



Mouvement d'éducation populaire  
et d'action communautaire du Québec  
3575, boul. St-Laurent # 202,  
Montréal (Qc) H2X 2T7  
Téléphone : (514) 843-3236  
Télécopieur : 843-6512  
Courriel : mepacq@cam.org

## NOUS RECONNAISSEZ-VOUS ?

### Document d'analyse de la reconnaissance gouvernementale des groupes populaires et communautaires

MÈPACQ, 1999

Le 30 octobre 1989, irrités par des années de promesses en l'air concernant la reconnaissance de leurs pratiques, 1 000 groupes populaires et communautaires autonomes quittaient leurs locaux à l'occasion de la journée " On sort ensemble le 30 octobre! ". En conférence de presse, onze représentant-e-s masqué-e-s du mouvement communautaire autonome lançaient au gouvernement la question " Nous reconnaissez-vous? ". Quatre grandes revendications étaient alors mises de l'avant: la reconnaissance de l'action communautaire autonome, le respect de l'autonomie des groupes, l'octroi d'un financement stable et décent et la reconnaissance des structures de représentation des groupes. Le Premier ministre, M. Robert Bourassa, avait alors rencontré ces représentant-e-s et laissait entrevoir une reconnaissance prochaine de l'action communautaire autonome, tout comme les 90 député-e-s qui avaient été visités...

Dans quelques mois, dix années se seront écoulées. Gouvernements, ministres, promesses, engagements, sommets, projets, ébauches se sont succédé, mais nous attendons toujours ces fameuses politiques de reconnaissance et de financement, tant en ce qui concerne l'action communautaire autonome que l'éducation populaire autonome. Pendant cette période, nous avons pourtant investi une foule de lieux formels pour travailler à l'élaboration de ces politiques. Nous avons aussi fait des efforts importants pour que le mouvement d'action communautaire autonome se concerte et s'entende sur des positions communes. À titre d'exemple, en matière d'action communautaire

autonome, nous nous sommes notamment entendus pour nommer un Comité aviseur de l'action communautaire autonome largement représentatif du mouvement. Nous avons mandaté ce Comité aviseur de réfléchir sur une proposition concernant les éléments-clés d'une politique de reconnaissance et de financement, nous en avons largement débattu et nous en avons adopté les grands principes lors des rencontres nationales tenues en novembre 1996 et avril 1998. Du côté de l'éducation populaire autonome, le MÈPACQ s'est allié avec les autres grands regroupements nationaux pour, entre autres, adopter la plateforme commune de 1992 et la proposition de politique de reconnaissance de l'éducation populaire autonome de 1996.

Ce n'est donc pas d'hier que le mouvement populaire et communautaire revendique de l'État une meilleure reconnaissance et un accroissement de son financement. Alors que le gouvernement du Parti Québécois entreprend un deuxième mandat, il nous a semblé pertinent d'examiner ce qui s'est fait au cours des 4 dernières années en matière de reconnaissance et de financement du mouvement populaire et communautaire afin de mieux voir venir ce qui risque de survenir au cours des 4 années qui viennent.

Lors de son dernier mandat, le PQ a été sensible à certaines demandes du mouvement populaire et communautaire et s'est engagé à poser plusieurs gestes. Dans les faits, certains

de ces engagements se sont concrétisés, telles la mise sur pied du SACA et des hausses de financement dans certains programmes, alors que d'autres sont en cours d'élaboration, comme les démarches de reconnaissance de l'éducation populaire autonome et de l'action communautaire autonome. Plusieurs gains ont été faits mais il y a aussi des reculs forts importants : un vrai jeu d'échelles et de serpents...

Comme on le verra, on pourrait facilement diviser ce mandat du gouvernement du Parti Québécois en trois actes : le premier comprend la période jusqu'à l'arrivée de Lucien Bouchard (la période "référendaire"), où le gouvernement a rapidement mis en place certains de ses engagements face au mouvement populaire et communautaire; le deuxième, qui chevauche le premier, est une période de réaction du mouvement face aux nombreuses initiatives du gouvernement pour corriger le tir; le troisième (depuis 96) est celui qu'on pourrait qualifier de période "occupationnelle" où le mouvement est interpellé, consulté et déploie beaucoup d'énergie dans des lieux formels de discussion mais où les dossiers n'avancent guère.

Bien que les démarches en cours soient censées répondre à des demandes répétées du mouvement populaire et communautaire, il faut être conscient que celles-ci soulèvent des enjeux très importants. Le présent document vise donc à cerner ces démarches en matière de reconnaissance et de financement ainsi que les enjeux que cela représente.

## **L'arrivée au pouvoir...**

Dès son arrivée au pouvoir en septembre 1994, le nouveau gouvernement péquiste de Jacques Parizeau a rapidement posé un certain nombre de gestes qui ont laissé voir une volonté de respecter ses engagements dans les multiples dossiers touchant la reconnaissance et le financement du mouvement populaire et communautaire.

## ***Action communautaire autonome***

Dès janvier 95, Jacques Parizeau, Lisette Lapointe et Yvon Leclerc convoquent les "têtes" du mouvement communautaire autonome (et des groupes d'employabilité) à une rencontre pour leur annoncer la mise sur pied prochaine d'un Secrétariat à l'action communautaire (SAC). Le mouvement s'engage dès lors dans une lutte sur le "A" (*Autonome*). Victoire: le Secrétariat à l'action communautaire *autonome* (SACA) est mis sur pied en avril 1995. On annonce également la création d'un nouveau fonds pour financer l'action communautaire autonome (constitué de 5% des profits nets des casinos) dont le premier bénéficiaire sera le nouveau réseau des Carrefours Jeunesse Emploi (CJE) mis sur pied par la même occasion. Une nouvelle lutte s'engage cette fois-ci sur la nature non-communautaire de ces organisations. Deuxième victoire: les CJE seront éventuellement retirés du SACA.

Un des premiers mandats que confie le gouvernement au SACA consiste à élaborer une politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire autonome. Pour le mouvement populaire et communautaire, il n'est pas question que celle-ci soit élaborée par des fonctionnaires qui ne connaissent pas le milieu puisque nous voulons une politique qui nous ressemble; ça prend un Comité aviseur pour alimenter et surveiller ce qui se passe. Victoire partielle dans un premier temps: Monsieur Parizeau accepte qu'il y ait un Comité aviseur, composé en partie des représentantes et représentants choisis par le milieu, mais en partie composé de gens nommés par le bureau du Premier ministre. Le Comité aviseur provisoire sonde alors le mouvement d'action communautaire autonome (*Le chat est-il sorti du SAC?*) afin de déterminer la volonté du milieu quant aux orientations et aux mandats du nouveau Secrétariat. Le départ de Jacques Parizeau fait en sorte que Louise Harel devient ministre responsable de l'action communautaire autonome. Victoire: Mme Harel accepte que le Comité aviseur soit entièrement désigné par le milieu, mais exige un élargissement du nombre de secteurs représentés (donc l'ajout

de secteurs tels loisirs, personnes handicapées, autochtones, réfugiés).

Le Comité aviseur organise, de façon autonome, deux rencontres nationales (novembre 96 et avril 98) qui permettent l'élaboration d'une plate-forme "politique" commune d'éléments que le mouvement d'action communautaire autonome souhaite voir dans l'éventuelle politique gouvernementale sur l'action communautaire autonome.

Sur le plan du financement, le nouveau Fonds du SACA, alimenté par 5% des profits nets des Casinos, représente une injection initiale de 10 millions \$ dans les coffres du communautaire. Aujourd'hui, il représente environ 15 millions \$ par année. Au début, le gouvernement annonçait, sans consultation et sans critère, le financement d'un certain nombre de secteurs et de réseaux (Corporations de développement communautaire, Tables de concertation des groupes de femmes, Maisons de jeunes, Centres d'action bénévole). Une autre lutte s'engage: le mouvement d'action communautaire autonome doit avoir son mot à dire sur les critères et les priorités d'allocation des subventions du SACA. Lors de la première rencontre nationale du mouvement communautaire autonome, en novembre 1996, les délégués ont demandé que soient priorisés la consolidation des organismes existants et le financement des organismes de défense collective des droits. Victoire partielle: tout en se réservant un volet pour les priorités gouvernementales, la ministre Harel a néanmoins accepté que 50% des sommes attribuées le soient aux organismes de défense collective des droits.

### ***Éducation populaire autonome***

L'arrivée au pouvoir du Parti Québécois en septembre 94 amène Jean Garon comme ministre de l'Éducation. Dès le mois de novembre, Monsieur Garon annonce l'arrêt du démantèlement du programme PSÉPA qui avait été annoncé par le gouvernement libéral précédent. De plus, il invite le Mouvement à se servir des États-généraux sur l'éducation pour chercher des appuis à la reconnaissance légale de l'éducation populaire autonome. Le Mouvement

a donc participé massivement aux trois étapes des États-généraux et a pu, lors des Assises nationales, recueillir publiquement l'appui de 18 intervenants représentant les centrales syndicales, les régies régionales, les associations étudiantes, etc., à notre revendication que le MÉQ enchâsse, dans une loi, sa responsabilité de soutenir et de financer l'éducation populaire autonome.

Pendant les États-généraux sur l'éducation, Jean Garon est remplacé par Pauline Marois comme ministre de l'Éducation. Au printemps 96, lors d'une rencontre avec les représentantes et représentants du MÉPACQ et de la Table des fédérations et organismes nationaux en éducation populaire autonome, la nouvelle ministre se dit ouverte à procéder à une reconnaissance légale de l'éducation populaire autonome. Elle leur demande alors de déposer un projet à cet effet au Comité de liaison avec le MÉQ.

En ce qui concerne le financement de l'éducation populaire autonome, le ministre Garon annulait, dès de premier exercice budgétaire en 95-96, les compressions budgétaires faites pendant le passage des Libéraux au pouvoir, accordait un rattrapage au coût de la vie et un budget de 900,000\$ pour le développement de l'éducation populaire autonome dans certaines régions. Ce dernier a permis le financement d'une centaine de nouveaux organismes par le PSÉPA. Le PSÉPA passe donc alors d'un budget de 6M\$ à 8,7M\$, soit une augmentation de 2,7M\$.

Durant la dernière campagne électorale, la ministre Marois s'est engagée à augmenter, au cours du prochain mandat, de 6M\$ le financement des programmes PSÉPA/PSAPA, la majorité des sommes devant aller à la lutte contre l'analphabétisme.

Enfin, la ministre Harel, alors ministre de l'Emploi et de la Solidarité, a également annoncé pendant la campagne électorale l'implantation partout au Québec du programme Alphabétisation-Implication

sociale, ce qui représente un ajout budgétaire de 1,8 millions \$ pour les groupes populaires en alphabétisation.

## **Les démarches formelles de reconnaissance**

Le mouvement populaire et communautaire autonome a mobilisé beaucoup d'énergies dans des négociations avec le gouvernement actuel pour en arriver à l'adoption de politiques de reconnaissance et de financement. Jetons un regard sur les deux principales démarches qui ont cours, soit celles concernant l'action communautaire autonome et l'éducation populaire autonome.

### ***Action communautaire autonome***

Suite au dernier Sommet sur l'économie et l'emploi d'octobre 96, la ministre responsable de l'action communautaire autonome, Louise Harel, se voyait confier, par le Conseil des ministres, le mandat de déposer un projet de politique de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome afin de respecter le "consensus" intervenu sur cette question lors du Sommet et l'engagement électoral du Parti Québécois.

Il y a eu par la suite de nombreuses rencontres entre le Comité aviseur et madame Harel, dépôt d'un mémoire sur la question au Conseil des ministres, adoption de recommandations au Comité ministériel du développement social, formation d'un Comité interministériel sur la politique, etc.

Après deux ans de tâtonnements, Louise Harel dévoilait par écrit, en janvier 98, les grandes lignes du travail à accomplir pour l'élaboration de la politique ainsi qu'un échéancier de réalisation. Parallèlement à la tenue d'une vaste consultation faite auprès d'environ 8,000 organismes l'automne dernier, la ministre mettait sur pied un Comité d'orientation bipartite, coordonné par le SACA, composé de trois personnes provenant du Comité aviseur et de trois personnes

représentant des ministères (MSSS, MÉQ et MAM).

Comme son nom l'indique, ce comité a été chargé d'orienter tant la démarche que le contenu de la future politique de reconnaissance et de financement. Bien que le mandat du comité soit très vaste (il doit réfléchir sur plusieurs sujets tels : une définition de l'action communautaire autonome, une définition d'un organisme communautaire autonome, la nature de la reconnaissance par l'État, le rôle des regroupements, une structure de représentation du communautaire, la politique de financement, etc.), les travaux ont été ajournés rapidement lorsqu'il a fallu clarifier l'objet de la politique. En effet, lors d'une rencontre tenue le 25 novembre 98, les représentantes gouvernementales ont clairement signifié que la politique devait reconnaître, non pas *l'action communautaire autonome*, mais plutôt *les organismes communautaires*. Selon leur vision, reconnaître l'action communautaire autonome serait inacceptable pour le gouvernement car ce serait reconnaître des pratiques de transformation sociale, de conscientisation, ce serait accepter que le lien entre les personnes et les organismes doive être libre et volontaire, ce serait exclure de la politique les organismes intermédiaires (comme certains centres d'hébergement ou des organismes de justice alternative par exemple). Selon ces représentantes, il semble que le gouvernement n'ait jamais eu l'intention de reconnaître ces questions mais plutôt d'harmoniser les relations entre l'État et les organismes communautaires afin de pouvoir travailler en complémentarité.

Au moment d'écrire ces lignes, le Comité d'orientation ne s'est pas réuni de nouveau. Devant le fossé qui sépare les deux parties, le nouveau ministre de la Solidarité sociale, André Boisclair, ainsi que les ministres membres du Comité ministériel de développement social auront donc la tâche de clarifier rapidement l'objet sur lequel cette politique de reconnaissance devra porter. La tâche risque de ne pas être facile puisqu'une première rencontre avec le ministre Boisclair

semble indiquer son penchant vers une reconnaissance des organismes communautaires “autonomes”. Sa vision de l'autonomie est relativement simple et formaliste : si l'organisme est un OSBL avec une assemblée générale et un conseil d'administration, c'est un organisme autonome de l'État. Il peut donc exercer son autonomie en choisissant “librement” de demander (ou de ne pas demander) une subvention dans un programme existant ou de contracter (ou ne pas contracter) avec l'État.

Quels sont les résultats concrets de toute cette démarche? Il n'y a pas de projet formel de politique d'action communautaire autonome actuellement sur la table et nous sommes toujours en période de pré-consultation. Le SACA, d'abord sous la responsabilité du Premier ministre, est passé à celle de la ministre responsable de l'action communautaire autonome, puis à celle du ministre responsable de la Solidarité sociale. Un nouveau ministre arrive en poste et on se demande encore une fois quelles sont ses intentions. Le mouvement communautaire autonome s'est-il laissé embarquer dans une démarche purement occupationnelle?

### ***Éducation populaire autonome***

On trouve l'origine de la démarche actuelle vers une reconnaissance formelle de l'éducation populaire autonome dans les engagements pris par la ministre Marois en mai 96. Tout en se disant ouverte à reconnaître l'éducation populaire autonome durant son passage au MÉQ, elle a mandaté un Comité consultatif (MÉQ et regroupements nationaux d'éducation populaire autonome) de lui proposer des mécanismes afin d'y parvenir. Le 30 octobre 1996, les regroupements nationaux ont déposé au Comité consultatif une proposition à deux volets: une modification à la Loi sur le ministère de l'Éducation pour ajouter l'éducation populaire autonome parmi les champs de compétence de la ministre et une loi spécifique visant à définir le concept d'éducation populaire autonome que le MÉQ reconnaîtrait.

Entre-temps, les États généraux sur l'éducation permettaient à plusieurs secteurs du milieu de l'éducation de réaffirmer publiquement leur appui à la revendication de reconnaissance formelle de l'éducation populaire autonome par le MÉQ. Le Chantier sur la formation continue a été mandaté pour proposer des mécanismes par lesquels le MÉQ pouvait “mieux reconnaître le rôle éducatif des groupes populaires”.

Déjà à l'époque, le MÉPACQ avait noté que la formulation du mandat du Chantier posait problème. Lorsque les représentants nationaux ont posé la question quant à la différence entre la *reconnaissance de l'éducation populaire autonome* et la *reconnaissance du rôle éducatif des groupes populaires*, ils se sont fait dire par les responsables du Chantier que leur mandat était de proposer à la ministre des moyens pour mieux reconnaître l'éducation populaire autonome. La réponse est apparue satisfaisante, d'autant plus que le rapport du Chantier ne parlait que de l'éducation populaire autonome. Ce rapport n'a jamais été rendu public. Néanmoins, et pour que cela ne soit pas oublié, rappelons que l'on y proposait une meilleure reconnaissance de l'éducation populaire autonome par des aménagements législatifs, notamment par une modification à la Loi sur le ministère de l'Éducation.

Si nous insistons tant sur le fait que l'objet de la reconnaissance, jusqu'en janvier 98, était l'éducation populaire autonome, c'est que depuis janvier 98, donc depuis le début du deuxième volet des travaux, nous sentons un net recul de la volonté de reconnaître l'éducation populaire autonome.

En mars 98, on peut identifier une première indication de recul : le MÉQ trouve que la notion d'éducation populaire autonome est trop exclusive puisqu'elle exclut, par exemple, les groupes anglophones d'alphabétisation qui travaillent selon une pédagogie de tutorat. Il n'y a pas, dans cette approche, de démarche collective qui est caractéristique de l'éducation populaire autonome. Plutôt que de reconnaître l'éducation populaire autonome, le MÉQ offre

de reconnaître les groupes autonomes d'éducation populaire. Une première discussion autour de cette question nous faisait tirer la conclusion que l'*autonome* serait remis à sa place. Cependant, le MÉQ a déposé une proposition "finale" sur la reconnaissance dans laquelle il n'y avait plus aucune mention de *l'éducation populaire*, encore moins de l'éducation populaire autonome : on y reconnaîtrait plutôt le rôle éducatif des groupes populaires.

Toutes ces tractations sont indicatives de quelque chose. Forcés d'étudier attentivement le dossier de l'éducation populaire autonome à cause de la démarche de reconnaissance, les fonctionnaires du MÉQ ne veulent plus reconnaître l'éducation populaire autonome, un concept qu'ils trouvent trop restrictif et trop "idéologique". Qu'est-ce qui motive réellement cette résistance? Pouvons-nous la lier au fait que de plus en plus de groupes communautaires font des demandes de reconnaissance et de financement auprès du MÉQ, et ce sur une base autre que celle de l'éducation populaire autonome.

Bien sûr, il n'est pas question de revendiquer que le seul contact du MÉQ avec le communautaire se fasse dans le cadre des programmes d'éducation populaire autonome puisqu'il est clair que certains groupes, qui ne se réclament pas du courant d'éducation populaire autonome, font aussi un travail éducatif. Tel est le cas des "organismes communautaires" qui oeuvrent dans le domaine de l'employabilité et de l'économie sociale. Toutefois, n'est-il pas possible que la réticence des fonctionnaires à reconnaître le champ "limité" de l'éducation populaire autonome ait pour cause la multiplication des demandes du communautaire? Peut-on ainsi expliquer qu'ils veuillent proposer à la ministre une reconnaissance plus large du champ non-formel de l'éducation, qui comprendrait à la fois le rôle éducatif des groupes d'éducation populaire autonome, des entreprises d'insertion et des initiatives en économie sociale?

En soi, ces hypothèses peuvent être plus ou moins intéressantes. Mais dans un contexte où le ministère semble de plus en plus réticent à

reconnaître la spécificité de l'éducation populaire autonome, telle qu'elle s'est développée au fil des années, ne faut-il pas être très vigilant face à toute tentative ministérielle de la "détourner"?

Quels sont les résultats concrets de toute cette démarche? Même si l'ancienne ministre de l'Éducation a annoncé une proposition de "reconnaître le rôle éducatif des groupes populaires", il n'y a pas encore de projet formel de politique sur l'éducation populaire autonome actuellement sur la table et nous sommes toujours en période de pré-consultation. En ce qui concerne le financement, outre le rattrapage accordé par le Ministre Garon, nous demeurons devant une vague promesse électorale d'un ajout de fonds. Un nouveau ministre arrive en poste et on se demande encore une fois quelles sont ses intentions. Le mouvement d'éducation populaire autonome s'est-il laissé embarquer dans une démarche purement occupationnelle?

## **La véritable "reconnaissance" se ferait-elle ailleurs?**

Alors que le mouvement d'action communautaire autonome, par le biais notamment du Comité aviseur et du MÉPACQ, a investi énormément d'énergie dans les lieux "formels" de discussions sur la reconnaissance depuis cinq ans, le gouvernement semble avoir procédé ailleurs, de façon informelle, à la mise en place d'une réelle politique de reconnaissance du communautaire. Celle-ci s'est élaborée sans tambour ni trompette dans d'autres lieux. Qui plus est, il nous apparaît que ces initiatives de "reconnaissance" du communautaire se situent en continuité avec des éléments de politique déjà mis de l'avant par le gouvernement Libéral précédent.

Autant le mouvement d'action communautaire autonome a intérêt à obtenir une politique pour protéger son autonomie, autant le gouvernement a lui aussi intérêt à procéder à une certaine reconnaissance du

communautaire mais pas nécessairement pour les mêmes raisons. La volonté du gouvernement de procéder à la reconnaissance du communautaire ne devrait pas étonner. La réflexion du MÉPACQ sur la réorganisation étatique<sup>1</sup> établit clairement pourquoi le gouvernement doit se doter d'une politique envers le communautaire. Parmi les constats retrouvés dans cette étude, deux méritent d'être mentionnés :

- l'État québécois est en pleine réorganisation et se dirige vers un État de taille réduite, au rôle appauvri et qui fait moins;
- le communautaire est utile à l'État dans son processus de désengagement et y est même un élément clé.

### ***L'utilité de la reconnaissance pour l'État***

On peut d'ailleurs trouver des indications de cette volonté gouvernementale de reconnaître le rôle utilitaire du communautaire dans trois événements récents.

Le premier est la décision du Conseil des ministres de procéder à l'adoption d'une éventuelle politique de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome. Mme Harel, alors ministre responsable de l'action communautaire autonome, dans le mémoire déposé au Conseil des ministres le 7 février 97 visant à faire valider sa démarche sur la question, analysait alors la situation de la façon suivante:

*“ Les recherches effectuées au Québec concernant les rapports État/communautaire montre [sic] que la société québécoise a, comme ailleurs au Canada et dans les pays développés de l'OCDE, vécu des étapes similaires dans l'évolution des relations entre le milieu communautaire et le gouvernement.*

*Du modèle providentialiste qui a prévalu de l'après-guerre à 1975 où les gouvernements sont intervenus avec des mesures sociales et socio-économiques dans tous les aspects de la vie des citoyens, où les services aux collectivités sont planifiés et organisés centralement et où les groupes communautaires ont un rôle plutôt marginal d'influence sur les décisions, les États sont passés à un réexamen en profondeur de leur appropriation des services aux individus et aux communautés. Les*

*impacts sur la mission sociale des gouvernements est majeure dans l'ensemble des bouleversements créés par la restructuration économique mondiale et la crise des finances publiques.*

*L'augmentation des budgets, à des niveaux divers, consacrés au domaine socio-sanitaire notamment n'est pas garante d'une meilleure santé ou d'un plus grand bien-être de la population. Au Québec, comme dans le reste du Canada et dans la majorité des pays de l'OCDE, le défi se présente dans le virage à effectuer dans la dispensation des services et l'allocation des ressources dirigées vers les communautés locales. C'est un constat “occidental” que de donner à l'arrimage communautaire/État toute son importance de façon à mieux aligner les politiques et les pratiques de demain.”<sup>2</sup> [nos soulignements]*

Cette analyse, révélatrice des intentions gouvernementales, nous paraît tout à fait conforme à l'examen des enjeux de la réorganisation de l'État pour les groupes populaires et communautaires que faisait le MÉPACQ en décembre 1997 :

*“ Dans la stratégie de “Réorganisation” actuelle, il semble que le “communautaire” soit appelé à jouer un rôle important, rôle qui est souvent abordé par les organisations internationales, telles la Banque mondiale et l'OCDE. Dans un contexte où le gouvernement cherche à se départir de services publics, il fait appel aux organismes communautaires pour les offrir. Le rôle stratégique du “communautaire” semble désigné d'avance par la Banque mondiale: “réduire le coût social de la restructuration”.*

*En offrant au “communautaire” un rôle important dans l'offre de services, l'État évoque, pour ses propres fins, une vieille revendication du “communautaire”, à savoir: l'importance des pratiques alternatives et l'importance d'offrir des services accessibles et, par conséquent, près des populations.”<sup>3</sup> [nos soulignements]*

Le deuxième événement indicateur des orientations gouvernementales est le double Sommet sur l'économie et l'emploi (mars et octobre 96). La participation du communautaire aux Sommets socio-économiques est l'exemple dont on se sert le plus pour démontrer que le communautaire

est maintenant reconnu comme un acteur incontournable. Mais, dans les faits, quel communautaire est sorti “reconnu” de ces sommets-là : celui qui a claqué la porte ou celui qui est resté? Comment se fait-il que l'économie sociale, un concept dont pratiquement personne ne parlait il y a quatre ans, s'est vu accorder une reconnaissance lors des ces sommets alors que l'on attend encore en ce qui concerne l'action communautaire autonome et l'éducation populaire autonome?

On ne doit pas non plus oublier que les deux grands consensus retenus par les partenaires des sommets socio-économiques (et repris dans le plus récent programme électoral du PQ) sont:

1. L'élimination du déficit budgétaire; et
2. La relance de l'emploi (dont insertion au travail de la population inactive).

Le troisième événement est l'adoption, par le Conseil des ministres, de ses orientations et priorités pour les années 1997-2000. L'objectif visé par ce document est d'orienter toutes les initiatives gouvernementales. Dans cet énoncé, on retrouve cinq grands objectifs :

1. Favoriser la prospérité économique et sociale du Québec en relançant le développement économique et la création d'emploi;
2. Continuer à bâtir une société juste et solidaire envers les plus démunis;
3. Rétablir la marge de manoeuvre de l'État, en redressant les finances publiques afin que le Québec soit en mesure de relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle;
4. Mieux desservir la population québécoise par des services publics offerts à des coûts compétitifs et adaptés aux nouveaux besoins;
5. Préserver et promouvoir les divers éléments qui caractérisent la société québécoise.<sup>4</sup>

Chacun de ces objectifs comprend plusieurs orientations. Par exemple, il peut être utile de savoir que l'objectif 2 contient les cinq orientations suivantes (qui ont inspiré la récente réforme de l'aide sociale) :

- Soutenir les plus démunis tout en contrant la dépendance envers l'État;
- Préserver un filet de sécurité sociale qui tient compte des interrelations entre ses diverses

composantes (revenu minimum de base, aide à la participation au marché du travail, remplacement du revenu de travail, compensation des charges familiales);

- Maintenir un accès adéquat aux services publics d'assistance et d'assurance;
- Préparer l'avenir des jeunes Québécois et Québécoises;
- Préparer le Québec au vieillissement de sa population.

Si l'on pose la question de la reconnaissance du communautaire, à l'intérieur des paramètres tracés par ces trois événements, nous croyons y voir une bonne indication des grandes lignes de la réelle politique gouvernementale envers “le communautaire”.

### ***Les axes de la politique informelle***

Alors que nous nous sommes occupés (et laissés occuper) dans les démarches “formelles” de reconnaissance qui n'aboutissent jamais, la véritable politique de reconnaissance du communautaire s'est élaborée ailleurs et autrement. Comme il le fait depuis toujours, l'État a utilisé la carte du financement pour reconnaître informellement ce qu'il veut bien reconnaître, le tout sans véritable débat public. Comme nous le verrons plus loin, c'est à coup de dizaines de millions de dollars (pour ne pas parler de centaines) que le gouvernement est à forger le communautaire de demain. Ces sommes transitent souvent par la voie de fonds dénormés et régionalisés, par des contrats de service ou encore par des programmes discrétionnaires de plus en plus contraignants.

En fait, l'État s'est doté d'une politique envers le communautaire composée de trois éléments fondamentaux visant à répondre à ses propres priorités :

- L'utilisation par l'État du communautaire dans sa stratégie d'atteinte du déficit zéro et de réduction de la taille de l'État (politique basée sur la complémentarité entre l'État et le communautaire dans l'offre de services);



- l'utilisation par l'État du communautaire dans sa stratégie de rendre la population active (politique basée sur la Politique active du marché du travail (PAMT) et sur le communautaire comme nouveau gisement d'emploi);
- l'utilisation par l'État du communautaire dans sa stratégie de redéploiement (une politique basée sur la fragmentation de sa gestion avec des assises régionales et locales).

À l'intérieur de ces paramètres, la politique que le gouvernement est à mettre en place est fondée sur quatre axes.

### **1. Politique axée sur l'économie sociale**

Faut-il souligner l'importance accordée par le gouvernement à ce nouveau champs qui a pris un essor étonnant lors des Sommets socio-économiques :

- lors du Sommet socio-économique de mars 96, le gouvernement Bouchard a mis sur pied un Chantier sur l'économie sociale, chargé de promouvoir et d'actualiser ce dossier. Le Sommet d'octobre 96 a consacré ce type de pratiques;
- en plus du Chantier et du Comité de suivi, on a assisté à la mise sur pied d'un Comité sectoriel sur l'économie sociale et l'action communautaire, chargé d'identifier les besoins de formation reliés à ce secteur d'activité économique.

L'économie sociale, un concept récupéré de la Marche des femmes, est perçue par le gouvernement comme un nouveau gisement d'emploi (priorité gouvernementale), des emplois qui permettent l'insertion sociale et qui ne coûtent pas cher (priorité gouvernementale). Beaucoup de projets financés dans ce cadre sont des services " privatisés-communautarisés " qui sont complémentaires à la mission de l'État (maintien à domicile ou service à la petite enfance par exemple).

On voit l'arrivée sur le terrain d'une nouvelle forme de communautaire, soit les entreprises d'économie sociale, qui sont fondamentalement de parenté directe avec les Corporations intermédiaires de travail (CIT) mises de l'avant

par le gouvernement Libéral précédent. Elles ont notamment recours à la tarification des services et au financement mixte, deux formes de financement qui permettent à l'État de réduire ses coûts (priorité gouvernementale).

Les fonds, d'abord gérés régionalement par les Comité régionaux d'économie sociale (CRÉS) et les Conseils régionaux de développement (CRD) où les groupes de femmes/communautaires avaient souvent un mot à dire sur la répartition des sommes, le sont maintenant localement par les Centres locaux de développement (CLD).

Les fonds publics alloués à l'économie sociale sont passés de 0\$ il y a trois ans à 71,3M\$ aujourd'hui, montant auquel il faut ajouter 19M\$ en provenance du secteur privé.

Relié au dossier de l'économie sociale, notons la mise sur pied du Fonds de lutte contre la pauvreté par l'insertion au travail. Ce programme, qui dispose d'un budget de 250M\$ sur trois ans (se terminant au 31 mars 2001), vise la création d'emploi (priorité gouvernementale) par les organismes communautaires en les subventionnant directement ou indirectement (par le biais des municipalités). Un des volets de ce fonds est celui de l'économie sociale. Il est géré régionalement par un Comité régional où siègent les CLD et les " représentatifs " du communautaire.

### **2. Politique axée sur les services et la complémentarité**

De plus en plus l'État se tourne vers le communautaire pour offrir des services qui étaient autrefois publics. Autant déplore-t-on les compressions forcées sur les institutions du réseau public et parapublic, autant doit-on constater que les organismes en sortent plus financés. À titre d'exemple, le budget alloué aux organismes communautaires au MSSS depuis 9 ans est passé de 86M\$ (89-90) à 171M\$ (97-98).

On comprend bien que tous les organismes ne soient pas intéressants de la même façon et dans la même mesure... Mais ce que l'on comprend également, c'est que les organismes deviennent intéressants dans la mesure où ils peuvent offrir des services à la population à moindre coût (priorité gouvernementale). On peut constater que ces nouveaux fonds dans le réseau communautaire en santé et services sociaux ont été dirigés plus particulièrement vers des organismes dont l'utilité pouvait servir au virage ambulatoire (aide à domicile, groupes de soutien aux personnes psychiatisées) et des organismes de type intermédiaire (centres d'hébergement, groupes de justice alternative) plutôt que vers les groupes de défense des droits en santé mentale par exemple.

On a vu les Régies régionales procéder à des coupes importantes dans le secteur public avec réallocation partielle vers les organismes communautaires. On voit de plus en plus l'apparition de contrat de services entre la Régie et les organismes ou entre des établissements et des organismes, le mode du "faire-faire". Les organismes se retrouvent donc avec un peu plus d'argent mais beaucoup plus de mandats... À titre d'exemple, la Régie de Montréal a coupé 345M\$ et en a réalloué 150M\$ dont 15M\$ au communautaire. On évalue cependant que ce 15M\$ équivaut à 50M\$ en mandats dorénavant assumé par le communautaire. Le résultat : alors qu'auparavant les organismes référaient des cas lourds aux CLSC, ce sont maintenant les CLSC qui réfèrent ces cas aux organismes.

Ces pratiques d'utilisation de contrats de services ou de programmes basés sur la "performance" quant à l'offre de services sont en pleine expansion. On peut mentionner qu'elles sont devenues pratiques courantes au MRCI (accueil et intégration des personnes immigrantes et réfugiées), au ministère de la Sécurité publique (Centres de transition), à Emploi-Québec (Ressources externes de main-d'oeuvre).

### **3. Politique axée sur l'emploi et l'employabilité**

Les différents gouvernements utilisent depuis des décennies les organismes communautaires pour la création d'emploi (priorité gouvernementale). Qui dans les groupes n'a pas eu à utiliser les PIL, bons d'emploi, Jeunesse-Canada au travail, PDE, article 25 ou 38, EXTRA, PAIE, etc. L'arrivée de la Politique active du marché du travail (PAMT), et notamment des Parcours obligatoires vers l'emploi de la récente réforme de l'aide sociale, risque de changer les règles du jeu. En effet, la nature de ces programmes est différente et ce particulièrement à deux niveaux.

D'abord, alors que des programmes comme les Projets d'initiatives locales (PIL) permettaient à des chômeuses et chômeurs de répondre à des besoins de la communauté (maintien à domicile, services sociaux, problèmes juridiques, etc.) en créant des services qui étaient souvent repris par l'État (CLSC, Aide juridique), on demande aujourd'hui à ces chômeuses et chômeurs de répondre à des besoins de la communauté (maintien à domicile, services sociaux, problèmes juridique, etc.) en reprenant des services qui étaient offerts par l'État (CLSC, Aide juridique). En d'autres mots, alors qu'on leur demandait de construire l'État, on leur demande aujourd'hui de le déconstruire.

Ensuite, alors que les PIL, PDE ou EXTRA étaient des mesures temporaires pour vaincre un chômage passager (croyait-on à l'époque), la PAMT est une stratégie permanente pour combattre un chômage qui est là pour rester (croit-on aujourd'hui). Pour atteindre ses objectifs, la PAMT est donc une politique beaucoup plus structurante que ne l'étaient les programmes temporaires.

Le Québec est donc à réorganiser son service public d'emploi. Emploi-Québec aura de plus en plus recours aux "ressources externes" pour réaliser son mandat, lequel est (entre autres mais peut-être surtout) de faciliter la mise en marche des mesures de la Politique active du marché du travail (PAMT). Or, ces ressources externes, c'est actuellement

293 organismes communautaires et autres organismes à but non lucratif (clubs de recherche de l'emploi, SÉMO, entreprises d'insertion, CJE, entreprises d'entraînement). Dans un contexte de compressions budgétaires étatiques, l'État doit se servir de l'expertise développée par les organismes spécialisés auprès des groupes défavorisés (priorité gouvernementale). C'est pour cette raison que la Commission des partenaires du marché du travail devait adopter le 20 janvier 1999 un mémoire d'orientations sur le recours aux ressources externes dans la prestation de services à la main-d'œuvre, mémoire qui a tout d'une politique de reconnaissance informelle de ces ressources externes communautaires.

Le soutien aux organismes "communautaires" d'emploi et d'employabilité a cru de façon phénoménale depuis l'arrivée au pouvoir du PQ en 94. On a qu'à penser à la mise sur pied par le gouvernement du réseau des Carrefours Jeunesse Emploi. En moins de quatre ans, le nombre de CJE est passé de 1 à 82 au Québec avec un financement de base de 27M\$ et un financement supplémentaire de quelques millions \$ en provenance des CLE. Quand on pense qu'on voulait faire financer ce réseau à même le fonds d'aide du SACA, qui représente seulement 15M\$...

#### **4. Politique axée sur la régionalisation**

La reconnaissance du communautaire s'exprime également avec l'arrivée en force de la tendance de décentralisation qui a caractérisé le gouvernement péquiste. Suite au déploiement des structures issues des réformes Chevette (Développement régional et local), Harel (Services publics d'emploi) et Marois (Éducation), jumelé aux effets de la réforme Rochon amorcée sous les Libéraux (Santé et Services sociaux), le communautaire devient acteur/partenaire régional et local. Ce statut se voit enchâssé formellement par une présence dédiée dans les lieux partenariaux (CRD, CLD, CRPMT, RRSSS). Il se voit solidifié par l'arrivée du financement, géré localement et régionalement, et sur lequel le communautaire a un certain mot à dire.

## **Quels sont les enjeux?**

La revendication de politiques de reconnaissance et de financement par les organisations populaires et communautaires autonomes a toujours été motivée par la nécessité de mettre fin à l'arbitraire et au discrétionnaire dans le financement étatique et de protéger la mission et les pratiques des groupes. Le mouvement était conscient que sans de telles politiques, nous étions condamnés à plus ou moins brève échéance à répondre aux priorités et objectifs gouvernementaux au détriment de notre mission propre, de nos pratiques, de notre autonomie. Un bref survol des développements survenus au cours des dernières années semble démontrer que nous n'avions pas tort...

L'histoire récente nous indique que, malgré l'arrivée d'argent neuf dans le communautaire (et peut-être surtout à cause de ce fait), le besoin de politiques encadrant l'action gouvernementale, particulièrement dans un contexte de désengagement de l'État, face au mouvement communautaire autonome est toujours d'actualité.

Nous croyons fermement qu'il existe actuellement au gouvernement du Québec une volonté de reconnaître le communautaire. Mais a-t-on réellement l'intention d'adopter de véritables politiques formelles qui ont été soumises à des débats publics ou préfère-t-on négocier à la pièce des programmes de financement, qui constituent dans les faits, une politique informelle d'utilisation du communautaire?

Il nous semble assez manifeste que le gouvernement québécois, tout en utilisant nos revendications historiques, veut des politiques de reconnaissance (formelles ou informelles) qui lui permettront d'organiser le désengagement de l'État. En ce sens, il nous apparaît évident qu'il n'a pas intérêt à reconnaître l'action communautaire autonome ou l'éducation populaire autonome pour ce qu'elles sont, telles que nous les définissons et telles que nous les pratiquons.

Tant dans le dossier de la reconnaissance de l'éducation populaire autonome que dans celui de la reconnaissance de l'action communautaire autonome, certaines tendances lourdes semblent se dégager. Sans prétendre identifier l'ensemble des enjeux, en voici quelques-uns forts importants.

### ***I. La reconnaissance de quoi?***

Alors que le gouvernement et le Parti Québécois ont toujours parlé de la nécessité de reconnaître des pratiques (éducation populaire autonome et action communautaire autonome) pour répondre aux revendications du mouvement populaire et communautaire autonome, on parle maintenant de reconnaître des groupes. On veut maintenant au MÉQ reconnaître le rôle éducatif des groupes populaires. Les représentantes et représentants gouvernementaux au Comité d'orientation sur la politique de reconnaissance de l'action communautaire autonome insistent maintenant pour que ce soit une politique de reconnaissance des organismes communautaires. Il s'agit d'un glissement fondamental qui change totalement l'objet de la reconnaissance.

De cette façon, on éviterait de reconnaître la nature même de l'action communautaire autonome ou de l'éducation populaire autonome (notamment tout ce qui a trait aux actions et aux luttes sociales et politiques visant la transformation sociale, la justice sociale, l'égalité, ainsi que celles contre la pauvreté et l'appauvrissement, la discrimination, l'oppression) pour ne reconnaître que le rôle utilitaire des groupes.

Cette inquiétude n'est pas sans fondement. Référons-nous à la clause interdisant de troubler l'ordre public et la morale dans les protocoles d'entente du SACA. Même si cette clause a aujourd'hui disparue en partie suite aux protestations du Comité aviseur, son existence est révélatrice d'une certaine ligne de pensée. Accepter les pratiques d'ÉPA et d'ACA implique que l'État accepte également la présence de groupes qui peuvent, par leur nature, être amenés à poser des actions qui peuvent déranger l'ordre public ou la morale.

Concrètement, on peut mentionner que dans les négociations avec le MÉQ, les fonctionnaires ont refusé d'inclure tout libellé faisant référence à la transformation sociale. De plus, ces fonctionnaires proposent de renommer le Programme de soutien à l'éducation populaire autonome (PSÉPA) en "*Programme de soutien aux organismes d'éducation populaire autonomes*" (le "s" d'autonomes viserait dorénavant les groupes et non plus l'éducation populaire), utilisant comme prétexte que les subventions sont versées aux organismes. Dans ce programme, il n'y aurait ni définition, ni mention de l'éducation populaire autonome.

Dans les négociations avec l'État sur la politique d'action communautaire autonome, on constate le même virage. En effet, lors des discussions sur la politique de reconnaissance de l'action communautaire autonome, les représentants gouvernementaux (MSSS, MÉQ, MAM) au Comité d'orientation ont clairement affirmé que l'objet de la politique devait être changé afin que la reconnaissance porte dorénavant sur les organismes communautaires et non plus sur l'action communautaire autonome. On a mentionné que ce changement était motivé par quatre irritants majeurs de l'action communautaire autonome: l'autonomie, la transformation sociale, les pratiques de conscientisation et la nécessité du lien libre et volontaire.

Cela est très inquiétant car si la reconnaissance de l'action communautaire autonome et de l'éducation populaire autonome, par leur nature, comprend nécessairement les groupes qui utilisent ces pratiques, l'inverse n'est pas vrai: on peut reconnaître les groupes d'action communautaire autonome ou d'éducation populaire autonome pour leur travail d'insertion sociale ou pour la complémentarité de leurs services avec ceux de l'État, sans pour autant reconnaître leur rôle en matière de transformation sociale par exemple.

Reconnaître les pratiques d'éducation populaire autonome ou d'action communautaire autonome, c'est accepter de

financer la transformation sociale, la conscientisation, l'approche collective, la vie associative et démocratique. C'est aussi respecter l'autonomie quant à la gestion et l'orientation du groupe ainsi que l'adhésion libre et volontaire au groupe.

Reconnaître un groupe populaire ou communautaire sans la reconnaissance de ses pratiques, c'est reconnaître un contenant sans son contenu. Ce n'est ni plus ni moins que de reconnaître que cette "boîte" possède les compétences et l'infrastructure pour faire ce qu'on veut bien lui faire faire, au même titre qu'on pourrait offrir cette même reconnaissance à un OSBL ou à une entreprise privée. Ce qui distingue les groupes populaires ou communautaires autonomes des OSBL ou des organismes de charités, ce sont leurs pratiques d'éducation populaire autonome ou d'action communautaire autonome (la transformation sociale, la conscientisation, l'adhésion libre et volontaire, l'autonomie, etc.). Refuser la reconnaissance de ces pratiques, c'est refuser de reconnaître les fondements mêmes de l'action de ces groupes.

Les enjeux liés à la non-reconnaissance de l'éducation populaire autonome et de l'action communautaire autonome sont importants et suscitent plusieurs questionnements. Est-ce la porte ouverte au financement de groupes véritablement d'éducation populaire autonome ou d'action communautaire autonome, mais uniquement pour leurs activités et services qui servent l'État? Est-ce la porte ouverte à l'insertion forcée (dans ou par nos groupes) des personnes sans emploi? Est-ce la porte fermée au financement des actions ou des luttes visant une transformation sociale?

## **2. La complémentarité**

En pleine cure d'amaigrissement, l'État doit se tourner vers le communautaire pour offrir des services publics. L'État voit dans les groupes communautaires la possibilité de compléter son action à rabais. Dans un tel contexte, le recours aux organismes communautaires devient intéressant dans la mesure où ceux-ci peuvent

offrir des services à la population à moindre coût.

L'exemple qui nous vient spontanément à l'esprit en matière de complémentarité est le domaine de la santé et des services sociaux. Malgré le fait que les organismes communautaires de ce secteur aient été reconnus légalement en 1992, on se rend compte aujourd'hui que cette reconnaissance, sans la reconnaissance des pratiques d'action communautaire autonome, mène tout droit vers la complémentarité.

Depuis quelques années, on a vu dans toutes les régions des coupes importantes avec réallocation partielle vers les organismes communautaires afin que ceux-ci rendent les services qui étaient autrefois rendus par l'État. La conclusion de contrats de services entre la Régie et les organismes, ou même directement entre des établissements et des organismes, devient courante. On se retrouve donc avec des organismes un peu plus financés mais encore plus débordés car ils héritent aussi de beaucoup plus de mandats... et pas nécessairement pour faire ce qu'ils voulaient faire.

La complémentarité n'est pas un enjeu qu'en santé et services sociaux : pensons aux Centres à la petite enfance, aux Centres de transition, etc. Dans le domaine de l'employabilité et du développement de la main-d'œuvre, la complémentarité est élevée au rang de principe. Dans le mémoire déposé à la Commission des partenaires du marché du travail portant sur les orientations sur le recours aux ressources externes, on propose "*trois principes devant témoigner des rapports entretenus entre le réseau d'Emploi-Québec et les entités externes : partenariat, complémentarité et respect de l'autonomie des ressources externes*". On définit ainsi la complémentarité :

*"Si les ressources externes se situent à l'extérieur d'Emploi-Québec, elles ne sont cependant pas en dehors de la prestation intégrée de services à la main-d'œuvre; la complémentarité repose entre autres sur la volonté simultanée d'éviter les doublons, tout en assurant une plus grande efficacité et efficience des ressources limitées attribuées aux CLE; les grands paramètres justifiant un recours à*

*l'externe fondé sur la complémentarité sont : (i) les exigences de continuité du service et l'importance du volume pour les ressources internes disponibles, notamment dans le nouveau contexte de décloisonnement des clientèles; (ii) une valeur ajoutée aux services des CLE et des expertises spécialisées non disponibles dans certains CLE; (iii) une maximisation des ressources des CLE en vue, particulièrement, de rejoindre et d'aider, dans des délais raccourcis, un plus grand nombre de personnes nécessitant des interventions."*

Évidemment, cette complémentarité se répercute en ce qui concerne le financement. Le même document propose de :

*" Chercher à conclure des ententes de services sur une base triennale entre Emploi-Québec et certaines ressources externes communautaires; prévoir une révision annuelle des termes de ces ententes en fonction de facteurs préétablis ayant trait, notamment, à la performance de la ressource par rapport aux attentes convenues, à la disponibilité des crédits budgétaires et aux priorités ou cibles établies pour les CLE visés."*

Au MÉQ, le projet de politique de reconnaissance du rôle éducatif des groupes populaires indique que ce ministère aurait l'intention de reconnaître les acquis faits par les participantes et participants dans les groupes. Est-ce la porte ouverte à une collaboration entre les groupes populaires et l'école?

À cet égard, un document produit par le MÉQ dans le cadre du Programme de soutien à l'école montréalaise<sup>7</sup> donne de bonnes indications quant aux " services complémentaires " que les groupes communautaires pourraient être appelés à fournir à l'école dans un avenir prochain. Le MÉQ y dévoile trois catégories de services : accompagnement des élèves (soutien aux devoirs, tutorat, rattrapage scolaire, soutien alimentaire, soutien aux raccrocheurs, accompagnement psychosocial, renforcement de l'estime de soi, etc.); accompagnement des parents (communication parents-enfants, alphabétisation, francisation, etc.); accompagnement du personnel scolaire (services de médiation, sensibilisation à divers phénomènes sociaux, soutien à la gestion de crise, services d'interprétariat pour parents allophones, etc.).

### **3. L'emploi**

Dès l'arrivée au pouvoir du Parti Québécois en 1994, on s'est rapidement rendu compte que la vision qu'avait ce gouvernement du communautaire était axée principalement autour de deux pôles : la prestation de services et un nouveau gisement d'emplois.

Comme on a pu le constater précédemment, une très large part de l'argent neuf arrivé dans le communautaire depuis la prise du pouvoir du PQ en 1994 a été dirigé vers l'emploi et l'employabilité (économie sociale, fonds de lutte contre la pauvreté par l'insertion au travail, CJE, ressources externes de main-d'œuvre, etc). On n'a encore rien vu...

En effet, l'arrivée des mesures reliées au Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi prévues dans la récente réforme de l'aide sociale risque d'avoir des impacts majeurs sur le milieu communautaire, car si le " parcours " est individualisé, l'individu ne sera pas solitaire. Avec cette réforme, le gouvernement envisage clairement une participation beaucoup plus active des groupes communautaires dans la mise en oeuvre de son projet et ce à deux niveaux :

- des groupes qui accompagneront les personnes dans leur parcours (les ressources externes de main-d'œuvre communautaires);
- des groupes qui accueilleront les personnes en insertion ou en emploi (le communautaire en général).

Étant donné que l'intérêt de l'État à financer le communautaire réside en grande partie dans le fait qu'il coûte moins cher, on peut raisonnablement penser que ces mesures nous pousseront vers la création d'emplois sous-payés, précaires et déqualifiés (" cheap labor "), possiblement sous la coordination d'une personne qualifiée et bien payée, et vers la redéfinition de pratiques démocratiques d'interventions en des structures hiérarchiques de gestion de ressources humaines.

Dans un contexte où il existe un abîme entre le nombre emplois disponibles et le nombre de personnes sans-emploi et où on a institué un régime qui s'apparente au "workfare", le rôle dévolu aux groupes communautaires risque donc de se résumer à assumer la tâche du contrôle social des populations, qu'il est supposé défendre et représenter, en les obligeant à s'insérer ou à travailler...

La question de l'emploi est un enjeu central et elle nous amène à nous poser la question suivante : notre raison d'être est-elle la création d'emploi?

#### **4. La régionalisation**

À défaut d'une politique de reconnaissance formelle par l'État québécois, celui-ci offre aux groupes communautaires une certaine reconnaissance par le biais de participations à des tables partenariales et c'est surtout aux niveaux régional et local que cela se manifeste.

Dans la foulée des Forums de développement social et des politiques gouvernementales en matière de régionalisation, les CRD et les CLD prennent du galon sur la question du développement social. On invite le communautaire à venir discuter de reconnaissance et de financement, mais aussi à donner son point de vue sur tout ce qui est géré régionalement et localement.

Mais le virage partenarial aura des impacts. Malgré le fait que les groupes populaires et communautaires ont une place restreinte au sein des CLD et CRD, comme c'est aussi le cas dans les Régies régionales, les représentantes et représentants du communautaire deviennent néanmoins partie prenante des décisions "démocratiques" qui y sont prises. Afin d'avoir un mot à dire sur ses programmes de financement, le communautaire cautionnera aussi les priorités locales et régionales en ce qui concerne le développement de l'économie, l'emploi et l'insertion en emploi, l'achat d'équipement médical, les compressions budgétaires... Comment le communautaire pourra-t-il concilier ses intérêts en matière de

financement et ceux des populations qu'il est censé défendre?

De plus, cette reconnaissance fragmentée région par région, MRC par MRC, contribue à affaiblir le rapport de force du mouvement populaire et communautaire autonome face à l'État. Les expériences de régionalisation en ce qui concerne l'économie sociale et le fonds de lutte contre la pauvreté par l'insertion au travail sont parlantes à cet égard. Bien que certaines régions, mieux organisées, aient réussi à faire quelques gains les premières années concernant les critères de financement, on a vite observé un recul dans l'ensemble des régions du Québec, recul "inspiré" par les régions qui, moins bien organisées, n'avaient pas réussi à établir un rapport de force suffisant pour obtenir des critères de financement intéressants.

#### **5. Des politiques qui financent comment?**

L'idée d'un guichet unique de financement des groupes communautaires continue à faire son chemin dans l'appareil gouvernemental. Lorsque Louise Harel a dévoilé en janvier 98 les sujets qui seraient abordés lors des travaux sur la politique de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome, on s'est rendu compte qu'il y a manifestement une volonté au gouvernement du Québec d'arrimer cette politique de reconnaissance avec les politiques de localisation et de régionalisation que le gouvernement est à mettre en place.

Selon ce scénario, on risque donc de voir la création dans chaque territoire (régional et/ou local) d'un guichet unique de financement des organismes communautaires. Ce financement serait coordonné par la Conférence administrative régionale (CAR) et géré par le Conseil régional de développement (CRD) au niveau régional et le Conseil local de développement (CLD) au niveau local. On voit d'ailleurs déjà l'embryon de ce type de nouveau guichet unique dans la Montérégie par exemple où le communautaire, appuyé par le CRD, réfléchit actuellement sur la création

d'un Fonds communautaire régional dénormé qui serait financé à même les sources de financement pour les organismes communautaires de plusieurs ministères et organismes gouvernementaux.

La création du nouveau ministère de la Solidarité sociale de M. Boisclair, responsable notamment du Fonds de lutte à la pauvreté par l'insertion au travail et de l'action communautaire autonome, n'est-elle pas aussi le premier pas vers l'établissement d'un guichet unique au niveau national?

## **6. La structuration du mouvement communautaire autonome?**

Le gouvernement a toujours eu de la difficulté avec la structure diversifiée du mouvement d'action communautaire autonome, notamment parce qu'il est difficile de savoir qui en est le porte-parole.

Dans un contexte où le mouvement d'action communautaire autonome devient un partenaire "incontournable" et qu'il doit siéger à toutes les tables partenariales existantes, on risque d'assister à la reconnaissance (et au financement) d'un seul porte-parole du mouvement communautaire par territoire représentant tous les secteurs de l'action communautaire (au gouvernement, on appelle ça "*l'élargissement possible des tables régionales d'organismes communautaires*") ou de quelques porte-parole regroupant des secteurs très larges.

Faut-il voir ainsi le recul du MÉQ en ce qui a trait à la reconnaissance du réseau des Tables régionales du MÉPACQ? S'il faut constater un élargissement général des sources publiques de financement pour les organismes communautaires (incluant les organismes de défense de droits), tel n'est pas le cas pour le financement du réseau des Tables régionales en ÉPA. Le texte du MÉQ sur la reconnaissance de l'éducation populaire indique une décision du ministère de reculer sur son ouverture de reconnaissance des Tables régionales comme outils de représentation, de développement et de soutien de l'éducation populaire autonome.

Pourtant, le financement du réseau d'éducation populaire autonome, le plus ancien du mouvement communautaire autonome, demeure précaire quand ce n'est pas carrément problématique.

## **7. Une structure unique de liaison communautaire/État?**

Il existe actuellement une foule de lieux de liaison entre le mouvement d'action communautaire autonome et l'État (à peu près tous les ministères qui financent des groupes communautaires ont un Comité de liaison). Dans un cadre où il n'y a pas de reconnaissance formelle de l'action communautaire autonome au gouvernement, c'est là une situation normale.

Mais dans l'éventualité de l'adoption d'une politique de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome, on risque de voir le remplacement de ces mécanismes de liaison sectoriels entre le mouvement communautaire et l'État (Comités consultatifs, Comités de liaison, Comités aviseurs) par un mécanisme de liaison unique (Conseil à l'action communautaire autonome?) qui permettrait au gouvernement d'avoir devant lui un seul représentant du mouvement d'action communautaire autonome pour régler tous les litiges au même endroit. Cette structure unique nationale pourrait aussi aisément s'accommoder de structures uniques de liaison sur le plan régional et local.

## **Conclusion**

Malgré les rapports de force internes au gouvernement ainsi que les apparences d'improvisation et d'absence de coordination, on sent bien qu'il existe du monde qui se parle dans les différents ministères ou organismes gouvernementaux, qu'il y a des liens entre tous ces projets de politiques (formels ou informels) et qu'ils auront inévitablement un effet structurant sur le mouvement d'action communautaire autonome.

Depuis des décennies, le mouvement populaire et communautaire autonome



demande le financement d'un réseau large et autonome visant la transformation sociale. Pour y arriver, il a demandé que l'État le reconnaisse comme un acteur incontournable de la société civile. Il a revendiqué un encadrement des relations de l'État avec le mouvement d'action communautaire autonome parce que la politique du laisser-faire ne sert pas notre cause.

Si nous croyons que notre rôle d'agent de transformation sociale est fondamental, que nos pratiques de conscientisation sont nécessaires, que notre autonomie est essentielle ou que le mouvement populaire et communautaire autonome doit assumer un rôle politique, ces caractéristiques doivent être reconnues et financées par l'État.

Il apparaît donc plus que nécessaire que le mouvement populaire et communautaire travaille globalement sur ces questions et fasse le lien entre les multiples démarches de reconnaissance, notamment celles portant sur l'éducation populaire autonome et sur l'action communautaire autonome

---

## Notes :

<sup>1</sup> MÉPACQ, *La localisation, la régionalisation et... la mondialisation : enjeux et impacts de la "Réorganisation" en cours*, décembre 1997.

<sup>2</sup> Gouvernement du Québec, *Création d'un Comité interministériel en vue d'une politique de reconnaissance de l'action communautaire autonome* (Mémoire au Conseil des ministres) de Madame Louise Harel (7 février 1997) p. 7.

<sup>3</sup> MÉPACQ, *La localisation, la régionalisation et... la mondialisation : enjeux et impacts de la "Réorganisation" en cours*, décembre 1997, p. 32.

<sup>4</sup> *Objectifs et Orientations gouvernementales*, document déposé au Chantier sur la formation continue en avril, MÉQ, 1997.

<sup>5</sup> École montréalaise, *Fiche d'information relative aux ressources du milieu qui favorisent la réussite éducative des enfants et des adolescents*, février 1999.

## On nous promettait...

Depuis les années 70, le mouvement populaire et communautaire revendique une meilleure reconnaissance et un meilleur financement de l'État. Pendant son passage dans l'opposition de 85 à 94, le Parti Québécois a été très sensible à ces demandes et a, avec les années, élaboré des positions relativement articulées sur ces questions.

Le PQ s'est donc présenté devant l'électorat en 1994 avec un programme (*Des idées pour mon pays*) qui reprenait plusieurs des revendications historiques du mouvement populaire et communautaire. On peut notamment mentionner :

- "élaborer une politique de reconnaissance de l'action communautaire autonome [...]";
- "reconnaître officiellement l'éducation populaire autonome fondée sur la notion de formation par l'action";
- "identifier et reconnaître les structures de représentations des organismes d'action communautaire";
- "fournir aux regroupements régionaux et nationaux d'éducation populaire autonome les ressources nécessaires à leurs tâches de concertation, de représentation et de sensibilisation".
- "consacrer au minimum 1% du budget de l'État à l'action communautaire";
- "fixer et réviser le budget de ces organismes [populaires et communautaires autonomes] sur une base triennale en évitant la cascade habituelle de normes et de règlements qui accompagnent souvent l'intervention de l'État";
- "à court terme, accroître de façon significative le soutien financier aux groupes d'éducation populaire autonome, en leur garantissant un financement stable de trois ans de façon à favoriser la qualité et la continuité des démarches de formation individuelles et collectives";
- "à long terme, viser l'attribution de 1,5% du budget du ministère de l'Éducation aux groupes oeuvrant en éducation populaire autonome";
- "créer un Secrétariat d'État à l'action communautaire autonome [...]".