

**Le milieu communautaire :**  
**un acteur essentiel**  
**au développement du Québec**  
*Proposition de politique*

**Commentaires du Conseil de la santé et du bien-être**

**Le 31 juillet 2000**

Avec la conviction profonde que le mouvement communautaire est au coeur du développement démocratique du Québec, les membres du Conseil de la santé et du bien-être formulent des commentaires sur le projet de politique précité dans le but de contribuer à soutenir ce mouvement de participation et de solidarité sociale. Le Conseil reconnaît, dans l'exercice des rapports entre les organismes communautaires et l'État, la nécessaire cohabitation de deux cultures correspondant à deux légitimités, celle de la démocratie de participation et celle de la démocratie de représentation.

Pour le Conseil, il importe prioritairement que les mesures et les mécanismes préconisés par la politique gouvernementale et sa mise en oeuvre au sein des différentes institutions publiques permettent pleinement l'actualisation de ces dimensions fondamentales de l'action communautaire que sont l'exercice d'une citoyenneté active et le développement des collectivités.

Dans cet esprit, les commentaires qui suivent porteront sur les cinq dimensions suivantes : la reconnaissance de l'action communautaire, l'identification des besoins, le financement, l'évaluation et l'opérationnalisation de la politique.

## ***1. La reconnaissance de l'action communautaire***

Le Conseil souscrit à l'historique présenté dans le projet de politique et reconnaît que le mouvement communautaire s'est développé de façon exceptionnelle au Québec au cours des quarante dernières années. Nous désirons toutefois faire ressortir certaines dimensions historiques qui situent le contexte actuel de la reconnaissance de l'action communautaire et ce, avant de commenter la reconnaissance comme telle de l'action communautaire.

### **1.1 Des éléments historiques**

Le mouvement communautaire émane de la laïcisation de la société québécoise du début des années 60. La multiplicité des organisations religieuses charitables vont être relayées graduellement par des organisations de services et de défense des droits des citoyens. La Révolution tranquille, le changement des rapports entre l'État et le citoyen, le développement des sciences sociales, les mouvements de prise de conscience de certaines inégalités sociales ont conduit nombre de professionnels et d'animateurs sociaux à s'associer avec des communautés de base. C'est l'époque notamment des cliniques populaires, tant juridiques que médicales et des comités de citoyens.

Toute cette volonté de la société civile de gérer ses propres affaires a amené le mouvement communautaire à jouer un rôle de contrepoids et à défendre des droits d'association libre et volontaire, à stimuler l'exercice du droit de parole des citoyens et des citoyennes et à revendiquer des services tant en éducation que dans les domaines du logement, de la santé et des services sociaux, des loisirs ou encore de l'environnement.

Cela a conduit également à la création de services autonomes dispensés différemment que dans le milieu institutionnel traditionnel. Ces services alternatifs constituaient autant de réponses aux besoins des citoyens et des citoyennes et de porte d'entrée à une participation sociale plus large. Une grande partie de ces groupes communautaires ont constitué, d'abord et avant tout, des lieux d'appartenance et d'identité pour nombre de personnes. Au-delà des activités et services qu'ils pouvaient développer, c'est cette capacité à briser l'isolement, à tisser des liens stables et durables entre les gens, au sein de communautés plus solidaires, qui constitue, selon nous, la trame de fond et le sens de l'action communautaire.

Au cours des années 70, l'État a intégré certaines de ces activités au sein de services publics qu'il a créés. Les services d'aide juridique et les CLSC sont nés de cette volonté des gouvernements d'universaliser et d'uniformiser les services générés par les revendications de citoyens et citoyennes et des animateurs sociaux. Avec le temps, plusieurs de ces services « locaux » se sont alignés sur l'impératif de la prestation de services individualisés, délaissant, de plus en plus, les rapports associatifs des communautés avec lesdits services et orientant leurs actions en fonction des efforts de planification et de redistribution de l'État.

Les changements économiques intervenus depuis le début des années 70 ont provoqué la prolifération de nouveaux groupes autonomes voués à la défense des droits et au soutien des personnes. De nombreux intervenants se sont associés à des communautés, territoriales ou autres, pour développer des outils de prise en charge collective. Ces groupes ont rapidement démontré leur capacité à rejoindre la population et à développer des rapports de confiance durables, dans un contexte volontaire.

Par ailleurs, l'État a compté de plus en plus sur ces services alternatifs, pour maintenir certaines formes d'interventions de base essentielles. Conséquemment, le développement de programmes de soutien financier pour ces groupes alternatifs s'est accru en peu de temps, répondant aux demandes de groupes constitués, dans un nombre croissant de domaines d'activités.

Si dès le début des années 80, l'État et les organismes communautaires ont commencé à parler de reconnaissance et de financement des organismes communautaires, c'est au cours des années 90 que sont apparus une reconnaissance et un financement structurés en fonction des services offerts et que des balises de reconnaissance et de financement ainsi que des modes d'évaluation se sont développés, tant sur le plan national que régional.

Parallèlement, le redéploiement et la déconcentration des services publics (police, santé mentale, etc.) ont entraîné la création de services offerts dans la communauté et la création de nombreux organismes sans but lucratif, mandataires de l'État ou des établissements et organismes publics pour la réalisation de mandats complémentaires. Les ressources intermédiaires constituaient une autre façon d'offrir des services, en complémentarité des actions du réseau public, sans qu'elles aient nécessairement une mission communautaire.

Des collaborations libres et volontaires entre partenaires publics et communautaires, voire privés, se sont transformées souvent en dynamique d'intégration de services, dans une approche de planification et d'organisation de services continus. La réalisation des plans régionaux

d'organisation de services dans le cadre des efforts de régionalisation dans le secteur des services de santé et des services sociaux constitue un exemple de cette dynamique.

Ainsi, le mouvement d'association libre et volontaire de citoyens et de citoyennes qui prennent en charge la réalité de leur communauté pour améliorer leurs conditions de vie, lutter contre l'exclusion, développer des actions pour répondre aux besoins de base des gens, revendiquer plus de ressources adaptées à leurs besoins ou inventer des mesures pour contrer les inégalités sociales, s'est mué souvent en services d'abord alternatifs, puis jugés complémentaires, et intégrés aux ressources publiques dans les communautés locales.

De plus, à l'intérieur même du mouvement communautaire et de ses organismes, le passage d'une association citoyenne à un collectif de travail peut parfois transformer fondamentalement le sens de ce que l'on fait ensemble. Cette motivation différente et la tendance à évacuer la fonction démocratique se confortent parfois avec la démobilisation des citoyennes et des citoyens et avec la reconcentration des ressources pour la dispensation de services. On ne mobilise plus : on offre des services.

La relation entre la société civile et l'État semble remplie de messages contradictoires où, d'une part, l'État demande au citoyen d'être responsable, tout en cherchant à contrôler, baliser et gérer de plus en plus les différentes dimensions de son existence, alors que le citoyen réclame l'autonomie, tout en se positionnant comme consommateur des services pensés et dispensés par l'État.

Conscient de l'évolution nécessaire des services publics, des organismes communautaires et de leurs rapports, le Conseil croit toutefois que c'est la stimulation de ces espaces de liberté, du pouvoir de s'associer librement, de la prise en charge des réalités des communautés d'appartenance par leurs membres, qui constitue l'essence même de la participation sociale et du mouvement communautaire à supporter par une politique de reconnaissance de l'action communautaire.

## **1.2 La reconnaissance de l'action communautaire**

La proposition de politique fonde la reconnaissance gouvernementale sur trois aspects de l'action communautaire : son rôle dans l'exercice de la citoyenneté et le développement des collectivités, son rôle en tant que partenaire du développement du Québec et son rôle dans la prestation des services à la population.

D'une part, la proposition de politique semble consacrer le caractère associatif, volontaire et l'autonomie, l'enracinement dans les collectivités, le rôle de promotion d'une citoyenneté active et responsable ainsi que la mission de changement social, de critique et de défense des droits des groupes communautaires, ce qui nous semble une orientation fort à-propos. On nomme, de plus, la mouvance et la nécessité de préserver la souplesse nécessaire et l'ouverture aux réalités émergentes. Reconnaître les groupes qui font une place à leurs « utilisateurs », comme membres à part entière au sein de leurs structures décisionnelles, est un effort en faveur de la participation sociale que nous saluons.

D'autre part, la politique n'apporte pas de distinction entre ressources communautaires et ressources intermédiaires alors que des protocoles de reconnaissance des deux types de ressources sont discutés depuis des années. À titre d'exemple, la politique mentionne la loi 120 réformant les services de santé et les services sociaux et son article 335 qui confirmerait l'autonomie d'orientation des groupes communautaires. Elle omet par contre l'article 336 qui oblige les ressources communautaires en hébergement à s'inscrire dans un plan régionalisé d'organisation de services pour avoir droit au financement. Elle ne mentionne pas, non plus, l'article 108 qui permet des ententes contractuelles entre les institutions publiques et les groupes communautaires.

La proposition de politique ne semble pas clarifier ce qui est communautaire et ce qui est intermédiaire ou « péripublic », c'est-à-dire ce qui relève d'une volonté de l'État d'agir au sein des communautés, à partir d'une orientation, d'une mission et d'un mandat conçus et encadrés par l'État et ses institutions.

De plus, le projet n'insiste pas suffisamment sur le caractère libre et volontaire d'association et d'utilisation des services pour celles et ceux auxquels ces organismes s'adressent. Cette notion de rapports volontaires est à la base même de l'action communautaire et de la distinction qui est faite entre celle-ci d'une part et l'intervention des institutions du réseau public et des ressources intermédiaires, d'autre part.

L'expérience suggère des modèles mixtes et régionalisés quand vient le temps de reconnaître un organisme communautaire. Le fait que les organismes de l'État décident seuls de ce qui est communautaire ou pas pose le problème de conception même de l'action communautaire, trop souvent confondue avec des ressources intermédiaires ou même avec des services publics dispensés dans la communauté. Des représentants du mouvement communautaire devraient participer davantage au processus de reconnaissance pour assurer une lecture la plus juste possible des initiatives qui sont porteuses des principes et des valeurs que portent les organismes communautaires.

#### **Le Conseil recommande :**

**de reconnaître comme organismes communautaires ceux qui, en plus de dispenser des services (le cas échéant), rencontrent les caractéristiques suivantes :**

- **ils sont fondés sur des rapports associatifs et volontaires et soutiennent une participation démocratique;**
- **ils contribuent à rompre l'isolement des personnes et à resserrer les liens sociaux;**
- **ils permettent l'amélioration des conditions de vie des personnes et des groupes;**
- **ils participent à la défense des droits des personnes et des groupes;**

**de ne pas reconnaître comme organismes communautaires les ressources intermédiaires et les organismes qui reçoivent leur mandat de l'État et qui sont gérés par ce dernier.**

**d'impliquer des personnes du milieu communautaire au processus de reconnaissance des organismes communautaires pour assurer la concrétisation des principes et des valeurs du mouvement communautaire.**

## ***2. La détermination des besoins et des orientations***

La proposition de politique reconnaît la nécessité d'assurer l'autonomie d'orientation des groupes communautaires. Cependant, elle indique aussi que c'est « Le gouvernement (qui) a la responsabilité de procéder à l'analyse des besoins de la population, de déterminer ceux auxquels il doit prioritairement répondre et d'adopter les orientations et les stratégies nécessaires.» (Page 23)

Dans ce contexte, les groupes communautaires sont perçus comme des « options » parmi d'autres pour répondre aux besoins identifiés par l'État « ...de façon concertée et complémentaire aux besoins de clientèles communes » (page 24). C'est en quelque sorte un producteur de services potentiel pour l'État, en fonction des clientèles que veut rejoindre prioritairement l'un ou l'autre des ministères et institutions publiques.

Selon le Conseil, cette approche n'est pas nécessairement compatible avec le concept d'action communautaire qui identifie les besoins à partir des communautés et qui bâtit ses actions, ses pratiques, ses ressources à partir de et avec ces communautés. En fait, si le mouvement communautaire n'avait pas alerté l'État sur de nombreux problèmes sociaux, nombre de services n'existeraient tout simplement pas aujourd'hui et nombre de personnes n'en auraient pas bénéficié.

Ce double discours risque d'invalider le rôle de critique et de changement social des groupes communautaires, et d'inviter les groupes à entrer dans la structure officielle de planification et de prestation de services de l'État.

Selon le Conseil, les citoyens et leurs associations doivent être associés au choix des grands paramètres de soutien au développement communautaire. La politique devrait aussi susciter l'engagement des décideurs à créer des programmes souples qui favorisent la prise en charge et la créativité.

**Le Conseil recommande :**

**que le processus d'identification des besoins et des orientations en matière d'action communautaire rencontre les trois caractéristiques suivantes :**

- **qu'il soit réalisé au palier régional;**
- **qu'il associe des représentants et des représentantes de la communauté et des organismes communautaires à la prise de décision;**
- **qu'il dépasse la consultation, pour s'inscrire dans un processus actif et continu de participation.**

### ***3. Le financement des organismes communautaires***

Le Conseil reconnaît la croissance importante du financement public des organismes communautaires ainsi que des ressources intermédiaires et des ressources mandatées par l'État pour dispenser des services.

Tout en constatant le manque de ressources de plusieurs organismes, la proposition de politique suggère de maintenir les modes de financement existants et une participation des ministères et organismes publics au financement de base des groupes communautaires. Elle souligne l'intention de ne pas assurer à 100 % le financement de base et de laisser aux organismes communautaires cette marge d'autonomie de financement autrement que par des fonds publics.

Nous ne disconvenons pas de la pertinence pour les groupes communautaires de garder cette autonomie financière et cette responsabilité à mobiliser sa communauté, afin qu'elle supporte financièrement « son » organisme communautaire.

#### ***Mais comment fixer la hauteur de l'autofinancement ?***

Des paramètres nombreux viennent influencer sur la capacité d'un organisme à assumer son autofinancement :

- ***l'âge de la ressource*** - Des ressources nouvelles ne disposent pas toujours d'une base associative assez large;
- ***la région dans laquelle la ressource vit*** - À titre d'exemple, Montréal compte beaucoup plus de donateurs potentiels comparativement à d'autres régions;
- ***la richesse relative de la communauté d'appartenance*** – Les groupes communautaires travaillent souvent dans des communautés relativement pauvres;

- **la nature des activités et des communautés** - Par exemple, il peut être plus facile d'obtenir un soutien financier d'une communauté ou d'une fondation pour certains projets que pour la lutte contre la pauvreté ou la défense des droits des exclus;
- **le niveau de financement requis** - Certaines activités communautaires coûtent plus cher, notamment l'hébergement des personnes. Assurer un financement de base en fonction d'un pourcentage sans tenir compte de la hauteur du financement requis serait inapproprié;
- **La crédibilité de la ressource et son appartenance à la communauté.**

***Et quelles doivent être les balises de financement public?***

Une question qui se pose souvent est de savoir jusqu'où doit aller l'État dans son soutien au développement communautaire. Combien ? Pour quoi? Quelles ressources ?

Si une communauté considère prioritaire de mettre en place des outils pour contrer certaines inégalités ou favoriser le développement d'équipements sociaux appartenant à cette communauté, comment évaluer le niveau de financement requis ?

Nombre de regroupements d'organismes communautaires régionaux et nationaux ont réalisé des exercices fort minutieux pour arriver à chiffrer ce qu'il en coûte pour mettre en place de telles initiatives. De nombreux documents d'orientation et des bilans d'organismes faisant état des réalités financières et des besoins de développement sont disponibles. Nous disposons déjà de bases pour mesurer ce qu'il en coûterait pour soutenir le développement par une communauté d'une ressource d'hébergement pour jeunes ou d'un centre de femmes, ou toute autre organisation comportant des similitudes d'activités et de paramètres opérationnels. D'ailleurs, plusieurs de ces paramètres sont déjà en application. Nous croyons que ces paramètres doivent faire partie du débat stimulé par la politique.

- ***... et le financement global dans tout ça ?***

L'une des demandes historiques du mouvement communautaire qui nous apparaît fort légitime est celle du financement global qui se situe *a contrario* du financement par poste budgétaire que semble induire le projet de politique en mentionnant les rubriques budgétaires auxquelles la politique se propose de subvenir.

- ***La continuité du financement... et des rapports humains***

Un des points intéressants de la politique est sa volonté d'assurer une continuité en matière de financement. Assurer cette continuité dans le temps, c'est aussi assurer la



continuité des liens entre les gens, animateurs, bénévoles, associés, utilisateurs et membres qui vont pouvoir continuer à oeuvrer sans rupture.

La continuité des rapports volontaires est la clef des succès du mouvement communautaire. Ce sont ces liens durables et solidaires, sécurisants et structurants, que recherchent le plus souvent les utilisateurs de ces ressources.

- *Dans quels programmes de financement inclure les organismes communautaires ?*

L'expérience de financement la plus profitable pour le développement de ressources communautaires autonomes, pertinentes et bien enracinées dans leur communauté, se trouve généralement dans les programmes dont les normes sont les plus souples et les plus adaptables aux multiples réalités du « terrain ». Le programme de soutien aux organismes communautaires du ministère de la Santé et des Services sociaux (P.S.O.C.) en est probablement un des meilleurs exemples.

Nous espérons que la politique ne s'oriente pas vers la perte de ces acquis quand elle mentionne (page 33) la nécessité d'une correspondance de clientèle « desservie » entre l'organisme et le ministère qui finance.

**Le Conseil recommande :**

**que le financement des organismes communautaires soit complété de façon autonome par des contributions d'autres sources et non assuré à 100 % par l'État;**

**que l'élargissement des mesures fiscales soit considéré pour soutenir davantage le financement privé des organismes communautaires ;**

**que le financement des organismes communautaires par le gouvernement soit global et assuré de façon continue et pluriannuelle;**

**que le gouvernement énonce des paramètres de financement des organismes communautaires à la lumière de ceux qui sont déjà connus et appliqués pour soutenir les différentes vocations des organismes ;**

**que l'application de ces paramètres laisse place à la souplesse et à l'adaptation aux différentes réalités locales et régionales.**

#### ***4. L'évaluation des organismes communautaires et de leurs actions***

La proposition de politique inclut des orientations relatives à la reddition des comptes sur l'usage des fonds publics et relatives à l'évaluation des résultats atteints.

Pour le Conseil, évaluer, dans le contexte de cette politique, devrait signifier principalement deux choses :

- jeter un regard sur ses actions, ses pratiques et leurs impacts pour les améliorer;
- rendre compte de l'usage des argents publics investis, en fonction des motifs pour lesquels ils ont été sollicités et des résultats atteints.

Dans le premier cas, il revient d'abord aux organismes de mesurer eux-mêmes la pertinence de leurs pratiques et de leur mode de gestion. Certains groupes communautaires disposent déjà d'une bonne instrumentation à ce titre, mais la pratique est très inégale d'un groupe à l'autre. Il serait avantageux que l'État fournisse aux groupes et à leurs associations des ressources financières pour développer des outils pertinents d'évaluation interne. Il serait aussi souhaitable de mobiliser davantage les organismes de formation et les milieux universitaires à cette fin.

Dans le deuxième cas, nous convenons que l'État a la responsabilité de savoir ce qui est fait avec l'argent confié par les citoyens. Les nombreux rapports auxquels doivent s'astreindre les organismes communautaires font foi de leur capacité à rendre des comptes sur leurs activités.

Cependant, si l'on veut réaliser des évaluations plus élaborées, il faut bien définir avec les organismes ce qui doit être évalué, mettre les ressources nécessaires à leur disposition et se donner les moyens d'une évaluation externe pertinente. Certaines organisations caritatives privées, comme Centraide, le font déjà.

L'évaluation devrait principalement porter sur la mesure des pratiques associatives et du caractère volontaire de la participation, sur les activités réalisées par l'organisme en fonction de son plan d'action initial et des résultats recherchés par celui-ci, selon des paramètres qui doivent être convenus préalablement avec les organismes. Cette forme d'évaluation devrait associer l'évaluateur et l'évalué.

L'évaluation des organismes communautaires devrait non seulement impliquer la contribution des acteurs internes à l'organisme et des acteurs externes du secteur public qui finance, mais aussi des acteurs externes provenant de la communauté.

#### **Le Conseil recommande :**

**que soient prévues des mesures pour soutenir l'évaluation/formation par les organismes communautaires de leur mission première, et principalement de**

**leurs pratiques associatives et du caractère volontaire de la participation qui s'y vit;**

**que la reddition de comptes des organismes vers les instances publiques porte principalement sur les activités réalisées en fonction du plan initial de l'organisme et de l'utilisation des fonds publics alloués à ces fins;**

**que des évaluations plus élaborées par les instances publiques s'accompagnent des ressources et expertises pertinentes pour les organismes et soient convenues et réalisées avec les organismes évalués;**

**que l'État encourage et prévoit les nécessaires interfaces avec des représentants et représentantes des communautés pour l'évaluation des organismes communautaires.**

### ***5. L'opérationnalisation de la politique***

La proposition de politique inclut plusieurs mesures qui visent à améliorer la formation, les conditions de travail et les avantages sociaux offerts dans les organismes communautaires. Selon nous, cette forme de gestion uniformisée ne convient pas à la dynamique de ressources autonomes, résolument locales et associées librement au sein d'associations qui les représentent et leur permettent de se doter d'outils collectifs.

D'autre part, alors que l'on reconnaît le mouvement communautaire comme un acteur important du développement social du Québec, on aurait avantage à élaborer cet énoncé et à reconnaître que le développement social passe d'abord par « le local et le régional ». Ceci pourrait permettre une meilleure compréhension de la mission des groupes communautaires au sein de leur milieu d'appartenance, et partant de là, susciter une meilleure définition des rapports qui doivent exister entre ces organisations de la société civile et l'État.

Comme le mouvement communautaire est, historiquement, l'un des principaux acteurs du développement social, une politique de reconnaissance et de financement du mouvement communautaire et son opérationnalisation « sur le terrain » devraient refléter cette réalité.

Quel canal l'État devrait-il privilégier pour traduire régionalement cette politique ?

Certaines questions préalables doivent être posées : à qui doivent répondre les structures régionales du ou des ministères chargés de l'application de la politique? À l'État en tant que mandataire et gestionnaire de fonds publics ? Aux communautés qu'elles doivent desservir ? Et de quelle façon ? Où se retrouvent la société civile et ses associations au sein de ces structures régionales ?

En répondant à ces questions, on définira mieux l'interface qui devra exister entre l'État et la société civile, en matière de développement social, pour l'ensemble des régions du Québec.

**Le Conseil recommande :**

**que la mise en oeuvre de la politique se réalise à travers des structures représentatives des communautés locales et régionales et des mécanismes assurant les interfaces continus entre l'État et la société civile.**

***En conclusion***

Selon nous, un équilibre doit persister entre l'existence d'un système public de services fort et bien structuré, et la pérennité d'un mouvement de prise en charge de la société civile bien organisé et soutenu adéquatement. L'un ne doit pas devenir tributaire ou compenser pour les défaillances organisationnelles de l'autre.

Bref, une politique de l'action communautaire devrait :

- **reconnaître les organismes communautaires qui exercent une mission associative, d'appartenance et d'identité et qui renforcent la capacité de la société civile à améliorer les conditions de vie et à contrer l'isolement de ses membres;**
- **stimuler l'identification des besoins et des orientations de l'action communautaire au palier régional en partenariat continu entre les communautés et les instances publiques;**
- **prévoir un financement de base partiel global et continu par l'État à partir de paramètres nationaux applicables de façon souple et adaptés aux réalités et pouvoirs régionaux et faciliter un autofinancement par les organismes communautaires;**
- **énoncer des critères et des mécanismes stimulant l'évaluation et la reddition de comptes de façon transparente et démocratique;**
- **identifier des structures et des processus régionaux démocratiques pour la mise en oeuvre et pour la gestion de la politique tant en matière d'accréditation et de planification que d'attribution financière et d'évaluation.**