

« La modernisation » des programmes destinés au communautaire

Un enjeu pour les tables régionales en éducation populaire autonome

Une analyse de la Table des groupes populaires de la Côte-Nord, de la TROVEP de la Montérégie
et du Regroupement des organismes d'ÉPA de la Mauricie (ROÉPAM)

Juin, 2023



Un paquebot ne se vire pas sur un dix cents

La note 5 de la *Politique de reconnaissance de l'action communautaire* (PRAC, 2001) fait référence à une étude de l'Université Johns Hopkins (ÉU) sur le « tiers-secteur » à l'échelle mondiale. Concernant le Québec, l'étude américaine retient le fait que le milieu communautaire se démarque par le niveau **très élevé** de son financement public. Le constat ne passe pas inaperçu des rédactrices de la PRAC québécoise qui soulignent l'importance « d'un financement [des OBNL] provenant de sources diversifiées, c'est-à-dire qui ne repose pas entièrement sur des fonds publics. * »

Vingt ans plus tard, qu'en est-il du financement public des groupes communautaires québécois? Qu'en est-il de la diversification du financement du communautaire prônée dans la PRAC?

Sachant que cela prend bien du temps pour un paquebot de virer de bord...

* Gouvernement du Québec (2001) « *L'Action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social* », p. 5.

« *La modernisation¹* » des programmes destinés au communautaire : un enjeu pour les tables régionales en éducation populaire autonome est un document produit à la demande de la Table des groupes populaires de la Côte-Nord, de la TROVEP-Montérégie et du Regroupement des organismes d'éducation populaire autonome de la Mauricie (ROÉPAM). L'auteur principal est Vincent Greason qui seul est responsable des erreurs factuelles.

On espère que cette analyse permet de mieux nommer les changements profonds qui s'opèrent présentement dans le milieu communautaire autonome. À notre avis, ceux-ci menacent l'existence même d'un mouvement communautaire de lutte pour la justice sociale. À la fin du texte, on soulève plusieurs questions de fond qui méritent un débat large.

Bonne lecture!

¹ Le terme est utilisé par la ministre Chantal Rouleau pour décrire l'objectif de sa tournée, amorcée en janvier 2023, sur les retombées du PAGAC et du plan d'action (à venir) de lutte à la pauvreté. Pour parler en images, Mme Rouleau est présentement la capitaine du paquebot dont le virage achève...

Table des matières

La Problématique	4
Évolution du « communautaire québécois », vu sous l'angle du financement	5
Le financement public	5
Le droit au financement public.....	6
Les ententes de services.....	7
L'économie sociale	8
La Politique de reconnaissance de l'action communautaire (PRAC) et le financement	9
Le Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire (Plan, 2004)	11
Entre le Plan d'action de 2004 et le PAGAC de 2022	13
Concernant le financement public	13
Rumeurs, ballons d'essai, fumée – tout pour alimenter un PAGAC.....	14
Le Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire (PAGAC, 2022).....	16
Quelques observations générales	16
Les engagements du PAGAC en matière du financement.....	18
Les partenaires à la rescousse du communautaire	21
Un avenir en dehors du financement public?	25
L'émergence du privé à la suite de la PRAC et des deux plans d'action gouvernementaux. 25	
Les fondations	26
La Fondation Lucie et André Chagnon.....	26
Les fondations communautaires au Québec.....	27
La finance sociale.....	29
Quelques enjeux.....	32
Annexe.....	33
Le financement du communautaire selon le rapport du Vérificateur générale du Québec (2008)	33
Lexique	34

La Problématique

Alors que l'ensemble du milieu de l'action communautaire autonome (ACA) revendique un financement public, adéquat et récurrent, d'autres acteurs et d'autres modes de financement prennent tranquillement la relève de celui-ci. Certaines des nouveautés sont présentes depuis l'adoption de la *Politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire* (PRAC, 2001), d'autres prennent leur envol plus récemment.

Le présent texte situe dans l'histoire les revendications portées par les regroupements d'ACA sur la reconnaissance et le financement. Il analyse ensuite les mêmes enjeux tels qu'ils se retrouvent dans la PRAC et les deux plans d'action gouvernementaux en matière d'action communautaire (Plan, 2004; PAGAC, 2022). Enfin, il dresse en survol certains enjeux récents qui auront une incidence sur l'avenir du financement du communautaire.

Le fil conducteur du texte est assez simple :

- Le financement public qui soutient la mission des groupes d'ACA perd du terrain;
- Le financement public et le financement en provenance des milieux philanthropique et privé s'orientent progressivement vers les groupes communautaires qui sont utiles à la réalisation des orientations ministérielles et gouvernementales;
- Une infrastructure de financement complémentaire au financement public s'élabore. Celle-ci s'inspire des pratiques du secteur privé et s'installe alors que le milieu communautaire vit une transition générationnelle dont les acteurs et actrices n'en sont pas nécessairement conscients ou informés des enjeux.

Cette analyse se termine avec plusieurs questions adressées au mouvement large d'action communautaire autonome.

Évolution du « communautaire québécois », vu sous l'angle du financement

Si une partie de l'histoire du mouvement communautaire québécois se caractérise par la mobilisation citoyenne en faveur de la justice sociale, une autre partie reflète l'instrumentalisation des organismes communautaires pour répondre aux besoins citoyens qui ne figurent pas ou plus aux priorités de l'offre public de services.

L'histoire des regroupements du communautaire québécois est largement celle des revendications et des mobilisations pour obtenir le financement nécessaire aux groupes pour faire leur travail (tantôt de lutte, tantôt de fourniture de services). Jusqu'à récemment, les regroupements du communautaire autonome se concentrent sur la lutte pour obtenir un financement public, notamment celui qui soutient la mission, et donc la pérennité, de leurs membres. Cependant, le vent change. Plusieurs regroupements et organismes nationaux se laissent séduire par la philanthropie et des façons de faire qui n'ont rien à voir avec les pratiques historiques d'un mouvement qui lutte pour effectuer la transformation sociale.

Le financement public

Les premiers comités des citoyens, formés dans les années 1960, s'opèrent sur une base militante, le pouvoir public n'ayant pas encore les programmes nécessaires pour les soutenir financièrement.

Pour résister aux gros projets de réaménagement urbain, les premiers comités des citoyens se forment dans les grandes villes du Québec (Hull, Sherbrooke, Montréal, Québec). Assez rapidement, le *Programme provincial d'éducation populaire aux organismes et associations hors réseau institutionnel* voit le jour en 1967. Un projet pilote en provenance du ministère de l'Éducation (MEQ), celui-ci s'avère la première fois que les groupes autonomes (dont les syndicats) aient accès au financement public. Ce qui donne naissance aux efforts de créer un rapport de force en regroupant les groupes populaires soutenus par le programme de financement. Cette consolidation des forces se fait au sein des tables régionales en éducation populaire dont la mission première est de revendiquer l'accès au financement public qui permettra à leurs membres de réaliser leur mission. Un mouvement parallèle se construit aussi sur le plan national alors que les premiers regroupements sectoriels voient le jour².

Le soutien aux groupes populaires de sources non publiques

Œuvrant surtout auprès des populations économiquement défavorisées, les premiers groupes populaires cherchent du financement pour réaliser leur travail.

Dès les années 1970, les Centraide et les communautés religieuses viennent à la rescousse et soutiennent de nombreux groupes du milieu populaire.

² En région, les TROVEP de l'Outaouais, Estrie, Montréal et le ROVEP de Québec sont créés avant la fin des années 70. Au national, on voit la création des groupes suivants : Fédération des ACEF (1970), Front commun des personnes assistées sociales (1974), Fédération des associations des familles monoparentales et recomposées du Québec (1974), Au Bas de l'échelle (1975), FRAPRU (1978),

Le projet pilote du MEQ se transforme en *Programme des organismes volontaires d'éducation populaire* (OVEP, 1971-1972). Le *Programme OVEP*, le premier programme récurrent de soutien public destinés aux groupes populaires, se limite au financement des activités éducatives des groupes et non pas au financement des groupes eux-mêmes.

En 1972-1973, le ministère des Affaires sociales emboîte le pas au MEQ. Un programme, qui devient rapidement le *Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC)*, est instauré pour soutenir les groupes communautaires œuvrant en santé et services sociaux. Le PSOC soutient les organismes eux-mêmes.

Jusqu'aux années 1990, le Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MÉPACQ) est la seule composante du communautaire ayant des assises régionales. Ses tables régionales regroupent les groupes (parfois appelés les OVEP) soutenus par le MEQ, les mobilisent et portent leurs revendications sur le financement auprès du ministère. Dès les années 1980, le MÉPACQ revendique une politique ministérielle sur l'ÉPA, considéré comme un moyen pour obtenir une vraie reconnaissance des groupes au-delà de leurs activités éducatives.

Le droit au financement public...

De 1981 à 1991, le MÉPACQ publie la revue *L'Ardoise*. Dans ses pages, un argumentaire se développe sur « le droit » des groupes populaires à un financement public : les personnes pauvres paient des taxes; une démocratie en santé permet que toutes les voix se fassent entendre lors des débats sociaux; les personnes économiquement défavorisées, et les groupes qui les représentent, n'ont accès ni aux grands médias (dont ils ne sont pas propriétaires), ni aux décideurs (qui ne s'occupent pas ou peu de la classe populaire et ouvrière); donc l'État doit subventionner les groupes pour que ceux-ci fassent entendre les voix des personnes assistées sociales, chômeuses, femmes, accidentées de travail, locataires et consommatrices.

De même, les groupes soutenus par le PSOC, organisés principalement en regroupements nationaux sectoriels, portent sensiblement les mêmes revendications que le MÉPACQ, mais auprès du gouvernement du Québec : la reconnaissance formelle et un financement adéquat de leurs membres par l'État. Ces demandes sont portées sur la place publique pour la première fois lors de l'action « *Nous reconnaissez-vous?* » (1989), une action coordonnée par la Coalition des organismes communautaires du Québec (COCC³) et réalisée en région par les tables régionales en ÉPA.

En 1991, un premier pas vers une reconnaissance est franchi dans la Loi 120⁴ qui crée le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). Cette loi reconnaît la contribution des organismes communautaires à la santé et au bien-être de la population, tout en identifiant les organismes communautaires comme des partenaires potentiels du système public. Elle régionalise le PSOC. De plus, elle formalise les rapports entre l'État et le secteur communautaire en exigeant que chaque Régie régionale (aujourd'hui les CISSS / CIUSSS) se dote d'un vis-à-vis du

Regroupement des maisons des jeunes du Québec (1980), Regroupement des groupes populaires d'alphabétisation du Québec (1982), R des Centres des femmes (1985).

³ Le MÉPACQ en est membre.

⁴ Certains l'appellent « La réforme Côté ».

« La modernisation » des programmes destinés au communautaire

communautaire dont le mandat est de représenter les organismes soutenus par le PSOC. Ainsi est né le réseau régional des Tables régionales des organismes communautaires (communément appelé les TROC).

Avec les gains obtenus dans la Loi 120, les organismes nationaux en santé et services sociaux, auxquels se joignent les TROC, multiplient les efforts pour bonifier et élargir le PSOC. Dans les années 1990 et 2000, on témoigne d'une véritable explosion (tant dans le nombre que dans le soutien financier public accordé à la mission) des groupes soutenus par le PSOC.

Les ententes de services

La reconnaissance dans la Loi 120 des groupes d'action communautaire autonome œuvrant en santé et services sociaux (OCASSS) comporte un cheval de Troie.

La Loi 120 arrive dans un contexte où l'État social québécois amorce le virage vers le néolibéralisme. Il revoit sa façon d'intervenir, notamment dans le domaine du social. L'État social, dit « dispensateur de grands programmes sociaux », s'estompe au profit d'un nouvel « État accompagnateur ». On restructure la manière de concevoir et d'offrir des services et des programmes sociaux. Pour reprendre l'image préférée de Madame Jérôme-Forget (la ministre de la réingénierie sous Jean Charest), l'État doit « piloter plutôt que ramer ». Alors que le nouvel État offre moins de services directs à la population, le besoin de ces services ne disparaît pas pour autant. L'État « accompagnateur » a besoin de nouveaux « rameurs » pour les fournir. De nouveaux partenaires. Dont le communautaire.

L'État néolibéral se tournera donc vers l'offre de service dans le communautaire. Ceci amène un processus qui culmine avec l'intégration des organismes communautaires autonomes (OCASSS) au sein des programmes régionalisés de l'offre de services (PROS, 2003), qui deviennent les projets cliniques (2004).

Dorénavant, pour le MSSS, les OCASSS font partie d'un « continuum de service » public. À ce titre, il se font solliciter -d'abord par les Régies régionales (RRSSS), ensuite par les Agences régionales (ARSSS), maintenant par les Centres intégrés (CISSS-CIUSSS) et tantôt par les Santé Québec régionalisés - pour accepter les « ententes de services » qui se pointent alors comme un nouveau mode de financement.



Quelle est la place réservée à la lutte dans une entente de services? Une question que le mouvement d'ACA, voué à la transformation sociale, doit se poser...

Une entente de services est un mode de financement par lequel les organismes communautaires deviennent les « contractants » des services requis par le réseau public. Dans une entente de services, c'est le demandeur (en l'occurrence, le MSSS ou son instance régionale) qui détermine le service à offrir, le résultat à obtenir et le montant à déboursier. C'est le contractant (le groupe communautaire) qui offre le service aux conditions et au prix fixés par le demandeur.

L'enjeu des ententes de services au sein du mouvement d'ACA revient en force lors des débats sur le PRAC puis qu'il ouvre la porte à l'instrumentalisation des groupes pour répondre aux besoins du réseau.

Un mode qui se répand...

La première expérience des ententes de services arrive dans le milieu des OCASSS par le biais du MSSS. Cependant, le même mode de financement s'installe comme le moyen privilégié d'autres bailleurs de fonds (municipalités, philanthropes) qui ont besoin des services fournis par le communautaire. On y reviendra.

L'économie sociale

L'économie sociale arrive dans le portrait du communautaire québécois au milieu des années 90 alors que la crise économique perdure. Elle se présente comme un moyen pour redresser la pauvreté des femmes et comme telle, est portée comme revendication par la *Marche pour du pain et des roses (1995)*. Spécifiquement, la Marche revendique la mise en place par le gouvernement des mesures d'« infrastructures sociales »⁵.

L'économie sociale est formellement reconnue par le gouvernement du Québec lors du sommet socio-économique de Lucien Bouchard (1996). Elle s'institutionnalise avec la création du Chantier de l'économie sociale et l'octroi conséquent des fonds publics⁶. Une loi qui lui est spécifique est adoptée au milieu des années 2010. Le Chantier, qui ne remet aucunement en question le capitalisme, devient une pépinière d'expérimentation et d'innovation sur le plan économique.

Le MÉPACQ est divisé par l'économie sociale, mais adopte une « position » sur la question lors de l'assemblée générale annuelle de 1997.

L'économie sociale est une façon alternative de réaliser des activités économiques (production de biens ou de services) [...] Le MÉPACQ refuse que l'économie sociale définisse les groupes populaires et communautaires autonomes. Cependant il croit qu'il est possible qu'un groupe populaire ou communautaire soit également porteur de projet(s) d'économie sociale. [...] Il faut que les budgets pour le financement des projets d'économie sociale soient distincts de ceux disponibles pour le secteur populaire et communautaire autonome.

Le loup est dans le poulailler et l'économie sociale finit par brouiller les cartes. Au cours des années 2000 (soit la décennie de la mise en œuvre de la PRAC dont l'économie sociale est

⁵ Pour contrer le chômage, le gouvernement fédéral avait créé un programme pour renouveler les infrastructures vieillissantes (ponts, routes, bâtiments), un secteur d'emploi fortement masculin. En contrepartie, le mouvement des femmes revendique l'instauration d'un programme parallèle pour soutenir les infrastructures sociales (garderies, centres contre la violence conjugale, etc.), un secteur d'emploi fortement féminin.

⁶ Boivin, Louise et Fortier, Mark (1998), *L'économie sociale, la fin d'une illusion*, Montréal : Fides.

nommément exclue), une confusion s'installe concernant la nature même de l'action communautaire⁷. Un facteur qui contribue à cette confusion : l'économie sociale.

Une entreprise d'économie sociale poursuit un objet « économique », alors qu'un tel objet est nommément défendu aux organismes sans but lucratif⁸. Or, le secteur d'économie sociale expérimente de formes nouvelles de financement et de capitalisation⁹ – souvent importées du secteur privé - qui deviennent alléchantes pour plusieurs groupes d'AC (notamment ceux qui entreprennent un projet de construction – logements, locaux, projets collectifs, etc.).

On y reviendra.

Pour aider à la compréhension du texte

Pour faciliter le repérage des engagements étatiques des textes cités dans la suite du document, nous utilisons les codes suivants :

- Politique de reconnaissance de l'action communautaire (2002) – PRAC
- Plan gouvernemental d'action communautaire (2004) – Plan
- Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire (2022) – PAGAC.

La référence « PRAC, 26 » se comprend donc : La politique de reconnaissance de l'action communautaire, page 26.

Un rappel d'une information déjà fournie dans le présent texte si lit : Voir ci-haut à la page X.

La Politique de reconnaissance de l'action communautaire (PRAC) et le financement

La volonté du gouvernement québécois de se doter d'une politique en matière d'action communautaire autonome¹⁰ arrive au moment où le néolibéralisme s'implante. Le MÉPACQ a bien documenté l'arrivée de cette idéologie¹¹.

⁷ Un tout petit exemple de cette confusion se retrouve dans le nom même du Comité sectoriel de la main d'œuvre économie sociale et action communautaire (CSMO-ESAC). OK, un deuxième petit exemple : Le comité sectoriel de la main d'œuvre économie sociale et action communautaire partage avec le Chantier sur l'économie social la même adresse civique à Montréal.

⁸ Harnois, Josée et Greason, Vincent (2016) « Y a-t-il une différence entre un OBNL et un OSBL : Un torchon est-il une serviette? ». « *La loi des compagnies du Québec (3e partie) précise qu'une association n'ayant pas de capital-actions doit appartenir à une catégorie « d'œuvre » poursuivant un des douze (12) objets permis et énumérés dans l'article 218 de la loi. Un (1) objet, n'étant manifestement pas permis, est même défendu : un organisme sans but lucratif n'a pas le droit de poursuivre un objet économique.* » p.2.

⁹ Dont les « obligations communautaires » qui s'apparentent aux actions des compagnies privées. Voir plus loin.

¹⁰ Un rappel historique. L'engagement du PQ aux élections de 1994 : Doter le Québec d'une politique de reconnaissance de l'action communautaire **autonome**. De 1995 à 2000, les représentants du CAACA travaillent à l'élaboration d'une PRACA. Soudainement, en décembre 2000, le gouvernement décrète que la PRACA devient une PRAC. Depuis, le gouvernement se démontre progressivement frileux dans sa reconnaissance de l'ACA.

¹¹ Voir MÉPACQ (1997), [La localisation, la régionalisation... et la mondialisation](#).

Négociée entre 1997 et 2001¹², [L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec](#), la politique gouvernementale sur l'action communautaire (PRAC), sert à clarifier les règles de jeu entre l'État, bailleur des fonds et les organismes d'action communautaire, subventionnés. Au risque de se répéter, la PRAC répond au besoin d'un État en train de s'ajuster à son rôle de « pilote » dans l'offre de services publics. La PRAC lui permet de bien encadrer les nouveaux « rameurs ».

Sur l'enjeu du financement¹³, la PRAC instaure trois (3) modes de financement public dont chaque ministère ou organisme public faisant affaire avec le milieu communautaire devraient se doter :

1. « *En appui à la mission* ». Un mode de financement qui reconnaît la pertinence d'un groupe, son importance pour le milieu et ses pratiques convenables de gestion. Présent dans le milieu des OCASSS depuis la création du PSOC en 1972-1973, ce mode de financement est nouveau pour une bonne partie des groupes du MÉPACQ dont le financement précédent a soutenu les activités éducatives.

Dans la PRAC, le financement « **en appui à la mission** » se limite aux organismes qui correspondent à la définition de l'action communautaire autonome (PRAC, 20 et 26)¹⁴.

2. « *Les ententes de services* ». Inconnues alors chez les groupes en défense collective des droits (DCD), les ententes de services étaient déjà bien connues dans le réseau des OCASSS (Voir ci-haut aux pages 7-8). Son inclusion dans la PRAC précipite le tiers de regroupements – dont 17 en dissidence- de voter contre le projet de politique lors de la rencontre nationale tenue à ce sujet en 2001;
3. « *Les projets* ». Une ouverture aux groupes leur permettant d'obtenir un financement ponctuel pour des projets spécifiques. En termes des montants, un financement relativement peu important.

¹² La deuxième rencontre nationale du communautaire autonome (2008) accorde un mandat formel de négociation au Comité aviseur de l'ACA, et ce, au nom de tous les secteurs de l'ACA.

¹³ Pour une appréciation plus globale de la PRAC, voir MÉPACQ (2022), **Faire mouvement : Les quarante ans de l'histoire du MÉPACQ**, (Montréal : Éd. de la rue Dorion), p. 63-65.

¹⁴ Particulièrement : « Le soutien financier à ACA, un dispositif particulier », nommé dans la section 2.3.2. La définition formelle de l'ACA se trouve dans la partie 3 du Cadre de référence de 2004.

Dans la PRAC, le gouvernement québécois s'engage à « contribuer » au financement des organismes d'ACA, mais jamais à les financer à 100%. D'ailleurs, la politique encourage les groupes à faire diversifier leur financement sans que cette diversification devienne « une condition préalable pour l'obtention du financement public (PRAC, 27) ».

Cependant, la politique reconnaît explicitement deux types de groupes du communautaire autonome pour lesquels la diversification du financement pose des défis supplémentaires : les groupes en défense collective des droits et les regroupements.

- Au sujet des groupes en DCD, la PRAC confirme un recentrage du Fonds d'aide à l'ACA (FAACA) afin d'assurer le financement en appui à la mission (PRAC, 6 ; 12);
- Pour les regroupements, on écarte l'hypothèse d'un autofinancement par les cotisations des membres et confie la question à une résolution future.

Enfin, la PRAC évoque, sans élaboration, l'importance d'une collaboration du milieu d'action communautaire avec d'autres partenaires pour réaliser le « développement social » du Québec. La PRAC invite « les bailleurs de fonds externes » à soutenir les organismes communautaires dont le travail est important pour la communauté (PRAC, 26).

La Fondation

Lucie et André Chagnon

En même temps que la PRAC s'élabore, la Fondation Lucie et André Chagnon (FLAC) prend son envol. Celle-ci est un abri fiscal et la plus grosse fondation privée au Québec.

Créé par la famille d'André Chagnon, le fondateur de Vidéotron, le 1,4 milliard \$ qui la garnit provient de la fortune reçue lors de la vente de Vidéotron.

La FLAC commence ses activités publiques en 2004. Entre 2005 et 2007, trois ententes – très contestées par le milieu communautaire – lient la famille Chagnon au gouvernement du Québec pour 10 ans et totalisant plus d'un milliard de \$, dont 525 millions de \$ proviennent des coffres de l'État.

En 2023, la FLAC ajuste le tir ... et plusieurs groupes et regroupements, contestataires à l'époque, en tirent profit. Voir plus loin.

Pour plus d'informations, voir Alepin, Brigitte (2018) « [Impact du financement des fondations privées sur l'action communautaire : Le cas de la Fondation Lucie et André Chagnon](#) ». Une note de l'IRIS.

Le Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire (Plan, 2004)

Le [Plan d'action en matière d'action communautaire](#) (2004), un court document de 21 pages, s'avère le premier texte sur l'action communautaire en provenance du gouvernement libéral de Jean Charest.

Le MÉPACQ considère le plan d'action de 2004 comme un document de la réingénierie. Claude Béchar, alors le ministre responsable du dossier, invite à une telle lecture lorsqu'il fixe la fin du plan 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 (Plan, 7). Difficile de ne pas voir une ressemblance avec les objectifs de la tournée de la ministre Chantal Rondeau en 2023,

entreprise « en vue de moderniser les différents programmes qui visent l'action communautaire et la solidarité sociale »¹⁵. Un paquebot ne vire pas sur un dix cents.

En 2004, le MÉPACQ se demande si le plan d'action est en continuité ou en rupture avec la PRAC du gouvernement précédent. Le plan, dit-il, escamote « presque totalement » les quelques « gains » obtenus dans la PRAC par les groupes d'ACA, notamment parce que l'autonomie devient conditionnelle au fait que leur action « contribue au développement social du Québec *en complément des services publics* » (Plan, 7)¹⁶. Voir l'encadré.

Pour le MÉPACQ, le plan d'action s'éloigne des engagements de la PRAC parce qu'il sème la confusion sur les concepts mêmes de l'ACA et de l'AC. :

- Le mode de financement *en appui à la mission*, réservé exclusivement dans la PRAC aux groupes d'ACA, s'ouvre dans le plan d'action à d'autres organismes communautaires (Plan, 16);
- Alors que la PRAC exclut nommément les groupes d'économie sociale, le plan propose leur arrimage à l'action communautaire... (Plan, 17)

Tout en reconnaissant l'autonomie des groupes (Plan, 11), le plan d'action prévoit « mettre davantage à contribution » des liens qui existent entre « les organismes communautaires et le réseau institutionnel, les organismes de philanthropie et les entreprises privées. » (Plan, 17). Pour ce faire, on confie au SACA¹⁷ un nouveau mandat comportant deux aspects : 1) « établir des partenariats avec d'autres bailleurs de fonds pour situer l'offre gouvernementale de soutien en complémentarité (Plan, 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 possibilité de partenariat » (Plan, 17).

Certaines tables du MÉPACQ expriment des craintes concernant l'américanisation (dont la philanthropisation) du plan d'action, notamment par rapport au financement de l'action communautaire. Elles appréhendent que le nouveau Fonds québécois d'investissement social oblige les groupes de participer aux partenariats locaux pour pouvoir obtenir des fonds dédiés à la lutte contre la pauvreté.

Un mot sur les mots

Les mots sont importants. Dans les années 1970, « complémentaire » fait référence au fait que le communautaire ne dédouble pas les services publics. Mais dans les années 2000, le mot change de sens. « Complémentaire » s'apparente alors à l'idée d'un « continuum de service », à celle d'un « réseau intégré de services ». D'ailleurs, la rupture en 2002 des discussions entre les regroupements SSS et le MSSS sur le renouvellement de la convention du PSOC a porté justement sur le refus des groupes SSS d'être *complémentaire* au réseau.

¹⁵ Communiqué, 27-01-2023.

¹⁶ Dix-huit ans plus tard, le PAGAC de 2022 conclut que la PRAC « a institutionnalisé la relation d'autonomie des organismes par rapport au gouvernement! » (PAGAC, 15).

¹⁷ Devenu le Secrétariat d'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS) en 2007. Les expressions « initiatives sociales » et « innovation sociale » s'apparentent rarement à la défense des droits. Pourtant, ce serait « innovateur » que l'État donne suite à la demande des groupes en DCD de respecter le droit à un niveau de vie suffisant quand il calcule les prestations de l'aide sociale...

Entre le Plan d'action de 2004 et le PAGAC de 2022

Dix-huit (18) ans passent avant que le Plan d'action de 2004 soit mise à jour. Durant cette période, beaucoup de rumeurs, de projets mort-nés, de ballons d'essai et de nouvelles expériences pour financer le « tiers secteur » : ACA, AC, OSBL, OBNL, économie sociale, entreprise sociale, organisme à vocation sociale - bref, du communautaire au sens large... Rappelons-en pour la postérité, mais surtout pour comprendre le PAGAC de 2022!

Concernant le financement public

« En appui à la mission »

Entre 2004 et 2022, les regroupements nationaux et régionaux continuent de revendiquer un financement public adéquat et récurrent pour soutenir la mission des groupes. On enregistre certaines victoires, dont la bonification significative au milieu des années 2010 des groupes en DCD, en alphabétisation et de famille. Les résultats s'avèrent plus mitigés pour les OCASSS quoiqu'ils réussissent à gagner le principe d'une indexation annuelle des subventions du PSOC.

L'engagement de la PRAC voulant que la prépondérance du financement ministériel soit accordée « en appui à la mission » est respecté, quoique le pourcentage des fonds y attribué a sensiblement chuté depuis 2006-2007 (PAGAC, p. 18. Voir le tableau).

N'oubliez pas le paquebot.

« Ententes de services »

Une pratique qui touche plusieurs secteurs de l'AC (employabilité, accueil des immigrants), ce sont principalement les OCASSS qui en écotent dans le milieu d'ACA. Pour ce qui est de la DCD et des CDC, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) tarde à se doter d'un dispositif formel d'ententes de services. Cependant, en proposant un financement particulier aux groupes de DCD qui offrent des services individuels¹⁸, le plan de lutte à la pauvreté (2016) en ouvre la porte. Le nouveau gouvernement caquiste recule sur cette idée du Parti libéral du Québec (PLQ), mais durant la COVID 19, il rajoute un dispositif d'ententes de services au [programme de soutien financier aux orientations gouvernementales en action communautaire](#) (où se trouve le volet de soutien des groupes de DCD). Muni d'un nouveau libellé pour ne pas faire peur! Voir plus loin à la page 18.

Si tous les ministères n'ont pas recours aux ententes de services, ce n'est pas le cas du financement en provenance des « partenaires » sollicités à la suite du plan d'action de 2004 :

- La loi forçant la fusion des **municipalités** (2002) oblige Gatineau, Sherbrooke, Trois-Rivières, Saguenay et Longueuil d'adopter des politiques municipales de développement social ou de développement communautaire. Celles-ci s'ajoutent aux politiques semblables existantes à Montréal et à Québec. Le financement y découlant s'octroie par contrat aux organismes communautaires;

¹⁸ Par exemple, un contrat offert à un groupe de personnes assistées sociales qui accepte de travailler afin de faire augmenter le nombre des « clients » qui remplissent le rapport d'impôt.

- Les plans d'action de **lutte à la pauvreté** (2004, 2010, 2018). Le financement en provenance du Fonds québécois d'initiatives sociales, qui transite par les Alliances pour la solidarité, s'octroie par les ententes de services;
- La **Fondation Lucie et André Chagnon** a conclu trois ententes avec le gouvernement du Québec (saines habitudes de vie, persévérance scolaire, appui au répit). Le financement y découlant se verse par ententes de services, gérées par les partenariats locaux;
- Les dons versés aux organismes par certains **Centraide** ne soutiennent plus la mission des groupes, mais servent à faire avancer les priorités de Centraide...

Rumeurs, ballons d'essai, fumée – tout pour alimenter un PAGAC

En 2009, le ministre libéral Sam Hamad annonce des travaux sur un nouveau plan d'action en

matière d'action communautaire. Au cœur de celui-ci, une territorialisation du financement de l'AC (évoqué par le personnel du cabinet lors d'une rencontre formelle avec le CE du MÉPACQ) et la création d'un nouveau réseau régional de fondations communautaires présenté comme un levier potentiel pour financer l'ACA (évoqué lors d'une rencontre formelle entre le personnel du cabinet et la Table nationale des groupes de femmes).

Peu de temps après, un communiqué de presse du ministre Hamad fait état d'une nouvelle politique (et non pas un plan d'action) qui s'appuierait sur de « nouvelles orientations en matière d'AC ». Le SACAIS dépose un document de travail au CA du RQACA qui dévoile les grands changements envisagés dans cette politique : un soutien à la philanthropie, un soutien à l'action bénévole, une valorisation de la notion d'« empowerment » et un renforcement de l'intervention du communautaire au niveau local¹⁹. Alors que le RQ-ACA refuse de participer aux travaux tant que le ministre n'explique pas le pourquoi d'une nouvelle PRAC, la Table nationale de corporations de développement communautaire (TNDCDC²⁰) demande au RQACA d'avoir plus de « souplesse » puisque « le ministre va aller de l'avant de toute façon ».

Sur un autre front, le comité de défense collective des droits (aujourd'hui le RODCD) apprend du SACAIS que la nouvelle politique remet en question la définition de la DCD. À ce sujet, le SACAIS a même demandé un avis juridique sur le concept « d'action politique non partisane ». Tel que souhaité par le VGQ, la reddition des comptes du volet « Promotion des droits » serait plus serrée et une cueillette d'informations serait obligatoire auprès des groupes en DCD. De plus, le

La lutte à la pauvreté et l'action communautaire : c'est-tu la même affaire?

Le ministre Hamad lie ouvertement le financement de l'AC à la lutte à la pauvreté lors de la tournée « Les Rendez-vous de la solidarité » (automne 2009).

Rendu public en 2010, le 2^e plan de lutte à la pauvreté rend disponible des millions de \$ au communautaire « autonome ». En se servant des ententes de services... Par le biais des partenariats...

Ce n'est donc pas surprenant que la Direction des politiques de lutte contre la pauvreté et de l'action communautaire soit un auteur principal du PAGAC!

¹⁹ Quels regroupements s'occupent-ils du local?

²⁰ Voici la réponse. Voir ci-haut à la page 20 pour le dénouement.

financement de l'AC serait davantage relié aux priorités régionales et à la promotion du développement social.

Enfin, de nulle part et sans avertissement, Lise Thériault, ministre déléguée aux Services sociaux, dévoile un nouveau programme national de promotion du bénévolat corporatif dans les OCASSS (2009). Sous le prétexte que les finances publiques ne permettent pas de répondre aux revendications de 200M\$ portées par les OCASSS, la ministre présente le nouveau programme comme un moyen de soutenir autrement les organismes communautaires québécois : en valorisant l'action bénévole dans les groupes communautaires auprès de membres de la fonction publique et des grandes entreprises; en encourageant les membres de la fonction

Aux entrailles du paquebot

Rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ, 2008) Une remise en question du financement de « soutien à la mission »

En 2007-2008, le Vérificateur général du Québec (VGQ - un organisme parlementaire non partisan) vérifie 21 organismes communautaires autonomes, financés par le PSOC. [Son rapport](#) relève quelques irrégularités et demande une évaluation du PSOC afin de « mieux évaluer l'atteinte des objectifs poursuivis par les organismes communautaires soutenus. »

Le rapport du VGQ est très critique par rapport à la gestion des sommes publiques par les Agences de santé et services sociaux vérifiées. Il s'inquiète particulièrement par le peu de données ramassées par les Agences en lien avec les sommes versées en appui à la mission. (VGQ, point 3-3);

Ce flou amène le VGQ à proposer que l'État ait davantage recours aux ententes de services comme mode de financement.

Le VGQ se dit surpris du discours des groupes communautaires voulant qu'ils aient insuffisamment de financement pour répondre aux besoins exprimés par la population. À son avis, il faut renverser la perspective – les besoins sont identifiés par l'État. Par rapport aux besoins que l'État identifie, l'État accorde le financement – tantôt en service direct, tantôt aux contractants (dont les groupes communautaires) qui doivent en rendre compte. À ce titre, il propose :

- « De réévaluer systématiquement et périodiquement les montants de financement en appui à la mission, et que ces montants soient établis en lien avec les besoins du ministère. » (VGQ, 3-89);
- « Nous tenons à souligner que le soutien accordé en appui à la mission globale ne permet plus au bailleur de fonds d'intervenir dans les orientations et les approches de l'organisme, donc dans les services : l'organisme pourra diminuer les services initialement prévus ou en modifier les paramètres sans rendre les comptes. De même, si l'Agence détermine de nouveaux besoins et veut que l'organisme y réponde, elle n'a plus la possibilité. » (VGQ, 3-87).

Pour donner suite au rapport du VGQ, le programme qui soutient la DCD est passé en revue en 2011-2012. Le rapport du VGQ refait surface dans le PAGAC de 2022. Voir plus loin.

« La modernisation » des programmes destinés au communautaire

publique et des grandes entreprises de s'investir dans les conseils d'administration des groupes communautaires, de soutenir leurs activités et leurs campagnes de financement...

Avec le recul, on peut constater que cette stratégie ne semble pas avoir donné des « résultats probants ». Cependant, il sert à rappeler que l'équipage du paquebot n'a jamais oublié l'importance de faire diminuer la dépendance des groupes communautaires sur les fonds publics.

Le Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire (PAGAC, 2022)

« [Engagés pour nos collectivités : Le plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire 2022-2027](#) », le PAGAC de 2022, n'arrive pas de nulle part. Il s'élabore à partir des préoccupations antérieures dont certaines sont rappelées dans les pages précédentes.

Bien sûr, le PAGAC reflète les priorités du premier gouvernement caquiste : ce n'est pas une « copie collée » des idées du PLQ. Cependant, même si l'équipage change, c'est le même paquebot qui poursuit son chemin.

Quelques observations générales

À la différence des vingt-et-un (21) pages du Plan d'action de 2004, le PAGAC de 2022 en comprend soixante-dix (70). Le dernier est donc un document plus substantiel. On identifie les auteurs à la deuxième de couverture : outre l'absence du SACAIS (dont le rôle politique est complètement effacé entre 2004 et 2023), la Direction des politiques de lutte contre la pauvreté et de l'action communautaire s'y retrouve en chef de file : déjà mentionné, les deux dossiers s'imbriquent l'un dans l'autre, tous gouvernements confondus, depuis le plan d'action de 2004.

La percée de l'économique dans l'action communautaire

L'identification de l'action communautaire au développement social « **et économique** » est nouvelle et inquiétante. L'expression se trouve dans les lettres du premier ministre (PAGAC, I) et du ministre Boulet (PAGAC, III) et à onze (11) autres places dans le plan. Pourtant le lien entre l'action communautaire et le **développement social** semble avoir été tellement important en 2001 que l'expression se trouve dans le titre même de la PRAC! En y ajoutant la dimension économique, le PAGAC s'éloigne du concept de développement social. Ce n'est qu'un premier indice du rapprochement opéré entre l'AC et l'économique et, par extension, entre l'AC et l'économie sociale.

Un deuxième indice du rapprochement se trouve dans les engagements envers les corporations de développement communautaires (CDC) (PAGAC, 41). À ce titre, la promotion d'une « [Séance d'informations sur le programme de préparation à l'investissement \(PPI\)](#) » sur le site de la TNDC est révélateur. L'activité s'offre conjointement avec le Chantier sur l'économie sociale, ce qui indique un rapprochement entre les CDC et l'économie sociale. Mais le vrai problème, c'est

la promotion même du PPI sur le site d'un regroupement du communautaire autonome! On y reviendra parce que quand tout est dans tout...²¹

Dans la section « Maillon essentiel à l'économie québécoise » (PAGAC, 10), le PAGAC poursuit le lien entre le communautaire et l'économique en soulignant le nombre d'emplois créés par le secteur. Rappelons que le MÉPACQ a toujours refusé la logique d'« un gisement d'emploi » pour appuyer ces revendications sur le financement du communautaire. L'importance du secteur, et la raison pour laquelle l'État doit le soutenir, c'est son apport à la transformation sociale dans le sens de la justice sociale.

Le PAGAC et l'ACA

Quand tout est dans tout, c'est la confusion totale. L'absence quasi totale du concept de l'action communautaire autonome dans le PAGAC contribue à la confusion. Bien sûr, les mots « autonome » et « autonomie » y reviennent souvent. L'action communautaire autonome y est mentionnée à quarante-deux (42) reprises! Mais attention : 32 des 42 mentions font référence au Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (15), au RQACA (7 fois), à la Semaine nationale de l'ACA (6 fois), au FAACA (4) et à l'Observatoire sur l'ACA (1 fois). Trois (3) des dix mentions restantes se réfèrent à l'auto-identification des groupes à leur propre mouvement d'ACA.

Sur les engagements gouvernementaux précis face à l'ACA, le PAGAC est muet. C'est comme si la réalité n'existe pas. Une fois, on fait référence à « l'attention particulière » portée à l'ACA (PAGAC, 7), sans aucun développement; et une fois, à ses caractéristiques (PAGAC, 20). Bref, le PAGAC contribue davantage à faire disparaître la spécificité de l'ACA qu'à la préciser, une tendance déjà dénoncée par rapport au plan d'action de 2004.

Le PAGAC et les partenaires

La PRAC a été négociée avec les regroupements de l'ACA. Le plan d'action de 2004 a été conçu en solitaire par le gouvernement libéral. Pour rédiger le PAGAC de 2022, le gouvernement a largement consulté – mais en dehors du milieu de l'ACA ... et même de l'AC :

Les mesures prévues dans le présent plan d'action prennent compte d'une vaste consultation menée auprès de différents partenaires de l'action communautaire en 2019 et 2020. Cette consultation visait notamment à entendre les préoccupations et recommandations des principaux acteurs du milieu communautaire, du milieu municipal, du milieu philanthropique et des organisations autochtones (PAGAC, 1).

Ce n'est pas surprenant que deux (2) des quatre (4) axes d'intervention du PAGAC s'adressent aux partenaires et un seul, aux groupes d'action communautaire.

Par ailleurs, l'État récupère, à ses propres fins, la campagne « Engagez-vous pour le communautaire » du RQACA (PAGAC, 4). « Ses propres fins » fait abstraction de la revendication de la campagne concernant le maintien des services et programmes publics de qualité. Dont

²¹ Lors de sa visite en Montérégie-ouest (janvier 2023), la ministre Rouleau aurait prétendu que « L'économie sociale fait partie du communautaire. »

plusieurs relèvent du MTESS, l'auteur principal du PAGAC. D'ailleurs, la tournée de la ministre Rondeau (2023) vise « la modernisation des programmes qui visent l'action communautaire et la solidarité sociale. » Comment pense-t-on moderniser le seul programme de solidarité sociale? À surveiller.

Concernant la solidarité sociale, le PAGAC emprunte le concept d'écosystème du mouvement écologiste... et de la littérature de l'économie sociale. L'action communautaire, nous apprend-on, « évolue dans un écosystème de solidarité sociale, qui comprend notamment des acteurs de l'action bénévole et du milieu philanthropique (PAGAC, 6). »

On reviendra sous peu sur l'instrumentalisation du milieu philanthropique comme un outil de sevrage du communautaire de sa dépendance sur les fonds publics.

Deux autres pistes du PAGAC méritent un développement spécifique :

- Les engagements en matière du financement de l'action communautaire;
- Les intentions en matière du partenariat avec d'autres acteurs qui font partie de l'écosystème de solidarité sociale.

Les engagements du PAGAC en matière du financement

Le PAGAC rappelle que le MTESS gère deux fonds destinés à soutenir l'action communautaire (p. 14), soit :

- Le FAACA, dont les sommes sont versées au *Programme de soutien financier aux orientations gouvernementales en action communautaire*. Celui-ci soutient les 344 groupes de DCD (dans le volet « Promotion des droits », un des cinq (5) volets du programme). Sur l'utilisation du FAACA, le PAGAC annonce l'ajout d'une nouvelle initiative qui s'éloigne de l'esprit de soutien direct aux organismes qui a animé le FAACA au moment de sa création (PAGAC, 48). Cette initiative aurait pour objectif « de renforcer l'agilité de l'action gouvernementale en situation de crise ou auprès de personnes vulnérables »;
- Le Fonds québécois d'initiatives sociales (FQIS), une création de la Loi pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2002). Le FQIS soutient principalement les mesures soutenues par les Alliances pour la solidarité. Celles-ci sont des partenariats, comprenant souvent des organismes d'AC et même de l'ACA.

Le soutien gouvernemental de l'action communautaire est en hausse depuis l'adoption de la PRAC (PAGAC, 16), mais le pourcentage relatif de celui-ci versé « en appui à la mission » diminue depuis 2006-2007 (PAGAC, 17).

Le PAGAC réitère les trois modes de financement gouvernemental annoncés dans la PRAC (Voir ci-haut à la page 10), mais apporte une petite surprise (PAGAC, 20). Le mode « ententes de services » s'édulcore d'un nouveau vocable : « *le soutien financier sous forme de subventions accordées pour la réalisation d'activités spécifiques* ». Ce n'est pas une faute de frappe : l'expression y revient deux fois.

Alors que la PRAC encourage la diversification du financement des organismes communautaires, sans que ceci devienne une condition pour l'obtention du financement public, le PAGAC est plus menaçant : « Les organismes communautaires **doivent**, dès lors, trouver d'autres sources de financement [que le financement public]. » (PAGAC, 20). Cette obligation prend davantage de sens lorsqu'on se réfère à l'invitation aux partenaires philanthropes de mieux arrimer leur travail aux priorités gouvernementales (PAGAC, 42) mais aussi à la décision de la FLAC de dédier un volet de son soutien financier spécifiquement aux regroupements²².

**Un message de la capitaine
du paquebot**

**« Oyé! Oyé!
Diversifiez votre financement. »**

Concernant le financement « **en appui à la mission** », le PAGAC :

- Souligne l'importance « d'une augmentation significative du financement gouvernemental en appui à la mission globale afin de favoriser le maintien en emploi et la pérennité des services offerts » (PAGAC, 22; 29). Nulle part ne parle-t-on du financement en appui à la mission comme étant réservée à l'ACA, un « gain » obtenu dans la PRAC;
- Réitère « la prépondérance du financement [public] venant en appui à la mission globale » par rapport aux deux autres modes de financement (PAGAC, 22);
- S'ouvre au « soutien à la mission » de nouveaux organismes, présentement sans un tel soutien (PAGAC, 29). Cette mesure semble vouloir privilégier les organismes récents qui répondent aux besoins émergents, à l'innovation...
- Soulève la possibilité de créer de nouveaux programmes « en appui à la mission », notamment au sein du ministère de la Sécurité publique et du ministère des Relations internationales (PAGAC, 30). Par ailleurs, le MTESS s'engage même à créer un nouveau volet (le 6^e) dans le *Programme de soutien financier aux orientations gouvernementales en action communautaire* qui s'adressera aux organismes communautaires à vocation multiple (PAGAC, 32). À noter : très peu des organismes visés par ses mesures s'identifient à l'ACA. Plusieurs, œuvrant dans le domaine de la sécurité alimentaire, par exemple, sont issus des tables du développement social ou sont la création des Alliances pour la solidarité... Des groupes loin d'avoir été créés à la demande de la population!

Sur l'importance du financement « en appui à la mission », le PAGAC cite les conclusions de plusieurs commissions d'enquête et de commissions spéciales :

Ces recommandations s'appuient sur le constat selon lequel les organismes communautaires ont besoin d'un soutien financier stable, récurrent et substantiel pour être efficaces et assurer la mise en œuvre et la mise à jour de leurs activités. Un tel soutien financier contribue, du même coup, au maintien et au développement de leur expertise. (PAGAC, 21)

De tels témoignages contredisent les recommandations du Vérificateur général du Québec dont le rapport n'est pas oublié des auteurs du PAGAC. Voir un peu plus loin.

²² Rappelons que la PRAC avait désigné les regroupements comme un des deux groupes de l'ACA pour lequel la diversification du financement pose problème. Voir ci-haut à la page 11.

Corporations de développement communautaire (CDC)

Un dernier engagement du PAGAC touche le financement accordé aux CDC (PAGAC, 41).

Depuis la création des Centres locaux du développement (CLD, 1997), où les CDC devaient être les interlocuteurs territoriaux, ce réseau du communautaire autonome semble jouer un rôle privilégié auprès de l'État. Encore en 2010, peu avant le dévoilement du plan de lutte à la pauvreté de 2010, le gouvernement du Québec s'est assuré que chaque CDC porte un objet de lutte à la pauvreté dans sa charte d'incorporation pour faciliter son accès au financement relié au plan.

Que l'État verse un 27,6 M\$ supplémentaires aux CDC pendant les cinq (5) prochaines années n'est peut-être pas surprenant²³. Cette majoration de fonds publics s'ajoute au financement actuel des CDC et sera disponible à partir de 2023-2024. De plus, la FLAC (un partenaire privilégié de l'État) alloue annuellement 100 000\$ de financement neuf à chaque CDC, et ce, pour 5 ans à partir de 2023-2024. Bref, le revenu annuel de chacune des soixante-huit (68) CDC, toutes sources confondues, montera à environ 300 000\$ pour les cinq (5) prochaines années.

À cela, on doit ajouter une deuxième mesure du PAGAC, celle qui soutient « le déploiement d'initiatives d'innovation sociale » notamment en matière de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (PAGAC, 47). Cette mesure avantage les CDC puis qu'on trouve [un onglet complet](#) sur le site web de la TNCCDC qui est consacré aux initiatives d'innovation sociale réalisées par ses membres.

Nous reviendrons sous peu sur le « tout est dans tout » en ce qui concerne le financement public et philanthropique des CDC, le projet conjoint de la TNCCDC / Chantier sur l'économie sociale sur les PPI et le soutien des PPI par la FLAC. Pour l'instant, notons trois choses par rapport aux annonces concernant la nouvelle situation financière des CDC :

- Les CDC ont compris l'urgence de diversifier le financement;
- Les attentes du gouvernement du Québec envers le réseau des CDC doivent être très élevées; et
- L'enthousiasme des CDC pour mobiliser en appui à la revendication d'un financement public d'ACA risque de s'estomper...

Autres mesures du PAGAC en lien avec le financement

Les autres axes du PAGAC, dont celles s'adressant aux partenaires, abordent également (directement ou indirectement) le financement des groupes communautaires.

On propose de mettre à jour le « cadre de référence » de 2004. Spécifiquement, le gouvernement voudrait « convenir de balises communes [de tous les bailleurs de fonds publics] concernant notamment la répartition du soutien financier » (PRAC, 42). Ne faudrait-il pas lier cette mesure avec celle visant l'harmonisation des interventions gouvernementales et philanthropiques? C'est le mandat accordé à la nouvelle table nationale des partenaires d'action communautaire (Voir plus loin à la page 22).

²³ Ce qui est surprenant : L'annonce se fait dans l'axe 3 (Cohérence des actions des partenaires) et non pas dans l'axe 1 (Capacité d'agir des organismes communautaires).

« La modernisation » des programmes destinés au communautaire

Une autre mesure engage le gouvernement à « réaliser un portrait statistique de l'action communautaire visant à connaître et à quantifier, selon une méthodologie rigoureuse et conforme aux standards des agences statistiques officielles, l'ampleur de l'action communautaire et de sa contribution au développement socioéconomique du Québec » (PAGAC, 45). La mesure donne un contexte à la demande récente du SACAIS de recueillir davantage de « données probantes » auprès des groupes de DCD.

Intimement liée à la précédente, une dernière mesure prévoit instaurer « une culture d'évaluation » au sein des organismes communautaires (PAGAC, 46). Cette mesure découle des préoccupations du rapport du VGQ, cité dans la note 53 qui l'accompagne. L'évaluation envisagée permettra de mieux mesurer « le degré d'atteinte des objectifs ... à l'égard des services offerts. » Dans l'esprit du VGQ, l'évaluation permettra de mesurer l'utilité des groupes, soutenus par les fonds publics, à l'atteinte des objectifs ministériels.

Les partenaires à la rescousse du communautaire

Les axes 2 et 3 du PAGAC concernent spécifiquement les partenaires du milieu d'AC

La mesure « Soutenir des initiatives visant à favoriser la participation et l'inclusion de toutes et de tous à la vie démocratique et associative des organismes communautaires » (PAGAC, 36) suscite un questionnement. Alors que la vie associative appartient aux membres d'une association, pourquoi veut-on promouvoir « la participation de tous et de toutes » à celle-ci. Y a-t-il un retour à l'esprit de la politique de bénévolat corporatif Thériault (Voir ci-haut à la page 15)? Veut-on faire ressusciter l'idée d'un crédit d'impôt, par exemple, aux personnes du secteur privé qui « bénévoles » au CA d'un groupe communautaire? Un montant de près de 4 millions de \$ facilitera cette présence entrepreneuriale accrue dans le milieu communautaire.

Carrefours Jeunesse Emploi (CJE)

Le PAGAC remet les Carrefours Jeunesse Emploi au centre de la stratégie gouvernementale d'action communautaire partenariale²⁴. Sauf exception, les CJE sont une création de l'État. Le PAGAC instrumentalise leur « clientèle » afin de « développer la pensée critique dans un contexte de surabondance d'informations et [...] de faire de l'éducation à la citoyenneté » dans les écoles publiques (PAGAC, 37). Déjà mandaté pour développer l'esprit critique, l'école doit aussi travailler dans un optique d'éducation à la citoyenneté²⁵. Chaque école participante recevra du Secrétariat à la jeunesse (SAJ), gestionnaire du programme, un dédommagement qui monte jusqu'à 4000\$. Pour bien comprendre : Le SAJ, un organisme public, soutiendra une école publique pour la réalisation des activités qui relèvent déjà de sa mission. Et le réseau fournisseur – les CJE- a été créé de toute pièce par le gouvernement lui-même en 1997.

De plus, le PAGAC octroie un financement supplémentaire aux CJE eux-mêmes pour « la réalisation de plans d'action locaux et l'accompagnement pour la réussite éducative » (PAGAC, 41). Ainsi, les CJE pourront mieux arrimer leurs actions à celles d'autres acteurs locaux, dont le

²⁴ Une recherche rapide permet de voir que certains CJE se considèrent de l'ACA dans la mesure où ils sont soutenus par le PSOC...

²⁵ Conseil supérieur de l'éducation (1998), [Éduquer à la citoyenneté](#), Rapport annuel.

réseau autonome des maisons des jeunes qui œuvrent dans ce milieu depuis des décennies. Les maisons des jeunes, financées principalement par le PSOC, peinent à joindre les deux bouts.

Table nationale des partenaires de l'action communautaire

Le PAGAC annonce la création de la Table nationale des partenaires à l'action communautaire, une initiative structurante. S'appuyant sur le prétexte que les municipalités et les fondations philanthropiques « complètent le soutien financier du gouvernement, notamment celui en appui à la mission » cette nouvelle instance est mandatée pour harmoniser « les rôles et responsabilités » en la matière entre « les municipalités, les fondations et le gouvernement du Québec (PAGAC, 42). »

La nouvelle table favorisera « la collaboration et la concertation des partenaires de l'action communautaire » (PAGAC, 52). Mine de rien, on vient de changer les règles de jeu.

Tout comme la manière néolibérale de lutter contre la pauvreté (en mobilisant les partenaires locaux), l'approche néolibérale en matière d'action communautaire modifie aussi le rôle du gouvernement. N'étant plus l'instance qui rame, il devient le pilote. Et il désigne des *copilotes* à qui il délègue un pouvoir pour déterminer les orientations publiques en matière d'action communautaire.

Plus précisément, pour faciliter l'obligation imposée sur les organismes de diversifier leurs sources de financement (PAGAC, 20), le gouvernement invite les « partenaires » à une nouvelle table où on fera harmoniser le soutien accordé aux organismes. Où on identifiera les *organismes méritants* - ceux qui complètent les différents

Des « consortiums » de philanthropes

Avant même que le gouvernement les convoque à la nouvelle Table nationale des partenaires en action communautaire, plusieurs fondations se concertent déjà entre elles.

Depuis 2014, le [Collectif des fondations québécoises contre les inégalités sociales](#) permet à ses quinze (15) membres d'« être partie prenante d'une force d'influence et de propositions auprès des instances publiques et privées » et de « travailler sur des projets communs ». Chagnon, Béati, McConnell, Solstice et plusieurs Centraide s'y retrouvent.

Le Collectif appuie les revendications du mouvement communautaire autonome concernant une augmentation du financement public. Il a participé aux consultations gouvernementales dont le PAGAC est l'aboutissement.

Par ailleurs, depuis l'automne 2015, Centraide Montréal, la Fondation McConnell, la Fondation Chagnon et trois autres travaillent ensemble au sein [du Projet d'impact collectif \(PIC\)](#). Décrit comme « un travail de collaboration en vue d'un changement systémique », PIC cherche à « influencer les politiques publiques et le comportement des citoyens » en matière de lutte contre la pauvreté.

Le PIC recherche **de l'innovation** et des résultats mesurables dans la manière d'intervenir contre la pauvreté au sein des quartiers défavorisés de Montréal. À cette fin, le PIC a mobilisé 17 millions de \$ de sources philanthropiques, et ce sur une période de cinq (5) ans. En 2022, une deuxième phase du PIC a démarré...

« La modernisation » des programmes destinés au communautaire

« continums de services » (en santé et services sociaux²⁶, en immigration, en appui aux réfugiés et réfugiées, en logement abordable, pour contrer le phénomène des gangs de rue...) Les *organismes méritants* sont ceux que l'État - et les partenaires! - jugent utiles et importants. C'est le nouveau pouvoir, tributaires de la mesure qui vise à harmoniser « les rôles et responsabilités » entre « les municipalités, les fondations et le gouvernement du Québec (PAGAC, 42). »

L'État a besoin des groupes-rameurs. Le PAGAC poursuit dans la voie (contestée par personne) que le gouvernement ne peut, à lui tout seul, assumer la totalité du financement des groupes communautaires. Pour assurer la pérennité de ceux-ci, le PAGAC attèle et mobilise explicitement, et de façon organisée, les partenaires (et leur argent) à cet effort. Pour la « cause commune ».

Les regroupements de lutte doivent sonner l'alarme par rapport à cette table potentiellement structurante pour le financement des groupes d'action communautaire autonome.

²⁶ Une première lecture du PL15 (Agence Santé Québec) laisse craindre le retour en force de l'idée d'un réseau intégré de services qui comprend les groupes communautaires...



Un scénario fictif

Le conseil d'administration (CA) d'un groupe d'ACA se penche sur le financement du groupe. La croissance récente du financement public (de mission) a permis l'embauche d'une nouvelle jeune travailleuse, fraîchement sortie de l'université avec un certificat de deuxième cycle en « gestion et développement communautaires ». La nouvelle travailleuse complète l'équipe de quatre travailleuses.

Le financement est sous la loupe parce que le groupe est en pleine expansion. Les besoins actuels sont tels que le temps supplémentaire des trois anciennes employées déborde. Les conditions du travail du groupe ne sont compétitives ni avec le privé ni avec l'institutionnel. Pour retenir le personnel, le CA veut inscrire le groupe au Régime de retraite des groupes communautaires et de femmes (RRGCF) et au Régime d'assurance collective des organismes communautaires du Québec (bonifiés dans le PAGAC de 2022). Les deux coûtent chers, mais nous sommes en 2023. Il faut tout faire pour garder les employées!

Le CA, composé de quelques professionnels et de deux usagers du groupe, est tanné de se battre pour obtenir le financement public. Pour explorer comment diversifier le revenu, un sous-comité se forme (où se trouvent, bien sûr, les professionnels) afin d'analyser les possibilités et d'en faire quelques recommandations.

En résumé, voici les premiers échanges du sous-comité, composé de personnes de bonne volonté, mais sans connaissance des enjeux qui guettent le milieu dans lequel elles se trouvent :

- *Les communautés religieuses ont de l'argent – Peut-on les approcher?*
 - *Oui, mais elles en ont de moins en moins. De toute façon ce sont les dons et, d'année en année, on ne sait jamais combien qu'on va recevoir...*
- *Centraide. On peut faire une demande à Centraide.*
 - *Oui, on m'a dit que le groupe a déjà eu de Centraide. Les priorités de Centraide semblent avoir changé et notre groupe ne s'y trouve plus. De toute façon, les dons à Centraide diminuent...*
- *Oui, mais il y a d'autres fondations. Chagnon – ils en donnent beaucoup et ce n'est plus comme avant. Les maisons des jeunes, les groupes de femmes, les CDC – tout le monde en reçoit. Et pour cinq ans! Puis, les fondations Saputo, Béati, McConnell, pourquoi pas...*
 - *Oui... oui, on peut explorer ça*
- *Sur internet, je suis tombé sur un article intéressant : « [Obligations communautaires: une nouvelle source de financement pour les OBNL](#) ». La première phrase décrit exactement notre situation : « Dans le milieu des OBNL et des coopératives à but non lucratif, le financement est devenu un défi omniprésent. L'apparition d'une nouvelle source de financement est une bonne nouvelle et nous tenons à vous la partager. » Je lis ça et je capote. Y a une piste là, j'en suis certaine!*
 - *Wow! Je ne savais pas qu'un OBNL avait le droit de faire ça. Si ça marche dans le privé, pourquoi pas dans le social. Explorons ça un peu. Du financement sans être obligé de faire des manifs...*

Un avenir en dehors du financement public?

L'émergence du privé à la suite de la PRAC et des deux plans d'action gouvernementaux

Cela a pris vingt ans, mais le paquebot arrive au bout du virage présagé dans la note 5 de la PRAC. De nouvelles possibilités pour prendre la relève du financement du communautaire s'élaborent et une infrastructure de financement, en dehors des fonds publics, se met en place. Ces initiatives permettront à l'État de diminuer la prépondérance du soutien public à un bon nombre de groupes communautaires.

Des avant-signes du réajustement sont déjà là. Le pourcentage du financement public accordé « en appui à la mission » diminue. Le nombre et la valeur des ententes de services avec l'État augmentent. Les partenaires sont au rendez-vous. Et l'économie sociale, présentée comme distinctement québécoise, fait le pont entre le communautaire traditionnel et des pratiques qui s'inspirent de l'entreprise privée.

Le milieu communautaire au sens large entre dans une période de transition, dont l'ACA n'échappe pas. Un courant, présent dans la transition et illustré par le CA du scénario fictif, commence à être fatigué de se battre pour le financement public. On est prêt à explorer de nouvelles voies pour améliorer la situation financière des groupes.

Par ailleurs, les CA des groupes se professionnalisent. Les administrateurs et administratrices, qui ne proviennent plus du groupe lui-même et encore moins d'une tradition militante, sont davantage à l'aise avec les concepts et les réseaux entrepreneuriaux : capitalisation, ristourne, obligations, résultats, efficacité...

La suite du présent texte donne un contexte à cette transition, notamment en explorant les deux « nouveautés financiers » retenus par le CA fictif. On ne prétend pas que tous les groupes d'AC ou d'ACA s'intéressent aujourd'hui à ces nouveautés. Par contre, depuis cinq ou six ans, le financement des fondations et les « opportunités » de la finance sociale s'offrent au milieu communautaire comme jamais auparavant.

Avant d'aller plus loin, quelques mises en garde pour éviter une mauvaise compréhension des propos :

- En retenant la piste « fondations », le CA fictif ne fait que donner suite aux conseils de plusieurs députés qui dirigent actuellement les groupes dans cette voie²⁷;
- Ni les fondations, ni la finance sociale n'offrent un soutien à la mission de l'organisme. Ce financement n'est pas récurrent. Au mieux, il représente un engagement pluriannuel au bout duquel il risque de disparaître (une situation vécue par bien des groupes à la suite de la retraite de la FLAC des champs reliés aux saines habitudes de vie, à la persévérance scolaire et au répit des aidants naturels;

²⁷ Plusieurs groupes confirment que les députés caquistes les encouragent « d'aller vers les fondations » pour satisfaire à leurs besoins de financement.

« La modernisation » des programmes destinés au communautaire

- Aucune des deux pistes ne soutient une vision de transformation sociale qui est associée à la lutte ou à la résistance aux injustices;
- On a déjà considéré le financement public des groupes qui défendent les programmes sociaux et les services publics comme un droit; le financement en provenance des philanthropes et du privé ne le sera jamais;
- L'existence même de la philanthropie (souvent une forme d'abri fiscal) soulève l'enjeu de l'inadéquation de notre régime fiscal.

Les fondations

Aborder le sujet des fondations exige des nuances qui ne sont pas du ressort du présent texte. Mais, selon le Regroupement intersectoriel des organismes communautaires de Montréal (RIOCM – la TROC de Montréal) :

Ce qui différencie les fondations privées et publiques est surtout l'origine du fonds et la composition du conseil d'administration. Le capital des fondations privées provient d'une famille ou d'une entreprise et leur CA est majoritairement formé de personnes représentant les intérêts de cette famille ou entreprise (comme les Fondations Béati, Chagnon, McConnell ou Trottier). Les fondations publiques reposent sur les donateurs (des particuliers, des entreprises et des grands donateurs comme des fondations privées) et leurs administrateurs et administratrices sont plus diversifiés (par exemple, Centraide du Grand Montréal ou les fondations d'hôpitaux ou universitaires)²⁸.

À part les Centraide, qui sont à l'origine des fondations communautaires, ce sont principalement les fondations privées, et particulièrement les fondations familiales, qui soutiennent les organismes communautaires.

Les fondations familiales n'ont pas une longue histoire au Québec francophone. Un modèle largement importé des États-Unis (Carnegie, Rockefeller, Ford) et même du Canada anglais (Donner, Ivey, etc.), le Québec n'a qu'une fondation familiale historique (McConnell, créé en 1937).

Les autres fondations familiales québécoises sont relativement récentes et disposent d'une mission restreinte (enfants pauvres, santé mentale, etc.). Sauf exception, elles n'ont peu d'actif. Plusieurs portent une mission d'intervention sociale. (Béati, 1990, pauvreté; Solstice, 1966, féministe; Saputo, 1954, éducation des enfants).

La Fondation Lucie et André Chagnon

La Fondation Lucie et André Chagnon (FLAC, 2002) est l'exception. Elle se démarque des autres fondations familiales, tant par sa valeur que par sa façon de faire.

La FLAC a déjà été mentionnée dans notre texte (Voir ci-haut à la page 11). La première vague d'investissements de la FLAC crée des remous au sein du communautaire, provoquant la création de la coalition [« NON aux PPP sociaux »](#). D'une voix unie, plus de 350 groupes sociaux,

²⁸ RIOCM, « [Les relations entre les fondations, le milieu communautaire et l'État : quelques enjeux et exemples montréalais](#) » Un texte fort intéressant.

féministes et syndicaux ont exigé que le gouvernement cesse de conclure des partenariats public-philanthropie avec la FLAC dans le champ du social (2014). Dénonçant la « philanthropie des affaires », la Coalition a contribué au non-renouvellement des ententes gouvernementales et au virage du cap entrepris par la FLAC peu avant la crise sanitaire de 2020.

Échaudée par la réaction du milieu à son ingérence initiale, la FLAC se prête à un *mea culpa* et change sa façon de faire. Elle adopte une [nouvelle stratégie d'investissement](#) à trois volets : « le soutien au développement des territoires où se mobilisent les partenaires, le soutien des réseaux communautaires ou associatifs et le partage des ressources, sources d'information et de sensibilisation.²⁹ »

Pour promouvoir les nouvelles orientations, la FLAC rencontre des partenaires, dont les regroupements (l'axe « Réseaux communautaires ou associatifs ») pour présenter les nouvelles possibilités de financement...³⁰

À la suite de cette tournée et outre les CDC et la TNDC (Voir ci-haut à la page 20), la FLAC soutient désormais [plusieurs regroupements et organismes régionaux et nationaux](#), et ce, pour une période pluriannuelle. Beaucoup de ces groupes ont compris l'exhortation du PAGAC concernant la diversification obligatoire de leur financement.

D'ailleurs, rappelons à ce sujet que la PRAC a nommé deux types d'organismes d'ACA pour lesquels une diversification du financement pose potentiellement problème : les regroupements et les groupes en DCD. Si la FLAC vient à la rescousse de certains regroupements, qui va aider les groupes en DCD? La question est posée.

Les fondations communautaires au Québec

En 2009, le ministre Sam Hamad a invoqué le rôle potentiel des fondations communautaires pour palier au sous-financement du communautaire. Voir ci-haut à la page 14. À ce moment-là, il en existait cinq (5) fondations communautaires au Québec; aujourd'hui on en retrouve neuf (9) :

- Fondation Québec Philanthrope (1993)
- La Fondation du Grand Montréal (1999)
- Fondation communautaire du Saint-Maurice (1999)
- Fondation communautaire Gaspésie – Les Îles (2000)
- Fondation communautaire de l'Estrie (2002)
- Fondation communautaire de Lanaudière (2009)
- Fondation communautaire de l'Abitibi-Témiscamingue (2012)
- Fondation communautaire du Saguenay-Lac-Saint-Jean (2012)
- Fondation Laurentides (2014)
- Fondation Philanthropie Outaouais (2015)
- Fondation communautaire Eenou-Eeyou (2016)

²⁹ Le tout à l'intérieur de sa grande mission de « prévenir la pauvreté en contribuant à la mise en place de conditions favorables au développement du plein potentiel de tous les jeunes vivant au Québec.»

³⁰ Tout ceci se fait alors que le PAGAC s'élabore...

« La modernisation » des programmes destinés au communautaire

Une fondation communautaire est une œuvre publique locale dont les avoirs proviennent des organismes de bienfaisance locaux (souvent du Centraide). Elle sert à soutenir « les priorités de leur communauté » en investissant dans les secteurs des services sociaux, de l'éducation, de la santé, de l'environnement et autres. Pour reprendre les mots de la [Fondation communautaire de l'Estrie](#) :

Une collectivité doit pouvoir faire face à des problèmes pressants comme la pauvreté, le chômage, la faim et le manque de logement. Tous ses citoyens doivent pouvoir profiter de ce qu'elle offre de mieux : arts, activités récréatives, soins de santé, éducation, quartiers accueillants et sécuritaires et environnement sain.

Une priorité actuelle des fondations communautaires québécoises est le **Programme de préparation à l'investissement** (PPI), un sujet déjà effleuré à la page 16 parce que la TNDC et le Chantier de l'économie sociale s'y intéressent. Le PPI soutient les entreprises à vocation sociale pour renforcer leur capacité à participer au marché de la finance sociale et à se préparer à l'investissement. Le PPI « aide les organismes à vocation sociale à se relever de la pandémie et à construire des communautés plus résilientes pour l'avenir. »

On y reviendra.

Tout est dans tout (1)

« Les organisations à vocation sociale (OVS) sont l'ensemble des organisations ayant pour mission de faire progresser des objectifs sociaux ou environnementaux. Les organisations à vocation sociale incluent les **organismes de bienfaisance** enregistrés et les **organismes communautaires**, les **entreprises d'économie sociale**, ainsi que les **sociétés en nom collectif** et les **sociétés par actions** qui font progresser une mission sociale et/ou environnementale et dont la redistribution des profits est balisée à cet effet. »

Appellation trouvée sur le site du [Chantier de l'économie sociale](#)
Par rapport au Programme de préparation à l'investissement (PPI)

Les fondations et la philanthropie ne remplaceront jamais complètement le financement public des organismes communautaires – ce n'est pas le sens de nos propos. Par contre, depuis l'adoption de la PRAC, tant le nombre de fondations que leur impact sur le milieu communautaire se sont accrus. Leur financement réduit la pression sur l'État de faire augmenter le financement public destiné au communautaire. D'ailleurs, le volet de soutien aux regroupements de la FLAC est la solution parfaite au dilemme du secteur quant à la diversification des sources de revenu.

Mais, surtout, les pratiques actuelles des fondations (Chagnon, Beatti, McConnell, Centraide-fondations communautaires) préparent la voie pour l'arrivée de la finance sociale, dont les pratiques entrepreneuriales, au sein du milieu communautaire.

La finance sociale

« [Pourquoi le milieu de l'action communautaire autonome doit-il s'intéresser à la finance Sociale](#) » est un texte qui a circulé au MÉPACQ avant la COVID-19. Sa lecture en diagonal permettra de mieux suivre le texte qui suit.

Le CA fictif s'est laissé séduire par les obligations sociales (ou obligations communautaires ou obligations à impact social) comme moyen de faire financer un organisme d'action communautaire. [L'article](#), cité par un membre du CA fictif, va jusqu'à décrire les obligations sociales comme une nouvelle source de financement des organismes communautaires!

Un graphique trouvé sur un site du gouvernement canadien situe bien la dérive vers le privé que vit présentement une partie du « tierce-secteur » québécois qui dépasse largement les groupes d'économie sociale.

OBJECTIFS SOCIAUX	FINANCE SOCIALE	OBJECTIFS FINANCIERS
<ul style="list-style-type: none">• Organisme sans but lucratif• Fondation familiale• Programmes sociaux• Institution religieuse	<ul style="list-style-type: none">• Entreprise à vocation sociale• Entrepreneur social• Obligations à impact social• Fonds d'investissement social	<ul style="list-style-type: none">• Entreprise à but lucratif• Courtier• Obligations de société• Banque commerciale

Tableau tiré du site web du [ministère de la Justice](#), Gouvernement du Canada

Le Chantier sur l'économie social, déjà mentionné à plusieurs reprises dans ce texte, se définit comme le moteur de la finance sociale au Québec.

La finance sociale se présente comme un moyen d'innover en matière du financement des projets à caractère social. Les gouvernements s'y intéressent parce qu'elle leur offre un levier pour soutenir les nouveaux « rameurs » dans l'offre public de services, et ce, sans la nécessité de dépenser les fonds publics :

La finance sociale consiste à mobiliser le capital privé pour atteindre des buts sociaux, à créer des occasions pour les investisseurs de financer des projets qui sont avantageux pour les Canadiens et Canadiennes et à réaliser des profits financiers... En mobilisant le capital et les pratiques commerciales du secteur privé, nous pouvons mieux relever les défis sociaux tels que l'itinérance, le chômage et la pauvreté³¹.

³¹ Gouvernement du Canada, EDSC, « *Le gouvernement du Canada prend des mesures pour relever les défis locaux* », Communiqué, 8 novembre 2012. Encore plus clair, une communication du Groupe canadien sur l'économie sociale où siège le Chantier sur l'économie sociale : « « Les Canadiens et les Canadiennes ont pendant longtemps fait confiance aux gouvernements et aux organismes communautaires pour répondre aux besoins sociaux en constante évolution, et ont laissé les marchés, les

Au sein de la littérature, le concept de la « finance participative » prend du galon. Celle-ci se présente comme une façon d'impliquer la communauté dans le financement des causes qui la tient à cœur. Elle attire les personnes (physiques et morales) qui veulent s'impliquer socialement et contribuer financièrement afin de « faire une différence ». En prétendant que la finance participative « permet à des personnes de traduire l'appui de leur communauté en soutien financier », on fait sien le langage de bien de groupes communautaires.

La finance participative peut prendre trois formes :

D'abord, le « sociofinancement standard » ou *crowdfunding* : Le groupe collecte des fonds en réunissant un maximum de contributions individuelles ou corporatives, même modestes, grâce à une plateforme numérique.

Secundo, les « obligations communautaires » : Les obligations communautaires sont des titres de créances émis par les OBNL auprès d'une communauté de soutien. Pour financer un projet, l'OBNL demande à ses usagers, à ses clients, à ses membres ou à ses partenaires de le soutenir en lui prêtant un montant d'argent pour une période donnée. L'OBNL détermine les conditions de l'obligation communautaire (l'objectif poursuivi, la valeur de chaque certificat, le terme, le taux d'intérêt, les modalités de renouvellement, de transfert ou de rachat avant terme et les risques associés à ces prêts, etc.). Les membres de la communauté (investisseurs potentiels) prennent connaissance de l'ensemble des conditions et adhèrent au projet en achetant une ou plusieurs obligations. Les investisseurs (créanciers) peuvent être des personnes physiques ou morales: les obligations communautaires sont accessibles à tout type d'investisseurs. Quand les titres (actions) arrivent

La Finance sociale et la crise du logement

« Le Fonds immobilier de solidarité FTQ et la Fondation Lucie et André Chagnon s'associent avec l'Association des groupes de ressources techniques (GRT) du Québec dans la mise sur pied d'un outil financier de 20 millions de dollars pour le développement de l'immobilier communautaire abordable, résidentiel et commercial au Québec.

« Le Fonds Immosocial Québec offre aux coopératives et aux organismes à but non lucratif des prêts à long terme nécessaires à la mise de fonds pour l'acquisition ou la rénovation de propriétés immobilières dans le but de les convertir en logements communautaires ou en espaces de travail dédiés aux organismes communautaires et aux entreprises collectives.

« Ces prêts de capital patient de 15 ans remboursables à l'échéance avec un taux de 4 % à 6 % encouragent la revitalisation des quartiers. Le fonds Immosocial Québec contribue ainsi au développement d'un parc de logements communautaires locatifs de bonne qualité, à la pérennité des logements abordables en les retirant du marché spéculatif et à la stimulation de l'activité économique québécoise. Participant à la relance économique de l'après-crise sanitaire, le fonds Immosocial Québec vient en aide aux ménages confrontés à la crise du logement. »

investisseurs privés et le secteur des entreprises à s'occuper de la recherche et de l'obtention d'un rendement financier. Ce système binaire ne fonctionne plus... »

à terme, l'organisme rembourse le capital aux détenteurs d'obligations. Il leur verse les intérêts soit annuellement, soit à échéance³²;

Enfin, les « parts privilégiés » : L'enjeu de la capitalisation des organismes arrive dans le décor communautaire par le biais de l'économie sociale. Pour les organismes d'une certaine taille, et avec un certain niveau d'avoir (un bâtiment, par exemple), c'est la capitalisation qui assure sa pérennité auprès des créanciers. Comme dans le milieu coopératif, parmi les fonds qui assure la solidité financière, certains organismes peuvent compter sur leur capital social. Le capital social s'avère l'ensemble des parts dans lesquelles les membres et la communauté ont investi. C'est l'avoir des membres au bilan que l'on peut comparer une part à une action d'entreprise. Il s'agit d'un titre de capital. Mais contrairement au cas des sociétés par actions, le fait de détenir un nombre élevé de parts ne donne pas plus de droits ni de pouvoirs dans la coopérative.

C'est-tu notre langage, ça?

Pour faciliter l'accès à la finance participative, le Chantier de l'économie sociale et Territoires innovants en économie sociale et solidaire (TIESS³³) a mis en ligne le [projet Ampli](#) (2023) Développé, par le Gouvernement du Québec, la Fondation McConnell et le Mouvement Desjardins, Ampli est « destiné à démystifier et valoriser la finance participative, en plus d'outiller, à l'aide d'une tonne de ressources, les entreprises, les personnes accompagnatrices et la communauté. »

À côté de l'Ampli se trouve le Fonds Ampli. Celui-ci est décrit comme « un incitatif financier qui vient bonifier le programme de finance participative en capital de l'Ampli. » Pour chaque dollar investi par un individu dans le cadre d'une campagne de financement participatif, le Fonds Ampli investit un dollar supplémentaire. Le fonds initial est entièrement financé par la FLAC, un montant de 1 M\$ est investi directement dans le fonds qui sera géré par le [Réseau d'investissement social du Québec \(RISQ\)](#).

Tout est dans tout (2)

La FLAC soutient trois projets du Chantier sur l'économie sociale pour un montant totalisant 5,5 M\$ sur cinq ans. Dont le Fonds d'appariement en obligations communautaires – AMPLI pour un montant de 499 000\$.

La FLAC soutien également trois projets des Territoires innovants en économie sociale et solidaire (TIESS).

Bien sûr, le financement participatif, les obligations sociales et la finance sociale s'adressent actuellement davantage au milieu d'économie sociale que de celui de l'AC. Mais attention. D'une part, plusieurs groupes de ressources techniques (GRT) (dont certaines sont soutenus par le PSOC, supposément réservé aux groupes d'ACA) et de multiples groupes d'ACA (et même de DCD) construisent des bâtiments (logements, leurs propres locaux). La finance sociale est déjà dans nos rangs... D'autre part, dans la mesure où les groupes d'ACA et d'AC se laissent séduire par les outils de financement alternatif associés à la finance sociale, dans cette mesure on affaiblit la pression sur le pouvoir public d'assumer ses responsabilités en matière du social.

³² Nous n'inventons rien. Tout est sur le site du de L'Ampli, dans la rubrique [Obligations sociales](#) qui sont décrites comme « Une solution inventive particulièrement adaptées aux OBNL ».

³³ Le TIESS se décrit comme « la référence au Québec dans le transfert de connaissances en économie sociale et solidaire et son action est solidement ancrée dans l'écosystème de l'économie sociale et solidaire tant sur le plan régional que national ».

Quelques enjeux

Pour le mouvement d'action communautaire autonome

On n'arrêtera ni la terre de tourner ni le paquebot de rebrousser chemin. Une seule grande question se pose : comment préserver ce qui reste d'un mouvement d'ACA combatif et résistant aux dérives néolibérales?

Nous croyons que la réponse à cette grande question ne se trouvera pas en nous fermant les yeux. Il faut comprendre ce qui se passe afin de passer aux actes. C'est le pourquoi du présent texte. On doit comprendre ce qui se passe sur le terrain et nommer les façons que nos groupes participent (consciemment ou inconsciemment) à l'affaiblissement du pouvoir public et à l'avancement des intérêts du privé.

Entre autres, ce texte soulève des questions suivantes. Dans le contexte de la "modernisation" qui s'annonce, elles méritent une discussion large.

- Comment revendiquer, de façon solidaire, le financement public alors qu'un nombre croissant des groupes d'ACA, et même de DCD, se tournent vers le privé ? Dont plusieurs regroupements nationaux et territoriaux influents?
- L'injection massive d'argent par la FLAC et d'autres fondations dans certaines composantes du communautaire autonome permettra à celles-ci un rayonnement accru et un élargissement de leurs champs d'intervention. Dans ce contexte, comment les autres composantes -qui choisissent de ne pas s'y embarquer - peuvent-elles retenir les membres engagés et actifs (et non pas juste « historiques ») ? Pour combien de temps, par exemple, les membres d'une table en ÉPA vont-ils y rester alors qu'il se vit présentement un réel déséquilibre de ressources, de visibilité et de pouvoir entre les regroupements régionaux / locaux ?
- Alors que l'État valorise les « partenariats » et les « concertations » et que ceux-ci se multiplient comme des champignons, nos membres (tant leurs CA que leurs travailleurs et travailleuses) commencent à ne plus comprendre le rôle spécifique des regroupements. On entend : « Un regroupement, c'est un partenariat: c'est du pareil au même... » Tout est dans tout. Comment s'outiller, dans un contexte de transition politique et générationnelle, pour faire comprendre la distinction fondamentale entre un regroupement (sectoriel ou territorial) et un partenariat / une table de concertation?
- Comment relancer, dans nos propres rangs, la spécificité de l'ACA? Que signifie un organisme autonome en 2023? Quand tout est dans tout, comment résister aux tentatives d'« américaniser » l'intervention communautaire québécoise – par le recours à la philanthropie, par l'accueil des pratiques du privé, par le discours entrepreneurial... ? Comment faire comprendre aux groupes que les menaces à leur autonomie proviennent autant de la philanthropie et du privé que de l'État? Tout comme leur instrumentalisation. Comment interpeller, sur ces enjeux et correctement, l'ensemble du mouvement d'ACA?
- Et la question qui tue: La grande famille de l'ACA, réunie au sein du RQACA, est-elle devenue un mythe? Les intérêts de l'un convergent-ils encore avec ceux de l'autre? Sinon, quoi faire?

Annexe

Un communautaire utile à l'État

Le financement du communautaire selon le rapport du Vérificateur générale du Québec (2008)

Le Vérificateur général du Québec (VGQ) se dit surpris d'apprendre que les OCASSS revendiquent davantage de financement pour soutenir à la mission parce que le niveau actuel de celui-ci ne les permet pas de répondre aux besoins de la population.

« Whoa », dit le chien de garde des finances publiques, « Ce n'est pas aux groupes de déterminer les besoins de la population, c'est à l'État. » Et l'État, poursuit-il, les détermine en fonction des ressources dont il dispose pour y répondre.

A mots couverts, le VGQ souligne le paradigme du financement public néolibéral du communautaire : les services offerts doivent répondre aux besoins identifiés par l'État. Les groupes soutenus par le financement public doivent être utiles à l'État.

Dans la mesure où les groupes communautaires, les « rameurs » des services publics dans le domaine du social, sont capables de convaincre l'État (leurs ministères respectifs) de leur utilité, ils restent en lice pour un financement public (de mission ou de contrat). Pour vendre leur utilité, les groupes préparent les documents de reddition de compte. Ceux-ci sont bourrés de statistiques concernant « le clientèle » et sa diversité, l'achalandage, l'accessibilité des services (le nombre d'heures et de mois d'ouverture), les résultats attendus vers les résultats obtenus, l'interaction avec les partenaires...

Dans le monde néolibéral, c'est ce qui compte comme reddition de compte... et non plus le travail éducatif, les manifs pour la justice sociale, la conscientisation des membres, les tracts, les communiqués de revendication ou les découpures de presse.

C'est dans un optique néolibéral que le PAGAC propose de mieux harmoniser les interventions des partenaires avec celles du gouvernement. L'État recherche de l'aide, à la table nationale des partenaires, afin de prioriser / harmoniser l'allocation des ressources -autant publiques que privées- et ce, afin de renforcer les différents continuums de services publics (PAGAC, p. 42).

Lexique

AC – Action communautaire

ACA – Action communautaire autonome

CA – Conseil d’administration

CAACA – Comité aviseur de l’action communautaire autonome. Devient le RQACA en 2007.

CDC – Corporations de développement communautaire

CJE – Carrefour Jeunesse Emploi

DCD – Défense collective des droits

ÉPA – Éducation populaire autonome

FAACA – Fonds d’aide à l’action communautaire autonome.

MEQ – Ministère de l’Éducation du Québec

MÉPACQ – Mouvement d’éducation populaire et d’action communautaire du Québec

MTESS – Ministère du Travail, de l’Emploi et de la Solidarité sociale

NDLR – Note de la rédaction; une remarque de l’auteur du texte.

OCASSS – Organisme communautaire autonome en santé et services sociaux

OVEP – Organisme volontaire d’éducation populaire

PAGAC – Plan d’action en matière de l’action communautaire. Jusqu’en 2023, il y en avait deux : celui de 2004 et celui de 2022

PLQ – Parti libéral du Québec

PPI – Programme de préparation à l’investissement

PRAC – Politique de reconnaissance de l’action communautaire. Adoptée en 2001, cette politique fixe les grandes orientations du gouvernement du Québec envers l’action communautaire.

PSOC – Programme de soutien aux organismes communautaires

RQACA – Réseau québécois de l’action communautaire autonome.

TISS – Territoires innovants en économie sociale et solidaire

TNCDC – Table nationale des corporations de développement communautaire

TROVEP – Table régionale (ou ronde) des organismes volontaires d’éducation populaire

VGQ – Vérificateur général du Québec