



RECONNAISSANCE ET SOUTIEN DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

**Mémoire soumis en réponse à la consultation du
Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale**

**par
René Lachapelle, Ph.D.
Denis Bourque, Ph.D.**

22 novembre 2019

**PRÉSENTATION DU
CENTRE DE RECHERCHE ET DE CONSULTATION
EN ORGANISATION COMMUNAUTAIRE (CRCOC)**

Le CRCOC s'inscrit dans la continuité des travaux de la Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire qui a cessé ses activités le 31 décembre 2017 après 10 ans de production et de diffusion de connaissances relatives à l'action et l'intervention collectives.

La CRCOC se consacre à la compréhension des conditions de succès et de renouvellement des interventions professionnelles qui rendent possibles les actions collectives contributives au développement des communautés territoriales tant urbaines que rurales. Les activités de recherche, d'accompagnement et de consultation visent à mieux comprendre et à soutenir les pratiques d'action collective qui se construisent à l'interface des politiques publiques ou philanthropiques et de la mobilisation des acteurs locaux, et cela avec le concours des professionnels de l'intervention collective. Action et intervention collectives ne peuvent se comprendre l'une sans l'autre et surtout sans comprendre l'interaction entre elles.

La CRCOC se concentre sur la diffusion et à la valorisation des connaissances en publiant des cahiers disponibles gratuitement en ligne, en rédigeant des articles et des ouvrages, en livrant des communications et des conférences, en organisant des séminaires, des activités de formation, de consultation et d'accompagnement.

Les ressources professionnelles associées à la CRCOC sont :

Denis Bourque, Ph.D.
Professeur au département de Travail social
Université du Québec en Outaouais
Case postale 1250, succursale Hull
Gatineau (Québec) J8X 3X7
Tél: 819-595-3900, poste 264
Denis.Bourque@uqo.ca

René Lachapelle, Ph.D.
Chargé de cours au Doctorat en Sciences
sociales appliquées
Université du Québec en Outaouais
Case postale 1250, succursale Hull
Gatineau (Québec) J8X 3X7
Tél. 514-506-3060
Rene.Lachapelle@uqo.ca

PERSPECTIVES GÉNÉRALES DE NOTRE CONTRIBUTION

La volonté affirmée en titre du cahier de consultation d'aller *Vers une plus grande reconnaissance et un meilleur soutien à l'action communautaire* nous réjouit, tout comme la réaffirmation de l'importance de la contribution des groupes communautaires « au développement d'une citoyenneté active », selon les mots mêmes du ministre. Ces perspectives nous portent à espérer un réalignement du plan d'action gouvernemental en action communautaire dans le sens de la politique gouvernementale adoptée en 2001 qui reconnaissait l'action communautaire comme « une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec ». Nous partageons la conviction que « L'action communautaire autonome constitue un mouvement de participation et de transformation sociale aux approches larges, aux pratiques citoyennes, génératrices de liens sociaux et de cohérence sociale » (p.4).

Nous sommes surtout très heureux que ce renouvellement du plan d'action passe par « la concertation et la mobilisation des partenaires » (p.3), ce qui n'a pas été le cas depuis une quinzaine d'années dans l'élaboration des politiques et programmes de l'État québécois. Nous espérons que le fait d'« associer le milieu communautaire aux grands forums et aux débats publics » (p.7) annonce une période où le gouvernement du Québec redonnera aux citoyennes et citoyens les espaces de participation de la société civile qui ont été saccagés par la centralisation excessive du réseau de la santé et des services sociaux, la quasi abolition de la présence citoyenne dans les conseils d'administration de ce qui reste des centres locaux de développement, la disparition des instances régionales de développement et l'abolition de la politique nationale de la ruralité¹. Ces lieux étaient un corollaire de la reconnaissance de l'impact citoyen de l'action communautaire.

Notre contribution souhaite répondre, à partir de nos travaux de recherche, aux objectifs de « connaître les réalités vécues par les acteurs du terrain » et de « prendre connaissance de pratiques prometteuses » (p.3) afin d'établir « des orientations générales et des grandes balises nationales qui s'appliqueront à l'ensemble des ministères et des organismes concernés » (p.6). Les « principes d'équité, de justice sociale et de gestion efficiente des fonds publics » (p.6) doivent à notre point de vue se comprendre à partir de ce qui caractérise l'action communautaire : un exercice de citoyenneté d'autant plus pertinent qu'il repose sur la capacité pour un organisme

¹ Ce contexte est particulièrement bien décrit par Yves Vaillancourt (2017). *Marges de manœuvre des acteurs locaux de développement social en contexte d'austérité*, CRCOC – CRISES – ARIMA, Cahier de la CRCOC n°17-01 (http://w4.uqo.ca/croc/Fichiers/cahiers/1701_Marges_de_manoeuvre.pdf)

d'établir lui-même les critères lui permettant de rendre compte fidèlement de son action. L'autonomie à déterminer sa mission, ses orientations, ses modes d'action et ses approches entraîne en effet la nécessité d'une autonomie à définir quel type de reddition de comptes y correspond le mieux. C'est là une façon très concrète de reconnaître l'expertise propre des organismes d'action communautaire autonome.

Nous recommandons que les modalités de la reddition de comptes soient révisées de façon à s'ajuster à l'expertise propre de chacun des organismes d'action communautaire de sorte que cette activité ne devienne pas une contrainte administrative, mais soit plutôt une occasion d'actualiser et renforcer la mission des organismes.

1. LA CONSOLIDATION ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME

1.1. Les enjeux prioritaires et les actions à mettre de l'avant

Trois enjeux nous semblent prioritaires : d'une part le financement des organismes communautaires doit leur permettre de meilleures capacités de mobilisation, d'autre part, les municipalités ont besoin de ressources pour être en mesure de remplir leurs responsabilités en développement social et territorial ; de plus il faut ouvrir de nouveaux espaces pour les organismes d'action communautaire qui se créent autour des enjeux émergents.

Renforcer la capacité de mobilisation des organismes d'action communautaire autonome passe d'abord par les modes de financement auxquels ils ont accès. Les ententes de services placent les organismes communautaires dans un rapport contractuel où les règles du jeu sont principalement définies par le contractant. La possibilité pour les organismes communautaires de faire valoir des préoccupations et des pratiques hors normes par rapport aux programmes de financement est variable selon les secteurs et leur capacité à présenter une position commune dans leurs négociations des ententes cadres avec le ministère ou l'organisme concerné est plutôt faible car la rareté des ressources incite plutôt à la compétition. Dans le cadre de projets, les choix faits par d'autres passent avant la mission propre de l'organisme. De plus, le financement par projet inscrit l'action dans un cadre de temps qui respecte rarement la durée requise en action collective. Le changement social se mesure en décennies plutôt qu'en mois, une durée rarement reconnue dans le cadre de projets. Le financement à la mission devrait donc devenir le mode ordinaire même dans des programmes comme le Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale : il faut que les actions déjà en cours, nécessairement ancrées dans la communauté où l'organisme intervient, aient accès à ce financement car ce sont ces pratiques intimement

associées à la mission des organismes qui ont le plus d'impact. L'obligation de présenter de nouveaux projets comme critère d'admissibilité ne devrait plus faire partie des règles des programmes et politiques. Les pratiques innovantes doivent être reconnues en ajoutant du financement pour la création de nouveaux organismes ou de nouvelles actions que les groupes soumettent parce qu'elles sont reliées à leur mission.

Nous recommandons que le financement à la mission devienne le mode ordinaire de soutien à l'action communautaire autonome ; que cette règle s'applique à tous les programmes et politiques qui font appel à l'action communautaire ; et que, dans cet esprit, le financement par projet devienne une exception.

La reconnaissance des municipalités et MRC comme gouvernements de proximité place celles-ci devant une responsabilité à l'égard du développement social et territorial dont les organismes d'action communautaire sont des acteurs majeurs. Donner aux municipalités les ressources requises pour remplir leurs responsabilités en développement social comporte certainement un volet financier, mais aussi l'accès à des ressources de soutien professionnel. Les municipalités ont généralement des services de loisirs, sport et vie communautaire et une politique d'accréditation donnant droit à un soutien incluant parfois un volet financement. Contraintes par leur dépendance à l'évaluation foncière, les autorités municipales ne disposent généralement pas de ressources à la hauteur de ce que peut offrir l'État québécois dans le soutien à l'action communautaire. Nous considérons que le modèle de la Politique nationale de la ruralité (PNR) aboli en 2015 pourrait servir de base pour équiper les municipalités et MRC. Cette politique alliait trois caractéristiques particulièrement favorables : des ressources financières et des professionnels dédiées au soutien d'actions entièrement définies par les collectivités et communautés locales dans un cadre d'intersectorialité. Sur le terrain de l'action communautaire, les villes et les MRC devraient bénéficier d'une politique similaire qui pourrait en outre être modulée de façon à ce que l'État québécois assure une équité interrégionale qui n'existe pas actuellement entre les grandes agglomérations capables d'avoir leurs propres ressources et les petites qui ont besoin d'avoir accès à des ressources externes.

Nous recommandons que les municipalités disposent de ressources dans un cadre qui s'inspire de la formule de la PNR alliant ressources professionnelles, fonds dédiés à l'action communautaire autonome et marge de manœuvre suffisante pour que les actions soient décidées localement en partenariat avec les organismes d'action communautaire dans un cadre d'intersectorialité.

1.2. Des exemples d'initiatives

Les organismes d'action communautaire sont en contact direct avec les citoyennes et citoyens et rassemblent des secteurs de la communauté le plus souvent en situation de marginalité ou en besoin de faire valoir des droits. Ils constituent de ce fait une voie privilégiée de participation sociale et d'accès aux instances de décision. Ils sont aussi les acteurs collectifs les plus familiers avec les démarches de concertation. Ils ont souvent, au cours des trente dernières années, pris l'initiative de susciter de telles démarches. Ce sont notamment les organismes communautaires qui ont initié des démarches de développement territorial intégré sur lesquelles nous avons fait des recherches présentées dans un ouvrage sous presse (Lachapelle et Bourque, 2019. *Intervenir en développement des territoires*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 148p.). Par contre, les acteurs de l'action communautaire souffrent souvent d'un manque de considération de la part des tenants du pouvoir : on les considère comme des joueurs mineurs et le fait qu'ils sollicitent des ressources n'est pas considéré comme un appel à l'investissement – ce qui serait le cas venant d'entreprises privées –, mais comme une forme de quémandage. Pourtant, les collectivités gagneraient à mettre davantage à contribution l'expertise de mobilisation communautaire et le savoir-faire de l'économie sociale pour inscrire efficacement le social et l'action collective dans leurs projets de développement.

2. LA COHÉRENCE DE L'INTERVENTION GOUVERNEMENTALE

Les enjeux prioritaires et les actions à mettre de l'avant

Nous retenons deux grands enjeux de cohérence de l'intervention gouvernementale, d'abord au niveau de la cohérence territoriale des politiques publiques, ensuite dans la prise en compte de l'asymétrie des rapports entre les réseaux institutionnels et les organismes d'action communautaire.

Depuis le tournant des années 2000 nous observons un double mouvement de centralisation et de localisation de l'État québécois : centralisation des décisions stratégiques et financières à Québec et localisation des arrangements entre les acteurs locaux autour de partenariats institutionnalisés dans un nombre croissant de politiques publiques. Au moment où il reconnaît aux municipalités et MRC un statut de gouvernement de proximité, le gouvernement québécois centralise les réseaux de la santé et des services sociaux au niveau régional, abolit les instances de concertation régionale des municipalités et met en œuvre une réforme du réseau de l'éducation qui centralise le pouvoir entre les mains du ministre. Les instances régionales qui permettaient d'harmoniser les

attentes des milieux locaux avec les grandes orientations de l'État, n'offrent plus de ressources de soutien qui constituaient pourtant un mécanisme d'équité entre les régions et les grandes agglomérations que sont la métropole et la capitale nationale.

Nous recommandons que l'État québécois entreprenne une démarche afin de se doter d'une politique d'occupation du territoire et de décentralisation qui soit contraignante pour les divers ministères afin d'établir un cadre d'action cohérent, équitable et respectueux de l'action collective locale dans laquelle s'inscrivent les organismes d'action communautaire.

Le réseau de la santé et des services sociaux dont relève la majorité des organismes d'action communautaire dans le cadre du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC), fonctionne selon un double registre : le registre des ententes de services qui place les CISSS/CIUSSS en position hiérarchique pouvant mener à la marchandisation des services communautaires (entre autres par la sous-traitance) et le registre du partenariat qui fait appel à la mobilisation volontaire des organismes communautaires dans une responsabilité populationnelle et territoriale partagée. Même dans des conditions optimales, les ententes de services ne sont pas toujours librement consenties, font peu de place à la participation des populations concernées et sont plutôt désavantageuses pour le communautaire dans leur rapport coût-bénéfice. En pratique, leurs impacts sur la poursuite de la mission globale des groupes et sur les pratiques d'action communautaire ne sont pas nécessairement pris en compte. L'asymétrie entre des établissements institutionnels et les groupes d'action communautaire exige des mesures qui permettent d'équilibrer les rapports de pouvoir entre les uns et les autres.

Nous recommandons que l'État québécois reconnaisse le caractère distinct des services sociocommunautaires, notamment la non solvabilité de leurs activités, la participation de la société civile, la contribution historique du communautaire, sa résilience dans les changements sociaux et politiques, etc. En conséquence qu'il se dote d'une politique nationale visant la mise en place de règles du jeu distinctes pour les organismes d'action communautaire : non marchandisation, gestion participative locale et concertée des budgets, etc.

3. LA PROMOTION ET LA VALORISATION DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

Les enjeux prioritaires et les actions à mettre de l'avant

Deux enjeux nous paraissent devoir attirer l'attention au cours des prochaines années. D'une part l'émergence des problématiques de la transition écologique entraîne de nouvelles exigences d'intersectorialité, ce qui interpelle directement la gestion des programmes de soutien public.

D'autre part, la complexité des nouveaux enjeux rend de plus en plus impératif le développement de la recherche partenariale avec les organismes d'action communautaire.

L'adoption de la politique de reconnaissance de l'action communautaire a entraîné le rattachement des organismes à un ministère concerné par leur mission spécifique. Ce lien privilégié comporte l'avantage de favoriser une meilleure compréhension de l'action de chaque groupe. Par ailleurs les problématiques qui affectent actuellement tous les territoires et toutes les communautés québécoises ont de plus en plus un caractère multisectoriel. L'aménagement du territoire ne peut plus relever d'un seul service de la MRC, la santé publique ne concerne pas seulement les établissements de santé et l'école ne peut plus remplir sa mission sans ancrage dans la communauté : l'intersectorialité fait partie non seulement du langage des intervenantes et intervenants collectifs, mais aussi des impératifs de l'action communautaire. L'État doit ajuster en conséquence ses pratiques de soutien. Le développement de nouveaux secteurs d'activité et l'émergence de nouveaux organismes d'action communautaire appellent un processus de reconnaissance à la fois de nouveaux chantiers et d'actions qui combinent plusieurs secteurs d'activité. Par exemple la multiplication d'organismes actifs en alimentation concerne aussi bien le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur que le ministère de la Famille : il faudra que l'intersectorialité soit reconnue non seulement comme exigence de l'action sur le terrain, mais aussi dans les ministères. On ne devrait plus vivre de situation où un nouvel organisme se voit balloter d'un ministère à l'autre pour obtenir sa reconnaissance et le financement qui devrait s'en suivre.

<p>Nous recommandons que le plan d'action gouvernemental de soutien de l'action communautaire reconnaisse formellement l'intersectorialité comme le prolongement logique de la mission et de l'autonomie des organismes d'action communautaire.</p>

L'intersectorialité découle directement de la complexité croissante des problématiques et entraîne un appel au développement des connaissances. Les organismes d'action communautaire sont en demande de développement et de transfert de connaissances. Le Québec a développé depuis plusieurs décennies une forte tradition de recherche partenariale qui le distingue sur la scène canadienne et internationale. Les organismes d'action communautaire sont sollicités pour la recherche et sont en attentes des éclairages qu'elle peut leur apporter sur les situations dans lesquelles ils interviennent. Les organismes subventionnaires en recherche sociale – le Conseil

de recherche en sciences humaines du Canada et le Fonds de recherche Société et culture du Québec – reconnaissent ce type de recherche de même que les activités de transfert de connaissances. Dans ce type de projet il est toutefois nécessaire que les partenaires contribuent souvent en nature et parfois en financement. Ces contributions permettent de renforcer les dispositifs de recherche, mais surtout de placer les organismes communautaires en position partenariale plus avantageuse. Si les programmes de soutien financier aux organismes d'action communautaire comportaient un volet de soutien à la recherche en partenariat, tout le monde y gagnerait, la recherche en termes de moyens et les organismes communautaires en termes de capacité partenariale et d'appropriation des résultats de recherche. L'ajout d'un volet recherche constitue une reconnaissance de l'expertise propre des organismes d'action communautaire par l'État québécois comme l'ont déjà fait les institutions de soutien à la recherche.

Nous recommandons que les programmes de soutien financier aux organismes d'action communautaire reconnaissent les activités de recherche partenariale comme constitutives de leur contribution au développement d'une citoyenneté active et au développement social du Québec et qu'en conséquence ils y affectent une part de leurs ressources.

EN CONCLUSION

Le Québec a développé un système d'innovation sociale dans lequel les organismes d'action communautaire apportent une contribution essentielle en termes de renforcement des liens sociaux et de réponse aux problématiques sociales. Dans une société en quête de sens, la pertinence du milieu communautaire repose sur une capacité à demeurer un espace qui donne de l'espoir : on y trouve encore et toujours de la place pour être solidaires. L'État québécois fait un choix judicieux en reconnaissant et en soutenant cet apport au vivre-ensemble. Comme nous l'exprimions d'entrée de jeu, nous souhaitons que le renouvellement du plan d'action en action communautaire marque un tournant en redonnant aux citoyennes et citoyens davantage d'espace de participation aux choix collectifs qui les concernent de près. Les organismes d'action communautaire rendent possible une telle contribution.

NOS RECOMMANDATIONS EN UN COUP D'ŒIL

Nous recommandons

1. Que les modalités de la reddition de comptes soient révisées de façon à s'ajuster à l'expertise propre de chacun des organismes d'action communautaire de sorte que cette activité ne devienne pas une contrainte administrative, mais soit plutôt une occasion d'actualiser et de renforcer la mission des organismes.
2. Que le financement à la mission devienne le mode ordinaire de soutien à l'action communautaire autonome ; que cette règle s'applique à tous les programmes et politiques qui font appel à l'action communautaire ; et que, dans cet esprit, le financement par projet devienne une exception.
3. Que les municipalités disposent de ressources dans un cadre qui s'inspire de la formule de la PNR alliant ressources professionnelles, fonds dédiés à l'action communautaire autonome et marge de manœuvre suffisante pour que les actions soient décidées localement en partenariat avec les organismes d'action communautaire dans un cadre d'intersectorialité.
4. Que l'État québécois entreprenne une démarche afin de se doter d'une politique d'occupation du territoire et de décentralisation qui soit contraignante pour les divers ministères afin d'établir un cadre d'action cohérent, équitable et respectueux de l'action collective locale dans laquelle s'inscrivent les organismes d'action communautaire.
5. Que l'État québécois reconnaisse le caractère distinct des services sociocommunautaires, notamment la non solvabilité de leurs activités, la participation de la société civile, la contribution historique du communautaire, sa résilience dans les changements sociaux et politiques, etc. En conséquence qu'il se dote d'une politique nationale visant la mise en place de règles du jeu distinctes pour les organismes d'action communautaire : non marchandisation, gestion participative locale et concertée des budgets, etc.
6. Que le plan d'action gouvernemental de soutien de l'action communautaire reconnaisse formellement l'intersectorialité comme le prolongement logique de la mission et de l'autonomie des organismes d'action communautaire.
7. Que les programmes de soutien financier aux organismes d'action communautaire reconnaissent les activités de recherche partenariale comme constitutives de leur contribution au développement d'une citoyenneté active et au développement social du Québec et qu'en conséquence ils y affectent une part de leurs ressources.