur champ d'intervention. On a aussi rappelé que la forte proportion de temps de travail devant être consacré à la recherche de financement, tant auprès des bailleurs de fonds publics que dans le cadre d'activités d'autofinancement, empêche de se consacrer davantage à la mission de l'organisme.

Concernant la proportion du financement de base par rapport au financement ponctuel, on a réitéré le fait que seul un financement de base adéquat, versé en appui à la mission globale des organismes, permettrait



d'améliorer véritablement les conditions de travail au sein des groupes, où les travailleurs sont majoritairement des femmes.

7) La régionalisation

Face au fait que la proposition de politique épouse la tendance actuelle de l'État à régionaliser ses fonctions et ses responsabilités, la majorité des régions a exprimé le besoin de balises nationales qui, sans être mur à mur, devraient assurer une équité entre les régions et un équilibre dans le traitement des dossiers des groupes.

De nombreuses voix ont notamment rappelé que les lieux de concertation régionaux et locaux ne pouvaient se substituer au gouvernement dans l'exercice de ses responsabilités. Certains ont souhaité que soit faite une évaluation de la régionalisation dans le secteur de la santé et des services sociaux. Par contre, l'idée d'un guichet unique de financement a été majoritairement rejetée.

8) L'absence d'engagement financier

Tous ont dénoncé le fait que la proposition de politique ne fait aucune mention d'enveloppes budgétaires supplémentaires afin d'appliquer la politique. Aucun engagement financier de la part de l'État n'est avancé. Plusieurs ont même questionné la bonne foi du gouvernement du fait qu'il ait déposé une proposition de politique sans budget.

9) L'absence, dans le projet de politique, de la présence fortement majoritaire des femmes dans le milieu communautaire

Le mouvement communautaire autonome est composé d'une vaste majorité de femmes, tant à titre de travailleuses qu'à titre de membres et usagères, ce que la proposition de politique n'a nullement pris en compte. De plus, il existe de grandes inquiétudes chez certains groupes de femmes en regard de la notion de ministères partenaires proposée par la politique, puisque la condition féminine n'est présentement rattachée à aucun ministère. Comment les groupes qui interviennent dans une diversité de secteurs seraient-ils classés ? À quel ministère seraient-ils rattachés ?

Enjeux complémentaires

Le rôle du Comité aviseur

On a pu observer un appui massif des groupes aux positions portées par le Comité aviseur face à la politique. De nombreux mémoires et interventions ont formellement donné leur appui à la représentation faite par le Comité aviseur pour l'ensemble des organismes d'action communautaire autonome. Cependant, certains ont dit craindre pour son avenir à la lecture de la proposition.

La reddition de comptes et l'évaluation

Plusieurs intervenants ont fait valoir que les groupes ne désirent pas être évalués de l'extérieur sur la base de critères quantitatifs. Tout en reconnaissant la nécessité d'une reddition de comptes, on refuse d'être soumis aux mêmes exigences que le réseau public, n'étant pas des organismes gouvernementaux. On fait observer que les compagnies recevant des subventions ne sont pas soumises à la Loi sur la fonction publique.



Les regroupements

La question des regroupements a été soulevée à quelques reprises, notamment quant au financement de base qui devrait leur être assuré pour la totalité de leurs rôles plutôt que par les cotisations des organismes membres. On a rappelé que certaines tables de quartier étaient mises sur pied par des initiatives provenant des municipalités (ex. : Vivre Montréal en Santé) ou des structures de concertation régionales et locales rattachées au réseau public (CRD, CAR, MRC, etc.), alors que d'autres regroupements étaient véritablement issus des groupes de base. Ces différences ont des conséquences directes sur la nature et la mission de ces regroupements. Les regroupements d'action communautaire autonome demandent à être reconnus et appuyés financièrement au même titre que les groupes qu'ils représentent, c'est-à-dire, dans le respect de leur autonomie et de leur mission.

L'éducation populaire

Plusieurs ont jugé important de souligner l'absence de l'éducation populaire autonome dans la proposition de politique de reconnaissance. On s'inquiète de cette absence totale de prise en compte, d'autant plus que, pour d'aucuns, l'éducation populaire traverse la mission des organismes d'action communautaire autonome. Cela, outre le fait qu'il existe de nombreux groupes s'identifiant historiquement comme organismes d'éducation populaire autonome.

Conclusion

La consultation publique a bel et bien démontré que la ***critique portée par le Comité aviseur*** à l'égard de la proposition de politique est ***très largement partagée*** et que les organismes d'action communautaire autonome appuient avec force les positions du Comité aviseur. Si l'on en juge par la teneur des interventions, tant lors des audiences que dans les mémoires déposés, il est clair que la politique proposée ne répond pas aux attentes du mouvement communautaire autonome. Elle est plutôt perçue comme une tentative du gouvernement d'arrimer les organismes communautaires au réseau des services publics, au détriment de leur mission et de leur autonomie.

Fortement encouragée par le Comité aviseur, la ***participation au processus de consultation*** a été impressionnante. Sur les 1500 inscriptions aux audiences, la grande majorité provenait des milieux communautaires. La présence d'autres acteurs aux audiences est également à souligner : syndicats, régies régionales en santé et services sociaux, CLSC, commissions scolaires, CRD, CLD, milieu universitaire, instances municipales, ...

Il faut souligner aussi que les ***appuis extérieurs*** au mouvement communautaire autonome ont été nombreux, notamment du côté des structures conseils, des syndicats, de quelques conseils régionaux de développement (CRD), du milieu universitaire et d'organismes rattachés à l'Église. La consultation a également bénéficié d'une bonne ***couverture médiatique*** dans chaque région ainsi que sur le plan national.

Le Comité aviseur réclame maintenant ***que le rapport du résident de la consultation gouvernementale soit rendu public*** dans les meilleurs délais.