

## **Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire**

### **Pour vous situer après l'été...**

- Le *Plan d'action en matière d'action communautaire* a été déposé le 17 août 2004. Un document de 21 pages, il est en retard de plusieurs mois. C'est le premier texte officiel du nouveau gouvernement libéral sur le dossier de l'action communautaire. Il détaille comment celui-ci donnera suite à la *Politique gouvernementale sur l'action communautaire* (adoptée en juillet 2001).
- Le ministre Béchard a également rendu public le *Cadre de référence*. Celui-ci n'est pas un document, mais bien un recueil de 3 textes : les principes directeurs guidant les relations entre le Gouvernement du Québec et les organismes communautaires; les balises d'interprétation des pratiques administratives; et les balises d'interprétation des critères qui définissent les organismes d'action communautaire. Différents brouillons du *Cadre de référence* ont déjà circulé au sein du Comité avisier de l'ACA (CAACA). Nous laisserons à celui-ci le soin de bien valider son contenu. Notons tout simplement que le *Plan d'action* laisse clairement entendre (p. 18) que le *Cadre de référence* est un document en évolution. Certaines règles de jeu peuvent changer en plein match.

### **Le Plan d'action : un document de la réingénierie**

Le Plan d'action doit se lire en parallèle avec d'autres documents récents en provenance du Gouvernement. Le Ministre Béchard invite une telle lecture lorsqu'il note (p. 7) que l'échéancier du plan d'action se termine à l'automne 2006, moment où, « dans la foulée des questionnements que soulève l'opération de modernisation de l'État », le gouvernement du Québec proposera, s'il y a lieu, « de nouvelles orientations » en matière d'action communautaire. Le plan d'action se situe carrément dans le plan plus large de la réingénierie étatique. ...

À notre avis, pour bien situer le *Plan d'action en matière d'action communautaire*, des parallèles sont à faire avec :

- le *Plan d'action de lutte contre la pauvreté*;
- les travaux issus des lois 34 (réorganisation municipale) et 25 (réorganisation du milieu de la santé). Ces travaux se font présentement au sein de chaque CRÉ et de chaque Agence régionale SSS.
- les travaux de plusieurs municipalités qui se dotent présentement des Politiques de développement social (exigence de la Loi 170).
- *Moderniser l'État*, le plan de modernisation déposé par Madame Forget, et plus particulièrement les sections touchant « la politique de territorialité ».

Le travail de synthèse demeure largement à faire! (Voir : TROVEPO, *Pour mieux comprendre la réingénierie locale du milieu de la santé*)

### **Une analyse du Plan d'action en action communautaire**

Trois questions encadrent la présente analyse : 1) Le plan d'action, est-il en continuité ou en rupture avec la *Politique*?; 2) Qu'en dit-il sur certains dossiers qui intéressent particulièrement les groupes de la TROVEPO?; 3) Y a-t-il des zones grises ou des questions sans réponse issues du plan d'action?

## **1. Le plan d'action, est-il en continuité ou en rupture avec la *Politique*?**

À plusieurs égards le plan d'action est en rupture avec la *Politique cadre d'action communautaire*. On dirait que le nouveau gouvernement ne se sent pas forcément lié par le document négocié par le CAACA et adopté par le gouvernement précédent.

### **Rappel historique, du temps des dinosaures...**

Rappelons le positionnement général du MÉPACQ dans le dossier de la *Politique*. En mai 2001, lors de la rencontre nationale extraordinaire du mouvement d'ACA, l'instance nationale du MÉPACQ et huit (8) de ses Tables régionales se sont inscrites en dissidence par rapport à la majorité des regroupements nationaux qui ont accueilli favorablement la *Politique* gouvernementale. Nous avons alors dit que cette *Politique* ouvrait la voie à l'utilisation du mouvement communautaire par le gouvernement dans le processus de désengagement étatique. Une politique de complémentarité, avons-nous dit, qui était plus intéressant pour l'État que pour nous. Et nous n'avons peut-être pas tort : comment le mouvement d'ACA, peut-il avec crédibilité aujourd'hui dénoncer la portée néolibérale du désengagement étatique proposé par le plan d'action, alors qu'en mai 2002 les deux-tiers des regroupements d'action communautaire autonome ont voté en faveur d'un financement étatique par entente de service!

### **Oui, mais bientôt les dinosaures n'existeront plus...**

Le Plan d'action du ministre Béchard escamote presque totalement les quelques « gains » obtenus dans la *Politique* par les groupes d'action communautaire autonome :

- Avec de nombreux et beaux mots, le plan d'action reconnaît l'autonomie des organismes communautaires. Mais il débute avec une mise en scène qui ne peut pas être plus clair : « L'action des organismes communautaires vient contribuer au développement social du Québec *en complément des services publics* (p.7, deuxième paragraphe, notre soulignement).

S'il est vrai que dans les années 70, le vocable « complémentaire » signalait l'idée que le communautaire ne dédoublait pas les services publics, depuis plusieurs années, il a changé de connotation. Aujourd'hui « complémentaire » s'apparente davantage à l'idée de « continuum de service » . À l'idée d'un « réseau intégré de services ». La rupture en 2002 des discussions entre les regroupements SSS et le MSSS sur le renouvellement du PSOC portait justement sur le refus des groupes SSS d'être *complémentaire* au réseau... Le plan d'action gouvernemental confirme la tendance observée dans la foulée des travaux de la loi 25 : on s'intéresse au communautaire dans la mesure où il est intégrable et intégré aux réseaux...

- La vision « complémentaire » d'action communautaire du plan d'action annonce un élargissement important de la portée de la *Politique*. À cet égard, le plan d'action s'éloigne dangereusement de la *Politique* parce qu'il vide le concept d'action communautaire autonome de tout sens :
  - le plan d'action reconnaît l'autonomie des groupes d'action communautaire, alors que ce sont les groupes d'action communautaire autonome qui ont historiquement réclamer l'autonomie! Sur l'autonomie au sens de l'ACA (autonomie politique, autonomie des membres de contrôler leur organisme,

etc.) le plan d'action est muet. Ou presque : le bilan annuel appartiendrait dorénavant aux bailleurs de fonds comme outil de la reddition de comptes! (Voir plus loin...)

- le mode de financement *en appui à la mission*, réservé exclusivement dans la *Politique* aux groupes d'ACA, est dorénavant ouvert à toutes sortes d'organismes communautaires (p. 16);
  - alors que la *Politique* exclut nommément les groupes d'économie sociale, le plan d'action propose de voir comment mieux arrimer leur action à celle d'action communautaire... (p. 17)
  - le plan d'action marginalise davantage le rôle du CAACA ...
  - la *Politique* positionne le SACA comme l'acteur gouvernemental du premier plan en matière d'action communautaire; le plan d'action confirme le rôle central du Comité interministériel au sein de l'appareil gouvernemental, en élargissant son mandat (p. 10). La petite histoire : Parizeau annonce la création d'un SAC; on fait la bataille et gagne un SACA (« le A étant plus qu'une lettre ») et la Plan d'action contourne le tout en privilégiant le Comité interministériel comme le lieu principal des travaux touchant l'action communautaire, y compris l'ACA (voir la page 4 de ce texte)
- Le communautaire est autonome ... vis-à-vis du gouvernement. ( Le plan d'action le dit (p. 11).)  
Par contre, le même plan d'action prévoit (p.17) «mettre davantage à contribution» des liens (financiers) qui existent entre les organismes communautaires, le réseau institutionnel, les organismes de philanthropie (ex : la Fondation André et Lucie Chagnon, voir le *Plan de lutte contre la pauvreté*; Centraide), et les entreprises privées. »

Dans le même sens, le SACA reçoit un nouveau mandat qui reviennent à deux reprises : 1) « établir des partenariats avec d'autres bailleurs de fonds pour situer l'offre gouvernementale de soutien en complémentarité » (p. 9) et 2) «rencontrer les différents bailleurs de fonds des communautés afin de les mobiliser dans le soutien des organismes communautaires et d'évaluer la possibilités de partenariat » (p. 17).

**Conclusion** : le SACA a un nouveau mandat de «matcher» bailleurs de fonds privés aux organismes communautaires? Avec quelle conséquence? Voir la proposition de fonctionnement du nouveau *Fonds québécois d'investissement social* dans le plan d'action contre la pauvreté. Allez voir le modèle américain de financement des organismes communautaires. Concernant le financement des organismes communautaires, rappelons l'idée lancée par Claude Ryan dans son document « Sortir le Québec de la pauvreté » (1994) – 1\$ étatique pour chaque 1\$ reçu du privé...

## 2. Qu'en dit le Plan d'action sur d'autres dossiers qui intéressent les membres de la TROVEPO?

- Le plan d'action ne prévoit aucune augmentation du financement des groupes d'ACA avant que le Gouvernement n'étudie davantage la situation des groupes dans une optique d'harmonisation et de rationalisation...
- Pour se donner une meilleure connaissance des groupes communautaires, on annonce(p. 19) que le SACA (et le Comité interministériel) se dotera en 2004 des portraits régionaux des organismes communautaires (ACA,AC, économie sociale – tous confondus...). Les portraits régionaux seront ensuite transmis « aux instances pertinentes » soit « aux Conférences régionales des élus et aux instances de concertation régionales déjà en place entre les ministères et les organismes communautaires »

Note 1 : Le Comité exécutif du MÉPACQ, dans ses commentaires sur le plan d'action s'interroge sur le sens à donner aux profils régionaux. Depuis l'adoption de la *Politique*, dont le fil conducteur de régionalisation est incontestable, on s'est interrogé quant à savoir qui serait le mandataire régional responsable pour l'attribution des subventions communautaires : la Régie régionale? Le CRD? Une nouvelle instance?

Si on lit la Loi 25 (qui prévoit la disparition de l'Agence régionale SSS d'ici trois ans), la Loi 34 ( qui remet plus de pouvoir aux mains des élus et consacre le CRÉ comme le lieu d'imputabilité des fonds publics) et le Plan d'action contre la pauvreté (qui désigne les stratégies locales de lutte à la pauvreté comme moyen privilégié, les mêmes stratégies qui relèveront des élus locaux et régionaux réunis au CRÉ) la réponse gouvernementale semble se préciser : ce sera les CRÉ, peut-être par le biais de ses filières (les CLD), qui deviendront les responsables de l'action communautaire. Faudrait-il parler de la municipalisation du communautaire? Un dossier à creuser.

Note 2 : Un organisme d'économie sociale pour vendre des loupes?

- **La section 3** (p. 19) indique que le gouvernement se dotera **des portraits régionaux**. Ceux-ci visent à « mieux saisir les profils de financement des organismes communautaires », mieux saisir « la répartition des organismes sur le territoire » afin « d'évaluer comment le gouvernement du Québec peut concilier plus efficacement l'impérative consolidation des groupes de base et la satisfaction des besoins de développement du milieu ». Avec ces données, le gouvernement évaluera si les besoins du milieu seront mieux servis par l'action communautaire, l'économie sociale, les coopératives... Le SACA fera l'analyse, de concert avec le Comité interministériel. Échéancier : début octobre 2004
- **La section 2,1,3** (p 17) parle du besoin gouvernemental d'une **analyse approfondie des sommes** que le gouvernement verse aux organismes communautaires afin d'« évaluer la pertinence et éliminer les possibles chevauchements ». L'analyse sera effectuée par le Comité interministériel et le SACA fera des recommandations pour donner suite. Échéancier : début septembre 2004.

- **La section 1,5** (p 13) parle des travaux « afin de déterminer la meilleure manière de soutenir la vie associative des organismes de base et des regroupements ». Dans les actions retenues, nous finissons par comprendre que le Gouvernement propose d'évaluer « les approches de financement des regroupements d'organismes communautaires » afin d'en proposer les modifications « s'il y a lieu ». Si des groupes veulent un regroupement, qu'ils le financent! Le Comité interministériel a le mandat pour cette étude et ça presse! Échéancier : elle débute en septembre 2004 et des « modifications dans la manière de financer les regroupements (s'il y a lieu!)» prendront effet en avril 2005.

**Conclusion 1:** « Dans la foulée des questionnements que soulève l'opération de modernisation de l'État (p. 7)», **trois études majeures** qui démarrent sensiblement **en même temps**, auxquelles le **Comité interministériel** est intimement associé, qui touchent directement le **financement des organismes communautaires**. L'enjeu est majeur, le temps est court. Par contre, il est vrai que nous ne savons rien sur ce que le Gouvernement propose faire avec les conclusions (s'il y a lieu) de ces différentes études.

**Conclusion 2 :** Le profil régional vise à identifier le chevauchement possible entre les différents groupes communautaires existants. Et il est vrai que, depuis Québec, deux centres de femmes qui interviennent dans sensiblement un même quartier peuvent avoir l'air de se chevaucher. Lorsqu'on a les pieds au centre-ville de Hull (feu), on voit bien qu'il n'y a pas de chevauchement, mais...

Ceci dit, le plan d'action dit que le Gouvernement privilégie la consolidation des groupes ( p. 17, deuxième paragraphe). Ce que le plan d'action ne dit pas est le sens que l'on attribue au mot « consolidation ». Il y en a dans le milieu qui verront la « consolidation » comme une bonne affaire : on consolide ce qui existe pour le rendre plus fort. Il y en a d'autres qui savent que lorsqu'on « consolide » nos dettes, on prend plusieurs petites dettes pour en faire une plus grande. Pour le gouvernement, qu'en est-il : rendre chacun des groupes existants plus solides ou fondre plusieurs petits groupes « qui se chevauchent » en un gros groupe solide avec une belle équipe de permanence... La question est posée. On se doute de la réponse.

- À trois reprises dans le plan d'action, on apprend que la gestion des groupes de défense collective des droits demeurera au SACA et donc au niveau national. (p. 9, p. 15, p. 16) Pourquoi le dire à trois reprises? Peut-être parce qu'il est vrai... jusqu'en 2006.

Le projet de réingénierie de Mme Forget annonce l'étude à la loupe de 60 organismes étatiques par année (sur trois ans) pour voir si leurs programmes répondent toujours bien à la mission de l'État et s'ils sont encore les gestionnaires les plus aptes. En parallèle, le plan d'action de lutte à la pauvreté confie un rôle de plus en plus important aux municipalités et au palier local dans la lutte à la pauvreté, dont la gestion des enveloppes budgétaires...

- Le *Fonds d'aide à l'action communautaire* autonome, source de financement des groupes de défense collective des droits, du secrétariat national du MÉPACQ et des Tables régionales en ÉPA, voit un « élargissement de son mandat » (p. 16). Alors que la *Politique* proposait un passage transitoire au Fonds des groupes sans port d'attache, le plan d'action propose de l'ouvrir à davantage de groupes. Sans aucune augmentation du Fonds, bien sûr. On aurait pu mettre ce paragraphe en réponse à la première question : à l'égard du Fonds d'aide, le plan d'action est en rupture avec la *Politique*.

### 3. Y a-t-il des zones grises, des questions sans réponse, des absences ?

- (p. 11, sect 1,3) Une révision du statut juridique des organismes par le ministère des Finances : un potentiel cheval de Troie. Pourquoi? On parle des lois désuètes, mais... Le CAACA, est-il au courant?
- (p. 20) On parle d'un comité de travail existant sur l'autoévaluation de la mission des organismes communautaires... Qu'est-ce que c'est? ? ??
- (p. 12) L'institutionnalisation du communautaire peut se faire par bien des moyens. L'un d'eux, au cœur du plan d'action, est l'utilisation des rapports annuels, bilans financiers, etc., comme documents de référence pour la reddition de comptes. L'idée qu'un rapport annuel est d'abord et avant tout fait par et pour les membres est complètement perdu dans le plan d'action. L'idée que les rapports de fin d'année servent aux fins des membres d'un organisme et non pas principalement aux bailleurs de fonds ne tient plus la route. Pire, alors que la majorité des groupes d'éducation populaire oeuvrent avec des gens qui n'ont pas «une culture d'écriture», un réel danger existe que dorénavant la tâche de rédaction d'un rapport annuel soit confié à un professionnel...
- Puis, le régime de pension, dont les études exploratoires furent annoncées dans la *Politique*...(Ceci est une blague : les dinosaures seront extincts...)

## **Enfin, que faire...**

- Voir ci-joint une analyse du Comité exécutif du MÉPACQ.
- Le Comité exécutif du MÉPACQ, de qui relève maintenant le dossier de la reconnaissance et le financement, ne voit rien de dramatique dans le Plan d'action gouvernemental et propose de garder, au niveau national, la tête basse.
- Nous ne partageons pas cette analyse. Sans vouloir « monter aux barricades » ou « sauter au plafond » - les Olympiques sont quand même finies!! – nous croyons que nos groupes ont tout intérêt à se pencher sur les enjeux majeurs qui découlent du plan d'action. À ce sujet, l'intervention de la TROVEPO doit:
  - Situer le plan d'action au sein du projet plus vaste de réingénierie et interpeller nos groupes de se mobiliser dans le cadre des actions prévues par le Réseau vigilance Outaouais
  - Dresser le nouveau portrait régional des instances;
  - Répondre aux questions des groupes, notamment sur le sens des profils régionaux (qui risquent de semer la bisbille dans le milieu), sur l'avenir du Fonds d'aide.
  - Communiquer l'urgence de bien voir l'importance de plusieurs des éléments contenus dans le Cadre de référence (rôle du bilan annuel, ampleur de surplus accumulé acceptable, etc.)